



Meluruskan *Arah* Manajemen Kekuasaan Kehakiman

Perspektif para pakar tentang manajemen kekuasaan kehakiman yang ideal menjadi fokus buku Bunga Rampai terbitan Komisi Yudisial (KY) edisi kali ini. Pemikiran para penulis yang terpisah disatukan dalam satu kesatuan dalam buku Bunga Rampai bertema Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman.

Di bagian Pendahuluan mengungkapkan gagasan yang menempatkan hakim sebagai pejabat negara melalui Rancangan Undang-Undang (RUU) Jabatan hakim yang merupakan inisiatif DPR RI. Menempatkan hakim sebagai pejabat negara merupakan upaya untuk meninggikan kehormatan dan keluhuran martabat profesi hakim dengan seluruh konsekuensi-konsekuensi positif yang menyertainya.

Bab pertama mengemukakan tentang kekuasaan kehakiman dan akuntabilitas peradilan. Di dalamnya memuat pembahasan tentang paradigma kekuasaan kehakiman saat sebelum dan sesudah reformasi, politik hukum kekuasaan kehakiman, serta titik taut antara independensi dan akuntabilitas peradilan.

Bab kedua mencoba menelusuri tentang problematika status hakim dalam kekuasaan kehakiman. Topik dualisme status jabatan hakim menjadi salah satu pembahasan yang penting untuk dikritisi. Bahwa status jabatan hakim adalah pejabat negara, tetapi pengelolaan manajemen nya masih menggunakan pola PNS. Pembahasan lainnya yang termuat dalam bab ini, yaitu: konstitusional seleksi hakim sebagai pejabat negara, urgensi integrasi pengawasan hakim, dan anomali sistem mutasi hakim.

Adapun bab ketiga lebih banyak menyoroti manajemen hakim dalam berbagai perspektif dengan melibatkan DPR RI, KY, pemerintah, dan (mantan) hakim. Sementara di bab keempat menyajikan perbandingan manajemen hakim di negara Turki dan Jepang.



Diterbitkan oleh:
Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia ©2018

Jl. Kramat Raya 57 Jakarta Pusat
Telp. 021 390 5876, Fax. 021 390 6189 PO BOX 2685
Website : www.komisiyudisial.go.id



KOMISI YUDISIAL
REPUBLIK INDONESIA

Meluruskan *Arah*
Manajemen Kekuasaan Kehakiman

Meluruskan *Arah* Manajemen Kekuasaan Kehakiman





KOMISI YUDISIAL
REPUBLIK INDONESIA

Meluruskan *Arah* Manajemen Kekuasaan Kehakiman



SEKRETARIAT JENDERAL
KOMISI YUDISIAL REPUBLIK INDONESIA

Meluruskan *Arah* Manajemen Kekuasaan Kehakiman

ISBN: 978-602-74750-7-6



Tim Penyusun

Penanggung Jawab

Danang Wijayanto

Redaktur

Roejito

Hamka Kapopang

Penyunting/Editor

Imran

Festy Rahma Hidayati

Sekretariat

Agus Susanto

Yuni Yulianita

Wirawan Negoro Darmawan

Eva Dewi

Desain Grafis dan Sampul

Widya Eka Putra

Heri Sanjaya Putra

Yudi Ahmad



Diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia
Cetakan Pertama, Juli 2018

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang mengcopy atau memperbanyak sebagian atau keseluruhan isi buku ini tanpa izin
tertulis dari penerbit

Daftar Isi

| | |
|---|-----------|
| Tim Penyusun | II |
| Daftar Isi | III |
| Kata Sambutan Ketua Komisi Yudisial RI | 1 |
| Kata Pengantar Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial RI | 3 |
| Kata Pengantar Tim Penyusun | 5 |
| Pendahuluan | 9 |
| Menimbang Hakim sebagai Pejabat Negara Suparman Marzuki | 10 |
| Bab I: Kekuasaan Kehakiman dan Akuntabilitas Peradilan | 27 |
| Paradigma Kekuasaan Kehakiman Sebelum dan Sesudah Reformasi Aidul Fitriaciada Azhari | 28 |
| Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Susi Dwi Harijanti | 54 |
| Independensi dan Akuntabilitas Peradilan Farid Wajdi | 79 |
| Bab II: Problematika Status Hakim dalam Kekuasaan Kehakiman | 99 |
| Dualisme Status Jabatan Hakim Oce Madril | 100 |
| Konstitusional Seleksi Hakim sebagai Pejabat Negara Feri Amsari | 124 |
| Urgensi Integrasi Pengawasan Hakim Firmansyah Arifin | 136 |
| Anomali Sistem Mutasi Hakim Widodo Dwi Putro | 156 |

| | |
|---|------------|
| Bab III: Manajemen Hakim dalam Berbagai Perspektif | 177 |
| Dekonstruksi Manajemen Hakim | |
| M. Nasir Djamil | 178 |
| Penguatan RUU Jabatan Hakim: Perspektif Komisi Yudisial | |
| Imran dan Tim RUU Jabatan Hakim | 199 |
| Manajemen Hakim dalam Perspektif Pemerintah | |
| Enny Nurbaningsih | 222 |
| Manajemen Hakim Berdasarkan Perspektif Hakim | |
| T. Gayus Lumbuun | 240 |
| | |
| Bab IV: Perbandingan Manajemen Hakim | 257 |
| Manajemen Hakim di Turki | |
| Ikhsan Azhar | 258 |
| Manajemen Hakim di Jepang | |
| Nurasti Parlina | 276 |
| | |
| Penutup | 295 |
| Fokus Arah Manajemen Hakim | |
| Festy Rahma Hidayati | 296 |
| | |
| Profil Penulis | 305 |

Kata Sambutan

Ketua Komisi Yudisial RI

Dalam manajemen hakim, fokus pengaturannya pada beberapa aspek. Di antaranya rekrutmen hakim, proses promosi mutasi, penilaian profesionalisme dan pengawasan.

Puji syukur kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa atas terbitnya buku Bunga Rampai yang berjudul “Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman”. Buku Bunga Rampai ini merupakan kumpulan tulisan pemikiran para pakar dan praktisi hukum mengenai manajemen hakim dan kekuasaan kehakiman yang ideal. Buku Bunga Rampai ini dimaksudkan untuk memberikan referensi aktual bagi hakim dan masyarakat, serta bentuk komunikasi dan transformasi informasi antara Komisi Yudisial RI dan masyarakat agar senantiasa mendukung terciptanya peradilan yang bersih dan berwibawa.

Secara normatif, kehadiran Komisi Yudisial RI merupakan bagian dari reformasi konstitusional. Komisi Yudisial RI memiliki dua wewenang konstitusional pokok, yaitu mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Komisi Yudisial RI diharapkan dapat

melaksanakan mekanisme *checks and balances* dalam sistem pembagian kekuasaan pasca amendemen UUD 1945.

Terkait manajemen kekuasaan kehakiman, saat ini berbagai upaya telah dilakukan. Salah satunya saat ini adalah pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Jabatan Hakim yang merupakan inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Perubahan status hakim dari pegawai negeri sipil (PNS) di bawah eksekutif beralih sebagai pejabat negara mengandung berbagai konsekuensi-konsekuensi positif yang menyertainya.

Komisi Yudisial RI mendukung upaya tersebut sebagai langkah pembenahan peradilan di Indonesia. Dalam manajemen hakim, fokus pengaturannya pada beberapa aspek. Di antaranya rekrutmen hakim, proses promosi mutasi, penilaian profesionalisme dan pengawasan. Beberapa penulis telah menjabarkan dengan komprehensif di dalam buku ini.

Terbitnya buku kumpulan tulisan ini, sedikitnya memberi gambaran tentang pemikiran mengenai manajemen kekuasaan kehakiman yang berkembang pada saat ini dan diharapkan dapat memberikan pijakan teoretis maupun praktis bagi pelaksanaan wewenang dan tugas Komisi Yudisial RI di masa depan.

Jakarta, Juli 2018

Dr. Jaja Ahmad Jayus, S.H., M.Hum.

Kata Pengantar

Sekretaris Jenderal Komisi Yudisial RI

Komisi Yudisial (KY) diberikan amanat oleh undang-undang (UU) untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Dalam menjaga kehormatan dan keluhuran martabatnya, hakim berpedoman pada Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH), baik dalam menjalankan tugas yudisialnya maupun dalam kesehariannya. Pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Jabatan Hakim yang sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI merupakan upaya manajemen kekuasaan kehakiman yang transparan dan akuntabel, serta melibatkan banyak unsur dalam masyarakat.

Sebagai lembaga negara yang dibentuk untuk mendukung terwujudnya kekuasaan kehakiman yang mandiri serta menegakkan hukum dan keadilan, Komisi Yudisial (KY) mendukung penuh upaya tersebut. Hal ini mengingat hingga saat ini belum ada UU yang secara khusus mengatur tentang jabatan hakim sebagai pejabat negara. Status hakim sebagai pejabat negara muncul pertama kali dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Kemudian UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Nomor 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian juga menegaskan bahwa hakim merupakan pejabat negara. Selanjutnya muncul empat paket UU tentang Badan Peradilan, yaitu UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman; UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum; UU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama; UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Terakhir, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menjadi pembeda bahwa status jabatan hakim sekarang adalah pejabat negara, bukan lagi pegawai negeri sipil (PNS).

Buku ini memotret pemikiran para akademisi, praktisi, dan pakar lainnya tentang bagaimana manajemen hakim sebagai pejabat negara yang ideal. Bahkan, selain KY, buku ini juga secara khusus menyajikan pemikiran tentang manajemen hakim berdasarkan perspektif DPR RI, pemerintah, dan (mantan) hakim. Tulisan-tulisan dalam buku ini mengupas perspektif masing-masing penulis dalam mendorong manajemen kekuasaan kehakiman yang melibatkan banyak unsur dalam masyarakat.

Semoga buku ini dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi perkembangan teori dan praktik di bidang hukum. Akhir kata, saya ucapkan terima kasih kepada semua penulis. Begitu pula kepada rekan-rekan Tim Penyusun Buku Bunga Rampai ini, saya ucapkan terima kasih.

Jakarta, Juli 2018

Danang Wijayanto

Kata Pengantar Tim Penyusun

Perspektif para pakar tentang manajemen kekuasaan kehakiman yang ideal menjadi fokus buku Bunga Rampai terbitan Komisi Yudisial (KY) edisi kali ini.

Hakim memiliki kewenangan begitu besar. Hal itu mengingat hakim yang merupakan aktor utama dalam kekuasaan kehakiman memiliki tanggung jawab untuk mengadili, memeriksa dan memutus perkara. Dengan putusannya, hakim dapat menyelesaikan sengketa, menghilangkan kepemilikan. Bahkan, mencabut nyawa seseorang pun dapat dilakukan oleh hakim. Begitu besarnya kekuasaan hakim ini sehingga setiap persoalan yang datang kepadanya walaupun tidak jelas, tidak lengkap, bahkan tidak ada aturannya, maka seorang hakim wajib memutus perkara tersebut dengan berusaha menggali atau melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).

Namun di tengah kewenangan yang besar, kinerja kekuasaan kehakiman justru mendapat sorotan tajam. Masyarakat masih dipenuhi ketidakpercayaan terhadap kinerja lembaga-lembaga peradilan karena dianggap mengabaikan rasa keadilan. Praktik suap, gratifikasi dan jual beli perkara di pengadilan, serta operasi tangkap tangan (OTT) terhadap aparat

pengadilan, termasuk hakim, menjadi perhatian publik. Sekadar catatan, sejak sidang Majelis Kehormatan Hakim (MKH) digelar oleh KY dan MA pertama kali di tahun 2009, kasus suap dan gratifikasi cukup mendominasi hingga sekarang.

Upaya untuk membenahi lembaga peradilan terus dilakukan. Agenda kebijakan pun mulai digagas, seperti pemisahan yang tegas antar fungsi-fungsi yudikatif dari eksekutif, serta pemisahan secara tegas fungsi dan wewenang aparat penegak hukum. Perubahan penting dalam kekuasaan kehakiman melalui Undang-Undang (UU) Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman. Penempatan tiga aspek organisasi, administratif, dan finansial kekuasaan kehakiman menjadi satu atap di Mahkamah Agung (MA) merupakan salah satu pokok perubahan yang mendasar. Konsep ini lebih dikenal dengan sebutan penyatuatapan kekuasaan kehakiman atau *one roof of justice system*. Di mana sebelumnya, secara administratif ada di bawah kendali eksekutif, sedangkan secara teknis yudisial berada dalam kekuasaan yudikatif.

Perubahan status hakim dari pegawai negeri sipil (PNS) di bawah eksekutif beralih sebagai pejabat negara dimulai dengan dikeluarkannya UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. UU ini merupakan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Kemudian UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Nomor 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian juga menegaskan bahwa hakim merupakan pejabat negara.

Selanjutnya muncul empat paket UU tentang Badan Peradilan, yaitu UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman; UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum; UU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama; UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Terakhir, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil

Negara yang menjadi pembeda bahwa status jabatan hakim sekarang adalah pejabat negara, bukan lagi PNS. Namun hingga saat ini, implementasi dari UU tersebut belum terealisasi dengan sempurna.

Perspektif para pakar tentang manajemen kekuasaan kehakiman yang ideal menjadi fokus buku Bunga Rampai terbitan Komisi Yudisial (KY) edisi kali ini. Pemikiran para penulis yang terpisah disatukan dalam satu kesatuan dalam buku Bunga Rampai bertema **Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman**.

Di bagian pendahuluan, Suparman Marzuki mengungkapkan gagasan yang menempatkan hakim sebagai pejabat negara dengan mendukung Rancangan Undang-Undang (RUU) Jabatan Hakim yang merupakan inisiatif DPR sebagai bagian dari usaha mematrikan dengan kuat kedudukan hakim dalam struktur kekuasaan yudikatif. Menempatkan hakim sebagai pejabat negara merupakan upaya untuk meninggikan kehormatan dan keluhuran martabat profesi hakim dengan seluruh konsekuensi-konsekuensi positif yang menyertainya. RUU Jabatan Hakim ini sebagai langkah untuk membenahi lembaga peradilan di Indonesia.

Buku Bunga Rampai ini terdiri dari empat bab. Bab pertama mengemukakan tentang kekuasaan kehakiman dan akuntabilitas peradilan. Di bagian awal dijelaskan tentang paradigma kekuasaan kehakiman saat sebelum dan sesudah reformasi. Kemudian di tulisan lain dijelaskan pula soal politik hukum kekuasaan kehakiman. Perkembangan kekuasaan kehakiman di Indonesia berpusat pada upaya menegakkan independensi kekuasaan kehakiman. Namun yang juga harus diperhatikan adalah akuntabilitas peradilan yang dibutuhkan untuk melengkapi independensi. Di salah satu tulisan mencoba membahas secara komprehensif tentang titik taut antara independensi dan akuntabilitas peradilan.

Bab kedua mencoba menelusuri tentang problematika status hakim dalam kekuasaan kehakiman. Di dalamnya memuat tentang dualisme status jabatan hakim, bahwa hakim ditempatkan sebagai pejabat negara tetapi masih menggunakan pola PNS. Sistem manajemen jabatan hakim sebagai pejabat

negara pastinya berbeda dengan manajemen jabatan PNS. Jabatan hakim tidak bisa dimanajemen dengan menggunakan pola PNS. Judul tulisan lainnya yang termuat dalam bab ini di antaranya: konstitusional seleksi hakim sebagai pejabat negara, urgensi integrasi pengawasan hakim, dan anomali sistem mutasi hakim.

Adapun bab ketiga lebih banyak menyoroti manajemen hakim dalam berbagai perspektif dengan melibatkan DPR RI, Komisi Yudisial, pemerintah, dan (mantan) hakim. Sementara di bab terakhir menyajikan perbandingan manajemen hakim di negara Turki dan Jepang.

Tak lupa kami mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada para penulis yang telah meluangkan waktunya untuk penulisan buku Bunga Rampai ini, yaitu Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si., Prof. Dr. Aidul Fitri ciada Azhari, S.H., M.Hum., Susi Dwi Harijanti, SH, LL.M., Ph.D, Dr. Farid Wajdi, S.H., M.Hum., Oce Madril, S.H., M.A.Dev., Feri Amsari, S.H., LL.M., Firmansyah Arifin, S.H., Dr. Widodo Dwi Putro, S.H., M.Hum., M. Nasir Djamil, S.Ag., M.Si., Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Topane Gayus Lumbuun, S.H., M.H., Ikhsan Azhar, S.H., Nurasti Parlina, S.H., Imran, S.H., M.H., dan Festy Rahma Hidayati, S.Sos.

Semoga buku ini bermanfaat bagi kita semua.

Selamat membaca.

Jakarta, Juli 2018

Tim Penyusun

Pendahuluan



**MENIMBANG HAKIM
SEBAGAI PEJABAT
NEGARA**

Menimbang Hakim sebagai Pejabat Negara

Suparman Marzuki

Di usia Indonesia yang memasuki 73 tahun pada Agustus 2018 semestinya tidak ada lagi ribut-ribut tentang status, gaji, kinerja dan tingkah polah hakim yang aneh-aneh dan berlawanan dengan keharusan-keharusan moral etis seorang wakil Tuhan pemegang palu hukum dan keadilan di dunia.

Seharusnya kita sudah berbincang mengenai hal-hal substansial tentang bagaimana hidup ber hukum dalam negara hukum yang adil dan beradab. Tetapi, keadaan kita belum beranjak dari tumpukan masalah-masalah semacam itu akibat tidak sungguh-sungguhnya kita berbenah. Apalagi, sektor hukum semenjak pemerintahan Soekarno hingga pemerintahan sekarang ini tidak pernah menjadi prioritas.¹ Meskipun semenjak reformasi ketentuan tentang Indonesia adalah Negara hukum ditegaskan eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 1 ayat (3).

¹ Pembangunan hukum masih diletakkan sebagai bagian dari pembangunan ekonomi dan politik. Hukum lebih diperlakukan sebagai instrumen komplementer yang kehadirannya dipikirkan saat diperlukan.

Pada sisi lain, arogansi kekuasaan dan keenggan keluar dari zona nyaman (*comfort zone*) di sektor kekuasaan kehakiman terus dipertahankan dari generasi ke generasi dengan pelbagai alasan, yang bertumpu pada independensi kekuasaan kehakiman yang disalahartikan.² Mengapa cara pandang dan sikap mempertahankan zona nyaman (*comfort zone*) diwariskan dari generasi ke generasi dengan begitu kokohnya? Seolah menjadi semacam ideologi perjuangan yang harus dipertahankan sampai mati? Jawabannya sederhana, yaitu karena kenyamanan berkuasa tanpa kontrol telah menciptakan ruang-ruang kewenangan dan kekuasaan lain yang memungkinkan pihak-pihak yang berurusan dengan hukum melakukan praktik-praktik transaksional. Karena itu birokrasi dan prosedur tidak tertib (*disorder*) yang menyangga kekuasaan kehakiman yang tidak terkontrol itu terus dipertahankan.

Setiap upaya membangun sistem kontrol melalui prakarsa-prakarsa menghidupkan, memperluas atau mengefektifkan pengawasan eksternal melalui Komisi Yudisial (KY), meninjau kembali kebijakan satu atap kekuasaan kehakiman, serta menyertakan KY dalam seleksi hakim masih dicurigai sebagai langkah pelemahan kekuasaan kehakiman.³ Sekalipun demikian, langkah-langkah membenahi birokrasi dan prosedur kekuasaan kehakiman yang tertib (*order*) berdasar prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas tidak boleh berhenti, karena sistem itulah yang memungkinkan terbangunnya sistem kontrol yang bisa dipertanggungjawabkan; dan akan menutup rapat ekonomi bayang-bayang (*shadow economy*) yang berseliweran dalam lalu lintas prosedur dan birokrasi yang tidak tertib di lembaga kekuasaan kehakiman.

Belakangan, KY mengintrodusir gagasan baru, yaitu menindakkanjuti ketentuan pelbagai peraturan perundang-undangan di bidang kekuasaan kehakiman yang lahir setelah reformasi yang menempatkan hakim sebagai pejabat negara dengan men-*support* Rancangan Undang-Undang (RUU) Jabatan hakim inisiatif DPR sebagai bagian dari usaha mematrikan dengan kuat kedudukan hakim dalam struktur kekuasaan yudikatif, memantapkan

2 Tentang independensi akan diulas tersendiri

3 Sejumlah UU yang mengatur tentang keikutsertaan KY dalam seleksi hakim, yaitu UU 49 Tahun 2009, UU 50 Tahun 2009 dan UU 51 Tahun 2009 telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi yang tertuang dalam putusan Nomor 43/PUU-XIII/2015 atas uji materi yang diajukan oleh Pengurus Pusat IKAHI.

eksistensi personal dan fungsional hakim, beserta seluruh implikasi-implikasi positif lainnya yang mungkin bisa diwujudkan di masa depan.

Profesi yang Ingin Ditundukkan

Tidak ada kekuasaan dengan sistem politik apapun di dunia ini yang sungguh-sungguh berkehendak melepaskan secara bebas kekuasaan kehakiman tanpa sedikitpun berkeinginan melakukan campur tangan; tidak terkecuali sistem kekuasaan atau pemerintahan demokratis. Kehendak eksekutif dan legislatif untuk memengaruhi, menanam pengaruh atau memasukkan pengaruh selalu terbuka kemungkinannya; terutama melalui peraturan perundang-undangan yang memang dibuat oleh kekuasaan legislatif dan eksekutif.

Kewenangan kekuasaan yudikatif untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara adalah kewenangan besar yang sangat menentukan hak, kewajiban, status, kewenangan, nilai suatu benda dan bahkan ujung dari kekuasaan eksekutif dan yudikatif itu sendiri, sehingga wajar (secara politik) apabila kekuasaan eksekutif dan atau legislatif tetap mencadangkan agenda atau memberi ruang sekecil apapun untuk masuk memengaruhi kekuasaan kehakiman.

Melalui dan dengan cara pandang itulah, pemerintah dan DPR tidak memberikan wewenang sepenuhnya kepada kekuasaan yudikatif atau kekuatan lain dalam pengisian jabatan Hakim Agung (MA),⁴ hakim Mahkamah Konstitusi (MK),⁵ dan seleksi hakim pada umumnya.⁶ Bahkan yang luput dari perhatian adalah dikuasai sepenuhnya pelaksana administrasi peradilan oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang tunduk pada kekuasaan eksekutif.⁷ Dengan kata lain, pemerintah dan DPR tidak akan pernah melepaskan kemerdekaan kekuasaan kehakiman berada sepenuhnya di genggaman kekuasaan yudikatif.

4 Untuk menjadi Hakim Agung harus melalui uji kelayakan di Komisi III DPR RI.

5 Unsur hakim MK berasal dari usulan DPR, Pemerintah dan MA

6 Seleksi hakim tingkat pertama menjadi bagian dari seleksi Pegawai Negeri Sipil (PNS)

7 Ruang dan peluang eksekutif untuk masuk mempengaruhi proses peradilan bisa melalui petugas administrasi peradilan

Secara historis, kisah penundukan kekuasaan kehakiman di Indonesia sudah semenjak jaman kolonial, sejalan dengan politik kekuasaan penjajahan Belanda yang menjadikan dan mengendalikan kekuasaan kehakiman sebagai bagian dari kekuasaan penaklukan negara jajahannya. Begitupun kekuasaan berikutnya di era kemerdekaan, yaitu Orde Lama dan Orde Baru.

Pemerintahan era Orde Lama menempatkan hakim sebagai alat revolusi sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang (UU) Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi: "Hakim sebagai alat revolusi wajib menggali dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dengan mengintegrasikan dari dalam masyarakat guna benar-benar mewujudkan fungsi hukum sebagai pengayoman".

Presiden Soekarno selaku Pemimpin Besar Revolusi dapat mencampuri urusan pengadilan dan mengintervensi hakim sebagaimana ditegaskan secara eksplisit disebutkan oleh Pasal 19 UU Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman: "Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan".

Dalam praktik peradilan, campur tangan Soekarno dilakukannya dengan terang, tanpa aling-aling. Dalam perkara Cosmos yang melibatkan seorang penyelundup, Soekarno menghendaki perkara ini diadli sebagai perkara subversif agar bisa menjatuhkan hukuman mati. Karena itu, ia minta Ketua Mahkamah Agung Wirjono Prodjodikoro menginstruksikan hakim yang menangani perkara, yaitu Sri Widoyati agar menjatuhkan pidana mati.

Sri Widoyati menolak mengkategorikan perkara penyelundupan sebagai perkara subversi politik dan menolak mempertimbangkan hukuman mati. Wirjono berkeras seraya menyebutkan tekanan yang menghimpitnya. Ia memohon-mohon kepada Sri Widoyati, sambil mengatakan bahwa ia adalah mahasiswa kesayangannya sewaktu kuliah, bahkan sampai menangis. Tetapi Sri Widoyati tetap teguh pada pendiriannya. Akhirnya ia tidak tahan lagi dan

mengatakan agar Wirjono bisa memberikan kepadanya Instruksi Presiden yang memerintahkan tindakan demikian. Itu taktik saja sebetulnya, sebab ia tidak pernah berpikir bahwa Presiden akan berani mengirim surat kepadanya berisi permintaan untuk menjatuhkan hukuman mati. Di luar dugaannya, Wirjono muncul keesokan harinya dengan surat dimaksud.⁸

Sri widoyati tidak bisa memutus perkara itu, dan minta agar perkara itu diserahkan kepada hakim lain. Perkara itu pun pindah tangan. Hukuman mati dijatuhkan. Ketika perkara itu sampai ke tangan Mahkamah Agung (MA), Demokrasi Terpimpin sudah ambruk.⁹

Era Orde Baru tidak jauh berbeda dengan Orde Lama di mana pengadilan (hakim) berada dalam tekanan kuat kekuasaan pemerintah dalam menangani perkara yang melibatkan kepentingan kekuasaan atau oknum kekuasaan sebagaimana saat hakim menyidangkan perkara Haris Murtopo (anak Ali Murtopo) salah satu penguasa kuat Orde Baru. Hakim tidak kuasa menjalankan kewenangan dengan merdeka dan menjatuhkan putusan membebaskan Haris yang menembak mati teman sekolahnya. Hakim beralasan Haris membela diri. Padahal kuat fakta bahwa Ketua Mahkamah Agung Seno Adji memanggil hakim yang mengadili Haris Murtopo dan langsung mendikte putusan pembebasan Haris.¹⁰

Pola pengelolaan hakim pada MA dan Kementerian Kehakiman atau Kementerian Agama di era Orde Baru cenderung membuka peluang intervensi. Bahkan kehadiran UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman berperan krusial dalam memburuknya hubungan antara korps hakim dengan pemerintah. Dalam kondisi politik tidak stabil saat itu, para hakim hanya bisa melindungi dari campur tangan Pemerintah jika punya kekuasaan seimbang yang mestinya dibangun lewat apa yang disebut hak uji konstitusional (*constitutional review*). Lebih jauh, dualisme administrasi pengadilan yang dilanjutkan dengan UU Nomor 14 Tahun 1970 memberi

8 Baca Sebastian Pompe, *The Indonesian Supreme Court, A Study of Institutional Collaps*, yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia dengan judul, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, Yayasan Obor, 2014, hal. 96

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*, hal. 186-187

pemerintah peran dalam administrasi pengadilan yang memuluskan jalan bagi terjadinya campur tangan politik dalam urusan pengadilan.¹¹

Begitulah sebagian kecil dari realitas sejarah kekuasaan kehakiman yang rentan dan tertaklukan oleh kepentingan kekuasaan eksekutif. Oleh sebab itu, upaya menutup rapat setiap celah intervensi harus terus dilakukan, dengan maksud tidak lain selain untuk meneguhkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam menjalankan kewenangan memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Dan karena itu pula, langkah membebaskan hakim dari status sebagai PNS atau dualisme status dan sepenuhnya menjadikannya sebagai pejabat negara harus dilihat dan diletakkan dalam perspektif di atas.

Mengakhiri Dualisme Kedudukan

Kekuasaan kehakiman yang merdeka seperti diatur dan dijamin di dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 belum dimaknai dan diterjemahkan di dalam peraturan perundang-undangan di bawah UUD sesuai dengan maksud kekuasaan kehakiman yang merdeka itu, kecuali hanya menyebutkan hakim sebagai pejabat negara, dan berhenti sampai di situ. Akibatnya pengaturan status hakim bukan makin mengarah pada penegasan hakim sebagai pejabat negara, tetapi berstatus ganda (PNS dan Pejabat Negara) yang justru menjauhkan upaya konseptualisasi, legalisasi, dan interpretasi riil makna kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Membiarkan status hakim demikian itu mengindikasikan bahwa kekuasaan eksekutif (pemerintah) dan legislatif (DPR) selaku pembuat UU tidak cukup memahami urgensi menempatkan hakim sebagai pejabat negara. Atau setidaknya tidak melihat ada masalah jika hakim sekadar disebut sebagai pejabat negara dengan perlakuan sebagai PNS dan membiarkannya selama 20 tahun.

Sebelum diundangkannya UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Nomor 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

11 Sebastian Pompe, *Ibid*, hal.167.

dan UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, status kepegawaian hakim adalah Pegawai Negeri Sipil Pusat¹². Sejalan dengan menguatnya dorongan penyatuatapan kekuasaan kehakiman pasca reformasi, menguat pula gagasan melakukan perubahan status kepegawaian hakim.

Dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dinyatakan dengan tegas bahwa hakim merupakan Pejabat Negara. Begitu pula dalam UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme juga menyebutkan hakim sebagai Pejabat Negara.

Paket UU tentang Badan Peradilan, yaitu UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman; UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum; UU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama; UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; mempertegas kedudukan hakim sebagai pejabat negara. Tetapi hingga saat ini, implementasi dari UU tersebut belum terealisasi dengan sempurna.

12 Penempatan hakim sebagai pegawai negeri (*ambtenaar*) adalah warisan kolonial Belanda yang memang dibuat untuk tunduk kepada kekuasaan eksekutif sehingga mudah diintervensi dan dijadikan alat politik penguasa colonial. Ketentuan yang berlaku di era colonial itu termuat dalam *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Belied der Justitie* (Reglemen tentang Organisasi Kehakiman dan Kebijakan Peradilan) yang tertara di dalam S. 23/1847 juncto S.57/1848 yang pada pokoknya menyenutkan: (a) Bahwa pengangkatan seorang hakim menjadi hakim dilakukan oleh Gubernur Jenderal setelah lolos memenuhi persyaratan dan seleksi yang dilakukan sebagaimana ditentukan undang-undang; (b) Bahwa hakim adalah seorang *Ambtenaar* (pegawai negeri) yang khusus bertugas untuk melaksanakan peradilan dalam rangka tujuan menegakkan hukum dan undang-undang; (c) Bahwa sebagai *ambtenaar* (pegawai negeri) di dalam menjalankan tugasnya berada di bawah pengawasan badan pengadilan tertinggi; (d) Bahwa jabatan hakim tidak boleh dirangkap dengan jabatan lain; (e) Bahwa hakim dapat diberhentikan atas dasar alasan-alasan yang ditentukan dalam undang-undang; (f) Bahwa tidak berlaku asas "hakim diangkat untuk seumur hidup". Kedudukan hakim sebagai *ambtenaar* (pegawai negeri) ini dilangsungkan setelah Indonesia merdeka. UU No. 1 Tahun 1950 menempatkan kedudukan hakim sebagai pegawai negeri yang notabene tidak jauh berbeda dengan apa yang ditetapkan dalam *Staatsblad* (R.O), yaitu: (a) Bahwa hakim adalah pegawai negeri yang memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan undang-undang. (b) Bahwa hakim dapat diberhentikan atas dasar yang ditentukan undang-undang; (c) Bahwa hakim bertugas untuk menegakkan hukum dan undang-undang berdasar pada ketentuan undang-undang; (d) Bahwa dalam menjalankan tugasnya hakim berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung. Baca H.M. Koesnoe, *Kedudukan dan Tugas Hakim Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Ubhara Press, Surabaya, 1998, hal. 83.

Selanjutnya Pasal 122 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menyatakan bahwa Pejabat Negara, yaitu “Ketua, wakil ketua, ketua muda, dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan, kecuali hakim *ad hoc*”. Lalu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 2002 tentang Kenaikan Jabatan dan Pangkat Hakim ditegaskan status hakim adalah PNS dengan jabatan tertentu atau pejabat negara tertentu yang berstatus PNS. Berikutnya PP Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil, hakim masih termasuk jabatan yang tercakup dalam PP tersebut yang berarti secara tidak langsung masih mendudukan hakim sebagai PNS.

Disharmoni pengaturan terdapat pula dalam PP Nomor 94 Tahun 2012 tentang hak keuangan dan fasilitas hakim yang berada di bawah MA. Dalam PP tersebut diatur hak keprotokolan sesuai kedudukan sebagai pejabat negara¹³ yang bertujuan untuk memberikan penghormatan kepada pejabat negara, tetapi dalam praktik hakim tidak dimasukkan sebagai salah satu pejabat negara yang mendapatkan tempat dalam acara-acara resmi.

Persoalan baru yang dilahirkan oleh UU ASN adalah mengeluarkan hakim *ad hoc* dari pengertian “hakim” yang dikategorikan sebagai pejabat negara. Hal ini tentu dapat menjadi potensi masalah di kemudian hari mengingat pengertian “hakim” dalam UU Kekuasaan Kehakiman juga melingkupi hakim *ad hoc*.¹⁴

Dualisme pengaturan tersebut setidaknya menggambarkan dengan jelas empat hal. *Pertama*, ketidakjelasan komitmen dan pandangan negara

13 Pasal 6 (1) Hakim memperoleh kedudukan protokol dalam acara kenegaraan dan acara resmi. (2) Kedudukan protokol sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

14 Pasal 122 UU No. 5 Tahun 2014 telah diuji oleh sejumlah hakim *ad hoc* ke Mahkamah Konstitusi (MK) tetapi MK menolak pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Putusan tersebut menguatkan status hakim *ad hoc* adalah bukan pejabat negara. Dalam pertimbangan putusan nomor 32/PUU-XII/2014 tersebut, Mahkamah antara lain menyatakan bahwa dibentuknya hakim *ad hoc* pada dasarnya karena adanya faktor kebutuhan akan keahlian dan efektivitas pemeriksaan perkara di Pengadilan yang bersifat khusus. Pengangkatan hakim *ad hoc* dilakukan melalui serangkaian proses seleksi yang tidak sama dengan proses rekrutmen dan pengangkatan hakim sebagai pejabat Negara. Adanya pengecualian hakim *ad hoc* sebagai pejabat negara, sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 122 huruf e UU ASN, menurut Mahkamah, tidak bertentangan dengan konstitusi. Sebab, sifat, pola rekrutmen, tidak adanya pembatasan usia berakhir masa tugasnya bagi hakim *ad hoc* berbeda dengan hakim karier. Selain itu, hakim *ad hoc* memiliki ruang lingkup tugas dan kewenangan yang bersifat terbatas dan sementara.

tentang dan arti penting kekuasaan kehakiman dengan membiarkan dualisme status hakim. *Kedua*, kekacauan manajemen pengelolaan institusi kekuasaan kehakiman. *Ketiga*, ketidakjelasan paradigma dan pemahaman korps hakim, khususnya MA pada diri dan institusinya sendiri sehingga cenderung menerima begitu saja apa yang terjadi pada aparatur dan institusinya. *Keempat*, ketidakpastian proses rekrutmen, pengangkatan, kepangkatan, pembinaan, promosi mutasi, pengawasan, gaji dan tunjangan, fasilitas kesejahteraan, pengamanan, hingga pensiun.

RUU Jabatan Hakim

Realitas disharmoni kekuasaan kehakiman yang telah dijelaskan di atas mendorong KY bersama-sama dengan masyarakat sipil (perguruan tinggi dan Lembaga Swadaya Masyarakat) serta Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) melakukan kajian-kajian bersama selama beberapa waktu yang berujung disusunnya Rancangan Undang-Undang (RUU) Jabatan Hakim inisiatif DPR RI.

Substansi utama RUU Jabatan Hakim ini adalah untuk menegaskan kedudukan hukum hakim sebagai pejabat negara dengan maksud: *Pertama*, mendudukan dengan tegas status hakim sebagai aparatur negara (*state apparatus*) dan bukan aparatur pemerintah (*government apparatus*) karena wewenang dan tugas hakim adalah melaksanakan kekuasaan bidang yudikatif dan bukan bidang eksekutif sehingga status yang melekat pada hakim seharusnya bukan PNS (eksekutif). *Kedua*, menghindarkan hakim terikat secara struktural dan administratif terhadap kekuasaan eksekutif yang bisa menimbulkan komplikasi dalam penggunaan kewenangan kekuasaan kehakiman (konflik kepentingan). *Ketiga*, mencegah potensi intervensi eksekutif terhadap kebebasan hakim, terutama karena beban psikologis sebagai satu korps dan birokrasi yang membawa atau menuntut ikatan dan kewajiban-kewajiban tertentu.¹⁵ *Keempat*, untuk membangun karakter profesi

15 Hakim dengan status PNS wajib membuat DP 3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pegawai) sebagai acuan dan pertimbangan kenaikan pangkat, penempatan dalam jabatan, pemindahan, kenaikan gaji berkala, dll.. Jika DP3 jelek, maka taruhannya adalah karier. Beberapa aspek yang dinilai dalam instrumen

hakim yang jelas dan kokoh. *Kelima*, memudahkan dirumuskannya pelbagai pengaturan tentang hak-hak¹⁶ dan kewajiban-kewajiban hakim dalam konteks independensi dan akuntabilitas. *Keenam*, menjadi dasar dirumuskannya manajemen administrasi peradilan yang tepat.

Karena itu, menjadikan hakim sebagai pejabat negara merupakan kebijakan strategis dan fundamental dalam rangka menata filosofi jabatan hakim Indonesia untuk meninggikan prestise dan kemampuan kelembagaan mereka. Selain itu juga akan membuat para hakim lebih tanggap terhadap kepentingan profesional. Apalagi jika badan ini bekerja sesuai dengan ketentuan formal, atau dengan kata lain jika badan kehakiman dapat dibedakan secara tajam dari birokrasi pemerintahan.¹⁷

Dari sudut fungsi yang dijalankannya, hakim sudah tepat diposisikan sebagai pejabat negara, karena lembaga kekuasaan kehakiman adalah lembaga negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung untuk dan atas nama negara menjalankan kekuasaan yudikatif, dan bukan untuk dan atas nama pemerintah yang menjalankan kewenangan eksekutif.

Negara-negara yang mengatur jabatan hakim dalam UU tersendiri, antara lain Kanada¹⁸ yang disebut *Judges Act 1985* yang diamendemen terakhir pada tahun 2015. Secara umum *Judges Act* merupakan suatu kodifikasi dari berbagai peraturan terkait hakim yang sebelumnya tersebar. *Judges Act* dibagi menjadi 3 (tiga) bagian besar pengaturan, pertama, mengenai *Judges* (Hakim), kedua, mengenai *Canadian Judicial Council* (Dewan Yudisial Kanada), dan ketiga, tentang *Administration of Federal Judicial Affair* (Urusan Administrasi Yudisial Federal).

Manajemen hakim secara lengkap dan komprehensif diatur dalam Bagian I mengenai Hakim. Berikut ini penjelasan mengenai manajemen hakim

tersebut adalah: kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan. Aspek-aspek tersebut sesungguhnya tidak tepat jika diterapkan terhadap hakim, karena pelaksanaan kekuasaan kehakiman tidak dapat disamakan dengan pekerjaan administratif yang dilakukan oleh Pemerintah.

16 Diperolehnya hak-hak sebagai pejabat negara (gaji, tempat tinggal, tunjangan kesehatan, transportasi, dan pengamanan)

17 Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 398.

18 Baca Naskah Akademik RUU Jabatan Hakim, hal. 54-55

yang diatur dalam Judges Act: a) Pengangkatan dalam Pasal 3 dijelaskan bahwa: *No person is eligible to be appointed a judge of a superior court in any province unless, in addition to any other requirements prescribed by law, that person (a) is a barrister or advocate of at least ten years standing at the bar of any province; or (b) has, for an aggregate of at least ten years, (i) been a barrister or advocate at the bar of any province, and (ii) after becoming a barrister or advocate at the bar of any province, exercised powers and performed duties and functions of a judicial nature on a fulltime basis in respect of a position held pursuant to a law of Canada or a province.*

Apa yang diatur dalam Pasal 3 *Judges Act* tersebut menjelaskan bahwa syarat menjadi hakim adalah mereka yang memiliki pengalaman atau reputasi sebagai pengacara selama sepuluh tahun di pelbagai tingkatan.

Judges Act Kanada juga mengatur rinci pembinaan, pengawasan, perlindungan, asuransi, tunjangan transportasi, tunjangan rapat, seminar, dan lain-lain. Khusus terkait perlindungan, hakim Kanada memperoleh standar gaji yang layak, asuransi, fasilitas kesehatan, bahkan tunjangan hidup bagi keluarga jika hakim meninggal dunia. Asuransi kehidupan dasar-asuransi kehidupan tambahan-asuransi pasca pensiun-asuransi bagi tanggungan keluarga-asuransi kematian dan cacat tubuh.¹⁹

Aspek Strategis

Menjadikan hakim sebagai pejabat negara, selain penting untuk meninggikan prestise serta menguatkan kemerdekaan personal dan fungsional hakim, akan berdampak positif pula terhadap aspek-aspek manajerial hakim di bidang penyiapan calon hakim di perguruan tinggi, pengadaan (rekrutmen), kesejahteraan, hubungan hakim dan pimpinan, memicu kompetisi yang sehat, serta pembenahan aparatur administrasi peradilan.

19 *Ibid.*

Penyiapan Calon Hakim

Profesi hakim selama ini dinilai sama dengan profesi-profesi hukum lainnya, yaitu pegawai negeri yang khusus bekerja di pengadilan dengan tugas menyidangkan perkara. Proses dan syarat untuk menjadi hakim juga sama dengan proses untuk menjadi PNS umumnya. Jenjang kariernya sama; hak-hak dan kewajiban sama; standar dan prosedur penilaian untuk kenaikan pangkat dan golongan sama. Pendek kata, tidak ada yang khusus dan istimewa dari status dan citra hakim. Karena itu, selama menempuh pendidikan hukum, mahasiswa mengambil semua mata kuliah yang disediakan tanpa sedikitpun diarahkan untuk menekuni profesi hukum tertentu, termasuk hakim.

Pilihan menjadi hakim adalah pilihan bebas, sebagaimana pilihan untuk menjadi jaksa, advokat, notaris atau PNS lainnya; yang penting sarjana hukum, dan memenuhi syarat-syarat administratif, seperti indeks prestasi (IP) minimal tertentu. Tidak ada syarat-syarat substansial lainnya yang menunjukkan profesi hakim adalah profesi istimewa yang hanya bisa dimasuki oleh sarjana hukum dengan kualifikasi khusus.

Menjadikan hakim sebagai pejabat negara akan menjadi awal meninggikan derajat, citra dan cita rasa profesi hakim dibanding profesi-profesi hukum lainnya di hadapan masyarakat, dan akan berdampak pula kepada perubahan sistem pendidikan hukum di Indonesia.

Pengadaan Hakim

Pengadaan hakim (rekrutmen) adalah langkah pendahuluan yang menentukan diperoleh tidaknya hakim berintegritas dan bermutu (kompeten). Oleh sebab itu, jika kelak hakim sudah menjadi pejabat negara, maka manajemen seleksi hakim harus dengan mekanisme tersendiri. Tidak bisa disamakan dan menjadi satu kesatuan dalam seleksi PNS. Yang penting dan utama ditekankan untuk seleksi hakim sebagai pejabat negara adalah terbuka, khusus, dan kompetitif.

Sebagai gambaran tentang bagaimana manajemen seleksi di negara lain, penting dikemukakan model seleksi Amerika Serikat dan Jepang. Di Amerika Serikat, rekrutmen calon hakim dilakukan terbuka melalui empat jalur rekrutmen, yaitu: *Pertama*, jalur partisan. Proses ini melibatkan partai politik sebagai pendukung calon untuk (pertama-tama) ikut konvensi untuk kemudian dilakukan pemilihan umum antar nominasi. *Kedua*, jalur nonpartisan, di mana calon hakim secara mandiri, tanpa dukungan partai mencalonkan diri dalam pemilihan. *Ketiga*, jalur yang disebut dengan istilah *gubernatorial appointment system*. Pada jalur ini sangat dikedepankan loyalitas, kontribusi dan dedikasi calon; sekalipun masih ada kedekatan calon dengan partai. *Keempat*, jalur model gabungan (*merit selection system*) yang berada di bawah komisi khusus, yang terdiri dari unsur partai politik dan masyarakat yang memilih beberapa daftar nama calon untuk diajukan ke pemerintah negara bagian untuk dipilih dan ditetapkan sebagai hakim.²⁰

Sementara di Jepang, rekrutmen hakim di semua tingkatan dilakukan oleh dan atas rekomendasi *Chief of Justice* (Ketua MA) dan Sekretaris Jenderal *Legal Training and Research Institute*. Sistem ini mengharuskan lulusan dari fakultas hukum ternama di Jepang mengikuti ujian nasional untuk menjadi hakim.

Peserta yang lulus selanjutnya mengikuti pelatihan pada *Legal Training and Research Institute* di bawah bimbingan Ketua MA dan Sekretaris Jenderal lembaga tersebut selama 2 tahun, dan setiap 4 bulan melakukan *tour of duty* di empat tempat, yaitu kantor pengacara, kantor kejaksaan, kantor pengadilan pidana dan pengadilan perdata; masing-masing selama empat bulan.

Selama mengikuti pendidikan itu, para peserta boleh mengajukan lamaran untuk jabatan hakim. Yang lolos akan memulai karirnya sebagai hakim magang (asisten) selama 10 tahun. Dalam praktik, setelah 5 tahun magang sebagai asisten hakim, mereka dapat menjadi anggota majelis hakim pada *distric court* atau memimpin sidang dalam *family court* atau *sumarry court* dengan hakim tunggal (*junus judex*). Dan setelah 10 tahun magang, mereka

20 N Gery Holten dan Lawson L Lamar, *The Criminal Courts: Struktureel, Personnel, and Prosesses*, 1964, New York: Mc Graw Inc, hal 95-96

akan diangkat kembali sebagai hakim penuh pada *distric court*.

Pelajaran penting dari sistem rekrutmen di Amerika Serikat dan Jepang adalah proses terbuka, selektif, dan kompetitif. Model atau sistem apa yang tepat untuk Indonesia bisa dilakukan melalui institusi khusus yang sudah ada, seperti KY, yang dalam praktik bisa saja KY menjalankannya dengan melibatkan sejumlah pihak untuk menjaga kredibilitas proses; atau komisi khusus yang dibentuk Presiden selaku kepala negara yang berisi personal-personal yang memiliki integritas dan kompetensi dalam supervisi MA dan KY sebagai institusi pengguna dan pengawas. Pendek kata, ada banyak cara bisa dilakukan untuk menyeleksi hakim sebagai calon pejabat negara, guna mengakhiri model rekrutmen PNS.

Kesejahteraan

Konsekuensi logis sebagai pejabat negara, maka kesejahteraan hakim akan meningkat. Hak-hak sebagai pejabat negara (gaji, tunjangan kesehatan, keamanan, transportasi, perumahan, dll) tentu akan secara signifikan mendatangkan ketenteraman dalam melaksanakan wewenang dan tugas.

Ada sementara pihak yang keberatan dengan peningkatan kesejahteraan hakim, dengan alasan hakim tidak layak ditingkatkan kesejahteraan selagi citra dan kinerjanya buruk. Pandangan ini tentu lahir dari ketidakpuasan yang panjang terhadap citra dan kinerja hakim. Tetapi upaya memulai perbaikan, dengan membenahi status dan kesejahteraan adalah langkah yang harus diambil sebagai kewajiban konstitusional negara menjaga dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim melalui pemberian kesejahteraan yang tinggi sebagaimana di negara-negara maju.

Membangun Hubungan Profesional

Status hakim sebagai pejabat negara berarti menempatkan derajat kewenangan fungsional hakim selaku pemegang kekuasaan kehakiman sejajar satu sama lain. Status pimpinan atau atasan tidak lebih sebagai manajer

untuk tugas-tugas administratif kantor, dan karena itu kewenangan pimpinan MA, Pengadilan Tinggi (PT) dan Pengadilan Negeri (PN) harus diubah sesuai dengan status hakim sebagai pejabat negara.

Memacu Kompetisi Sehat

Menjadikan hakim sebagai pejabat negara berarti pula menempatkan hakim sebagai pribadi-pribadi pelaku profesional yang sejajar satu sama lain dalam menjalankan wewenang dan tugasnya memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Pada posisi yang setara, maka kompetisi yang sehat meraih derajat profesionalitas terbaik akan terjadi secara alamiah.

Selama ini tidak ada kompetisi yang sehat/objektif dalam menjalankan tugas-tugas profesi karena kekuatan struktural menciptakan hubungan yang tidak merdeka, tergantung, interventif dan dominatif. Promosi dan mutasi hakim lebih didasarkan pada ketaatan atau kedekatan; bukan pada dedikasi dan prestasi. Tidak mengherankan apabila ada keadaan pada hakim-hakim tertentu situasi demoralisasi di mana hakim menilai dirinya sudah tidak perlu membuat putusan bagus, mengejar penyelesaian perkara, dan seterusnya, karena tidak berimplikasi pada kenaikan jenjang karier atau jabatan.

Pembenahan Aparatur Administrasi Peradilan

Apabila status hakim menjadi pejabat negara, maka tentu seharusnya diikuti dengan pembenahan manajemen administrasi peradilan beserta sumber daya manusia yang menyelenggarakan administrasi peradilan tersebut.

Jamak diketahui bahwa kasus-kasus permainan perkara di setiap tingkat pengadilan dilakukan oleh aparatur administrasi perkara dengan mempermainkan pelbagai aspek dari administrasi perkara itu. Tidak akan banyak dampak positifnya hakim sebagai pejabat negara apabila tidak diikuti dengan perubahan mendasar sumber daya manusia dan manajemen perkara di PN, PT dan MA.

Karena itu, sudah sepantasnya aparaturnya peradilan adalah mereka yang khusus dididik dan direkrut untuk menjadi administrator pengadilan, bukan PNS hasil seleksi umum, pindahan atau melimpah dari kementerian/lembaga lain yang tidak dibekali sama sekali dengan pengetahuan, pemahaman dan kesadaran tentang bidang kerjanya sebagai administrator pengadilan.

Oleh sebab itu, menyertai perubahan status hakim kelak, penting dilakukan juga perubahan sistem rekrutmen dan persyaratan pegawai administrasi pengadilan. Untuk persyaratan mutlak memiliki integritas, kompetensi keilmuan hukum, administrasi, dan kemampuan teknologi, serta independen. Sedang rekrutmen dilakukan khusus oleh MA dan pemerintah dengan membentuk tim seleksi khusus dan dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan partisipatif.

Penutup

Seluruh gagasan tentang upaya menjadikan hakim sebagai pejabat negara tidak lain selain keinginan meninggikan kehormatan dan keluhuran martabat profesi hakim dengan seluruh konsekuensi-konsekuensi positif yang menyertainya. Dengan begitu, maka terbuka harapan akan masa depan kekuasaan kehakiman yang sungguh-sungguh merdeka; merdeka secara institusional, merdeka secara personal, merdeka secara fungsional dan merdeka secara finansial.

Oleh sebab itu, sangat diharapkan respon dan dukungan positif MA (terutama) agar RUU Jabatan Hakim sebagai kerangka normatif jabatan hakim bisa segera disahkan menjadi UU sehingga langkah-langkah lain, termasuk membenahi administrasi peradilan bisa dilakukan.

“Status hakim sebagai pejabat negara berarti menempatkan derajat kewenangan fungsional hakim selaku pemegang kekuasaan kehakiman sejajar satu sama lain. Status pimpinan atau atasan tidak lebih sebagai manajer untuk tugas-tugas administratif kantor, dan karena itu kewenangan pimpinan MA, Pengadilan Tinggi (PT) dan Pengadilan Negeri (PN) harus diubah sesuai dengan status hakim sebagai pejabat negara”

Bab I



KEKUASAAN KEHAKIMAN DAN AKUNTABILITAS PERADILAN

Paradigma Kekuasaan Kehakiman Sebelum dan Sesudah Reformasi

Aidul Fitri Ciada Azhari¹

A. Pengantar

Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menetapkan kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Ketentuan UUD 1945 tersebut menegaskan prinsip pokok dalam kekuasaan kehakiman, yakni kemerdekaan peradilan atau independensi peradilan. Intinya, kekuasaan kehakiman harus independen dalam pengertian secara struktural lepas dari campur tangan cabang-cabang kekuasaan lainnya, yakni cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, serta secara fungsional dalam memeriksa, mengadili dan memutus setiap hakim tidak dipengaruhi atau dicampuri oleh berbagai kekuatan ekstra-yudisial, seperti kekuatan politik, ekonomi atau opini publik.

Secara konsepsional, kemerdekaan kekuasaan kehakiman terkait dengan prinsip pemisahan kekuasaan yang menghendaki pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang kekuasaan, yakni kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif), melaksanakan undang-undang (eksekutif), dan menafsirkan undang-undang (yudikatif). Amendemen UUD 1945 menganut prinsip pemisahan kekuasaan yang sejalan dengan berlakunya sistem pemerintahan presidensial

1 Ketua Komisi Yudisial (KY) RI Periode Februari 2016-Juni 2018 dan Guru Besar Ilmu Hukum pada Universitas Muhammadiyah Surakarta

yang memisahkan secara tegas antara fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif ke dalam lembaga negara yang berbeda.

Sebelum amendemen, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menetapkan kekuasaan membentuk undang-undang (UU) dipegang oleh Presiden dengan persetujuan DPR, sehingga kekuasaan legislatif secara kelembagaan dipegang secara bersama-sama oleh Presiden dan DPR, tetapi dengan fungsi yang berbeda, yakni Presiden yang membentuk dan DPR yang memberikan persetujuan –setelah melalui pembahasan oleh DPR sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 20 UUD 1945 sebelum amendemen. Dengan demikian, sebelum amendemen UUD 1945 Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan pembentukan UU sekaligus.

Setelah amendemen UUD 1945, kekuasaan legislatif dan eksekutif dipisahkan secara tegas, yakni kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden dan kekuasaan legislatif pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan ketentuan setiap UU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama (Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945). Pemisahan kekuasaan itu pun menunjukkan kedudukan yang sederajat antara cabang kekuasaan yang mengimplikasikan berlakunya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) antara cabang kekuasaan sehingga tidak dimungkinkan terjadi pemusatan kekuasaan pada satu cabang kekuasaan.

Dalam kaitan dengan kekuasaan kehakiman, pemisahan kekuasaan itu lebih bersifat mutlak dengan adanya prinsip kemerdekaan peradilan. Jika dalam pembentukan UU masih terdapat adanya ketentuan untuk melakukan pembahasan dan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, maka berkenaan dengan kekuasaan kehakiman sepenuhnya badan kekuasaan lainnya tidak dapat turut campur terhadap pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Badan-badan peradilan memiliki otonomi penuh untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara yang sedang ditanganinya. Konsekuensinya, badan-badan peradilan harus terpisah baik secara institusional maupun fungsional dari badan kekuasaan negara lainnya.

Kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang mutlak pascaamendemen UUD 1945 terkait erat dengan berlakunya sistem pemerintahan presidensial yang meniscayakan pemisahan kekuasaan dalam hubungan antar cabang kekuasaan negara. Namun, bukan berarti sebelum amendemen UUD 1945 tidak dikenal adanya kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Dalam Penjelasan Pasal 24 UUD 1945 sebelum amendemen disebutkan, “Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim”.

Penjelasan Pasal 24 tersebut jelas menunjukkan berlakunya prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman dengan penegasan maknanya terlepas dari kekuasaan pemerintah. Artinya, secara kelembagaan lembaga peradilan dan hakimnya harus terlepas dari pengaruh atau campur tangan eksekutif. Dengan demikian, sekalipun sebelum amendemen UUD 1945 tidak terdapat pemisahan kekuasaan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, tetapi berkenaan dengan kekuasaan kehakiman tetap berlaku prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman.

Perkembangan dan dinamika kekuasaan kehakiman dalam kaitannya dengan kemerdekaan kekuasaan kehakiman tersebut dibahas lebih lanjut dalam tulisan ini dengan menggunakan pemisahan kekuasaan sebagai instrumen teoretis dengan kurun waktu yang dikaji adalah sebelum dan sesudah reformasi.

B. Teori Pemisahan Kekuasaan dan Independensi Peradilan

Pemisahan kekuasaan (*separation of power/séparation des pouvoirs/scheiding van machten*) berasal dari pemikiran Charles de Secondat, Baron de Montesquieu dalam karyanya *De l'esprit des lois* (1758). Berdasarkan pengamatannya terhadap sistem pemerintahan Inggris, Montesquieu berpendapat bahwa setiap pemerintahan terdiri atas tiga cabang kekuasaan: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Legislatif memiliki kekuasaan untuk “*enacts temporary or perpetual laws, and amends or abrogates those that have been*

already enacted'. Eksekutif memiliki kekuasaan untuk *"makes peace or war, sends or receives embassies, establishes the public security, and provides against invasions"*. Sementara yudikatif memiliki kekuasaan *"Punishes criminals, or determines the disputes that arise between individuals"*.²

Montesquieu berpendapat ketiga cabang kekuasaan itu harus dipisah dengan argumentasi:

*When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner.*³

Berdasarkan pernyataannya tersebut, Montesquieu menegaskan bahwa penyatuan kekuasaan legislatif dan eksekutif pada satu orang atau satu lembaga akan melahirkan tirani kekuasaan yang mengakibatkan hilangnya kebebasan. Hal yang sama berlaku pula dengan kekuasaan kehakiman.

Dalam kaitan kekuasaan kehakiman, Montesquieu secara tegas menyatakan:

*Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression.*⁴

Artinya, menurut Montesquieu kekuasaan kehakiman harus terpisah dari legislatif dan eksekutif agar dapat melindungi kebebasan. Apabila kekuasaan kehakiman bergabung dengan legislatif, maka kehidupan dan kebebasan penduduk akan diperlakukan dengan kekuasaan sewenang-wenang. Demikian pula jika kekuasaan kehakiman bergabung dengan eksekutif, maka hakim akan bertindak dengan kekerasan dan menindas. Dengan demikian, pemisahan kekuasaan kehakiman dari legislatif dan eksekutif bukan untuk memberikan

2 Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Canada: Batoche Books, 1748/2001, hlm. 173.

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*

keistimewaan kepada peradilan, melainkan terutama untuk melindungi kebebasan warga negara agar tidak diperlakukan sewenang-wenang oleh pemerintah.

Gagasan pemisahan kekuasaan Montesquieu berpengaruh terhadap gagasan ketatanegaraan Amerika Serikat dan melahirkan model presidensial di Amerika Serikat (AS). Sistem Presidensial AS memberikan semua kekuasaan legislatif kepada Kongres yang terdiri atas Senat dan *House of Representatives* (Art. 1, sec. 1 Konstitusi AS), kekuasaan eksekutif kepada Presiden AS (Art. II, sec. 1 Konstitusi AS) dan kekuasaan yudikatif kepada satu Mahkamah Agung AS (Art. III, sec. 1 Konstitusi AS). Sejalan dengan pemikiran Montesquieu, para pendiri negara AS merancang pemisahan kekuasaan selain untuk menciptakan efektivitas pemerintahan adalah juga sebagai cara untuk melindungi kebebasan warga negara.⁵ Dengan demikian, pemisahan kekuasaan kehakiman dari cabang kekuasaan lain bukan semata-mata untuk menjaga agar peradilan lepas dari pengaruh cabang kekuasaan lain, tetapi yang paling penting adalah sebagai cara melindungi kebebasan warga negara.

Sekalipun demikian, kekuasaan kehakiman di AS tidak sepenuhnya luput dari campur tangan politik, baik dalam rekrutmen hakim agung federal (*Supreme Court*) maupun hakim pada tingkat negara bagian (*state*). Hakim agung dipilih oleh Senat atas usulan Presiden, sementara hakim pada tingkat negara bagian dipilih bervariasi dengan setidaknya lima macam metode, yakni: pemilihan non-partisan (afiliasi partai tidak dicantumkan pada kertas suara), pemilihan partisan (afiliasi partai dicantumkan pada surat suara), pengangkatan oleh gubernur negara bagian, pemilihan/pengangkatan oleh badan legislatif negara bagian, dan seleksi yang berbasis merit oleh *Judicial Commission* (JC). Metode seleksi oleh *Judicial Commission* bermula dari *the Nonpartisan Selection of Judges Court Plan (the Missouri Plan)* dengan tujuan untuk mengurangi pengaruh politik dan partai dalam rekrutmen hakim dengan metode yang lain.⁶

5 Mark Tushnet, *The Constitution of the United States of America A Contextual Analysis*, Portland: Hart Publishing, 2015, hlm 16.

6 Fiona O'Connell & Ray McCaffrey, "Judicial Appointments in Germany and the United States", Paper bagi *the Committee for Justice on judicial appointments in Germany and the United States*, 15 Maret 2012, hlm. 25-26; tersedia pada <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2012/justice/6012.pdf>.

Dalam perkembangannya, pemisahan kekuasaan di AS bukan saja berlaku dalam hubungan antar cabang kekuasaan negara, melainkan pula secara internal di dalam masing-masing cabang kekuasaan. Pemisahan kekuasaan internal terutama berkembang dalam cabang kekuasaan eksekutif yang kewenangannya semakin meluas. Pada mulanya kekuasaan eksekutif hanya meliputi pemerintah. Tetapi dalam perkembangannya terjadi pemisahan antara Presiden dan kabinet di satu pihak dan administrasi pemerintahan yang mencakup birokrasi yang independen dan badan-badan independen (*independent agencies*) di pihak lain. Perkembangan ini bermula dengan lahirnya Pendleton Act pada 1883 yang melahirkan sebuah *Civil Service Commission*, sekarang dikenal *the Office of Personnel Management*, yang mendorong tumbuhnya birokrasi modern yang berbasis pada sistem merit.⁷

Gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu juga dikenal dalam sistem pemerintahan parlementer, tetapi lebih spesifik hanya pada kekuasaan kehakiman. Dalam sistem parlementer Jerman, kekuasaan legislatif dan eksekutif disusun secara dependen satu sama lain dan bekerja bersama secara erat. Parlemen dan pemerintah secara institusional, fungsional, dan personal saling berhubungan dan terkait sangat kuat. Hubungan kekuasaan yang seperti itu dikenal dalam literatur Jerman sebagai teori "*functional suitability*" (*Funktionsgerechtigkeit*) atau "*institutional adequacy*" (*Organadäquanz*) yang bermakna fungsi harus dilaksanakan oleh parlemen dan pemerintah "*which according to their organization, composition, function, and procedures dispose of the best qualification for this purpose*".⁸

Berlainan dengan cabang kekuasaan lainnya, kekuasaan kehakiman secara fundamental dan ketat terpisah dari kedua cabang kekuasaan lainnya. Mengacu pada pemikiran Montesquieu, "*séparation des pouvoirs*" atau pemisahan kekuasaan hanya pada kekuasaan kehakiman, sementara diferensiasi antara

7 *Ibid.*, hlm. 95-96; Gillian E. Metzge, "The Interdependent Relationship Between Internal and External Separation of Powers," dalam 59 *Emory Law Journal*, 423-424 (2009). Salah satu yang menjadi masalah dalam pemisahan kekuasaan internal di AS adalah politisasi terhadap pegawai negeri sipil di Departemen Kehakiman yang terjadi pada masa pemerintahan George Bush (.... *misuse of personnel decisions for political purposes, such as claims that political affiliation and ideology were a basis for civil service hiring at the Department of Justice*).

8 Werner Heun, *The Constitution of Germany A Contextual Analysis*, Portland: Hart Publishing, 2011, hlm. 86.

kekuasaan legislatif dan eksekutif merupakan “*distribution de pouvoirs*” atau pembagian kekuasaan.⁹ Pemisahan kekuasaan kehakiman itu ditegaskan pada Pasal 92 UUD Jerman yang menetapkan kekuasaan kehakiman dipegang oleh hakim (*den Richtern*) dan dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi (*das Bundesverfassungsgericht*), peradilan-peradilan Federal (*Bundesgerichte*)¹⁰ dan peradilan-peradilan di negara bagian (*die Gerichte der Länder*). Ketentuan tersebut sering ditafsirkan sebagai pemberian sepenuhnya kekuasaan kehakiman kepada para hakim (*Richtervorbehalt*), bukan kepada peradilan secara kelembagaan.¹¹

Pemisahan kekuasaan kehakiman dari cabang kekuasaan lainnya dilindungi secara konstitusional pada Pasal 97 dan 98 UUD Jerman dengan ketentuan mengenai independensi substansial (*sachliche*) dan personal (*personelle*). Independensi substansial mengandung makna hakim harus independen dan hanya tunduk pada hukum. Ini berarti bahwa hakim tidak boleh tunduk pada perintah atau instruksi dari pihak lain (Pasal 97 I). Independensi substansial dilengkapi dan diperkuat dengan jaminan independensi personal, yakni hakim hanya dapat diangkat, diberhentikan, dipindahkan, atau dipurnatugaskan hanya berdasarkan UU. Demikian pula halnya dengan masa jabatan dan gaji hakim harus ditetapkan dengan UU.¹²

Sama halnya dengan perkembangan di AS, pemisahan kekuasaan secara internal juga terjadi di dalam cabang kekuasaan eksekutif yang membedakan antara eksekutif sebagai kepemimpinan negara (*Staatleitung*) dan administrasi sebagai pelaksana hukum (*Verwaltung als Gesetzesvollzug*). Perbedaan tersebut melahirkan dua macam lembaga yang berbeda, yakni pemerintah (*Regierung*) pada satu pihak dan badan-badan administratif

9 *Ibid.*, hlm. 159.

10 Peradilan-peradilan Federal Jerman terdiri atas lima macam peradilan dengan hierarki yang terpisah, yakni: (1) *Bundesgerichtshof* (Mahkamah Agung Federal) di Karlsruhe dengan yurisdiksi dalam perkara perdata dan pidana; (2) *Bundesverwaltungsgericht* (Mahkamah Agung Administrasi Federal) di Leipzig dengan yurisdiksi dalam perkara administrasi; (3) *Bundesfinanzhof* (Mahkamah Agung Fiskal Federal) di Munich dengan yurisdiksi dalam perkara pajak; (4) *Bundesarbeitsgericht* (Mahkamah Agung Perburuhan Federal) di Erfurt dengan yurisdiksi dalam perkara perburuhan; dan (5) *Bundessozialgericht* (Mahkamah Agung Sosial Federal) di Kassel dengan yurisdiksi dalam perkara jaminan sosial dan kesejahteraan sosial. *Ibid.*, hlm. 166.

11 *Ibid.*, hlm. 159-160.

12 *Ibid.*, hlm. 161-162.

(*Verwaltungsbehörden*) pada pihak lain. Selain itu di dalam badan administratif terdapat birokrasi kementerian (*Ministerialbürokratie*) yang bersifat independen.¹³

Administrasi tersebut mencakup tiga fungsi klasik serta dua fungsi tambahan, yakni: (a) kekuasaan kepolisian yang merupakan fungsi tradisional dengan tujuan untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat; (b) pengelolaan tarif dan pajak dengan tujuan untuk memperoleh pendapatan bagi pembiayaan negara; (c) rekrutmen dan pendidikan pegawai, serta pengadaan barang dan jasa. Ketiga fungsi administrasi klasik itu, yakni administrasi kepolisian, administrasi keuangan dan pajak, dan administrasi kepegawaian dan pengadaan dilengkapi dengan perluasan selama abad ke-20 dengan administrasi pelayanan sosial (*Lesitungsverwaltung*) serta administrasi perencanaan umum dan pengawasan (*Lenkungsverwaltung*).¹⁴

Berbeda dengan parlementer Jerman, sistem pemerintahan Prancis yang menganut quasi-presidensial menetapkan pemisahan kekuasaan hanya antara legislatif dan eksekutif, sementara untuk peradilan hanya diberikan kewenangan (*l'autorité/authority*), bukan kekuasaan (*pouvoir/power*). Oleh karena itu, dalam Konstitusi Prancis hanya dikenal dua cabang kekuasaan, yakni legislatif dan eksekutif, sedangkan untuk peradilan hanya disebutkan kewenangan yudisial (*de l'autorité judiciaire/judicial authority*) yang menunjukkan kedudukannya lebih rendah dibandingkan kekuasaan legislatif dan eksekutif (Bab VIII Konstitusi Prancis).¹⁵ Status kehakiman yang hanya memiliki kewenangan dan bukan kekuasaan memantulkan tradisi panjang ketidakpercayaan masyarakat terhadap pengadilan di Prancis.¹⁶ Oleh karena itu pula, kewenangan peradilan hanya diberikan kepada peradilan umum (*les tribunaux judiciaires*), sementara kepada peradilan administrasi tidak diberikan independensi.¹⁷ Sekalipun hanya memiliki kewenangan, bukan kekuasaan, namun Pasal 64 Konstitusi Prancis menetapkan adanya independensi kewenangan yudisial (*de l'indépendance de l'autorité judiciaire*). Konstitusi Prancis memberikan kekuasaan kepada Presiden

13 *Ibid.*, hlm. 127-128.

14 *Ibid.*, hlm. 141.

15 Sophie Boyron, *The Constitution of France A Contextual Analysis*, Oxford-Portland Oregon, Hart Publishing, 2013, hlm. 30 dan 141-142.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*, hlm. 141.

Republik (*Le Président de la République*) untuk menjamin independensi kewenangan yudisial yang pelaksanaannya dibantu oleh satu badan *le Conseil supérieur de la magistrature* atau Dewan Tinggi Kehakiman, yakni suatu badan yang serupa dengan Komisi Yudisial (KY) di Indonesia. Dalam ketatanegaraan Prancis, *la magistrature* atau kehakiman terdiri atas hakim (*juges du siege*) dan jaksa (*juges de parquet*), sehingga tugas *le Conseil supérieur de la magistrature* mencakup hakim dan jaksa.¹⁸ Sejak awal, pembentukan *le Conseil supérieur de la magistrature* dimaksudkan untuk menyekat keputusan pemerintah dalam menentukan karir hakim. Sekarang *le Conseil supérieur de la magistrature* memiliki kewenangan juga dalam pengangkatan hakim serta penanganan disiplin dan kode etik hakim.¹⁹

Perlindungan atas independensi kewenangan yudisial di Prancis didasarkan pada beberapa mekanisme sebagai berikut: (1) prinsip iremovabilitas, yakni hakim tidak dapat diberhentikan atau dipindahkan tanpa sebab dan proses hukum yang jelas. Tetapi, prinsip ini hanya berlaku bagi hakim di peradilan umum, bukan peradilan administrasi; (2) Presiden Republik sebagai pemberi jaminan bagi independensi kewenangan yudisial yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh *le Conseil supérieur de la magistrature*; (3) semua pengaturan terhadap status hakim dan jaksa yang mencakup dengan rekrutmen, pengangkatan, karir, promosi, tugas, dan gaji harus ditetapkan berdasar pada UU organik; (4) keberadaan *le Conseil supérieur de la magistrature* sebagai lembaga pelaksana yang membantu tugas Presiden Republik untuk melindungi independensi kewenangan yudisial.²⁰

Berdasarkan ketiga model pemisahan kekuasaan tersebut dapat disimpulkan, bahwa setidaknya terdapat tiga macam pola pemisahan kekuasaan, yakni (a) pemisahan kekuasaan berlaku pada ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sebagaimana berlaku pada presidensial di Amerika Serikat; (b) pemisahan kekuasaan hanya berlaku pada cabang kekuasaan yudikatif, sementara pada cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif saling berkaitan dan bekerjasama, sebagaimana berlaku pada

18 *Ibid.*, hlm. 143.

19 *Ibid.*, hlm. 145.

20 *Ibid.*, hlm. 143-147.

parlementarisme Jerman; dan (c) pemisahan kekuasaan hanya berlaku antara legislatif dan eksekutif, sementara badan-badan peradilan sekalipun bersifat independen tetapi hanya memiliki kewenangan yudisial, bukan kekuasaan yudisial sebagaimana berlaku dalam sistem quasi-presidensial Prancis.

Selain itu terdapat pula pemisahan kekuasaan secara internal dalam cabang kekuasaan eksekutif yang membedakan secara tegas antara pemerintah sebagai pemegang kekuasaan politik dan badan administrasi beserta birokrasi di dalamnya sebagai pelaksana kewenangan administrasi.

C. Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia

Dalam perkembangan kontemporer, kekuasaan kehakiman di Indonesia dapat dibedakan antara sebelum dan sesudah reformasi. Secara substansial perubahan tersebut ditandai dengan terbitnya Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara yang menyebutkan "*Pembinaan lembaga peradilan oleh eksekutif merupakan peluang bagi penguasa melakukan intervensi ke dalam proses peradilan serta berkembangnya kolusi dan praktik-praktik negatif pada proses pengadilan*".

Oleh karena itu, Ketetapan MPR itu menetapkan agenda di bidang hukum berupa "*Pemisahan secara tugas fungsi dan wewenang aparat penegak hukum, agar dapat dicapai proporsionalitas, profesionalitas, dan integritas yang utuh*". Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 ini kemudian menjadi paradigma kekuasaan kehakiman yang dituangkan dalam berbagai UU tentang kekuasaan kehakiman pascareformasi. Berikut ini dibahas lebih lanjut tentang perubahan paradigma kekuasaan kehakiman sebelum dan sesudah reformasi.

1. Sebelum Reformasi: Memurnikan Pelaksanaan UUD 1945

Tonggak penting perkembangan kekuasaan kehakiman sebelum reformasi adalah terbitnya UU Nomor 14/1970 tentang Ketentuan-Ketentuan

Pokok Kekuasaan Kehakiman (LNRI Tahun 1970 No. 74, TLN No. 2951). Produk legislasi Orde Baru ini dibentuk berdasarkan amanat Ketetapan MPRS Nomor X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang pada pokoknya menetapkan “Semua Lembaga-lembaga Negara tingkat Pusat dan Daerah didudukkan kembali pada posisi dan fungsi sesuai dengan yang diatur dalam UUD 1945” serta “Hubungan kekuasaan antar lembaga serta pertanggung-jawab masing-masing mutlak berdasarkan UUD 1945”. Atas dasar Ketetapan MPRS tersebut, maka UU Nomor 14/1970 dibentuk untuk menggantikan UU Nomor 19/1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (LNRI Tahun 1964 Nomor 107; tln Nomor 2699) yang dianggap telah menyimpang dari ketentuan UUD 1945.

Penyimpangan dari ketentuan UUD 1945 itu terutama berkaitan dengan campur tangan pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman sebagaimana disebutkan pada bagian umum Penjelasan UU Nomor 14/1970 sebagai berikut:

Sebagai contoh dapat diajukan, bahwa pasal 24 dan pasal 25 Undang-Undang Dasar 1945 dalam Penjelasan secara tegas telah menyatakan, bahwa Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah, akan tetapi ternyata dalam praktik dan pelaksanaannya telah menyimpang dari Undang-Undang Dasar, antara lain pasal 19 dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 1964, yang memberikan wewenang kepada Presiden untuk dalam “beberapa hal dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal Pengadilan”.

Penyimpangan yang paling utama adalah adanya ketentuan yang membolehkan campur tangan Presiden terhadap urusan peradilan yang secara konstitusional tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945. Dalam pengertian lain kehadiran UU Nomor 14 Tahun 1970 adalah untuk mengembalikan kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang hilang sejak berlakunya UU Nomor 19 Tahun 1964. Dalam ketentuan Pasal 24 dan 25 UUD 1945 sendiri tidak secara eksplisit disebutkan adanya kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Namun, pada bagian Penjelasan pasal tersebut dinyatakan, bahwa

“Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim”.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 24 UUD 1945 itu, maka Pasal 1 UU Nomor 14 Tahun 1970 yang menyatakan dengan jelas, bahwa “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”. Penjelasan Pasal 1 tersebut menguraikan lebih lanjut tentang kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagai berikut:

Kekuasaan Kehakiman yang merdeka ini mengandung pengertian di dalamnya kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak *extra judicium*, kecuali dalam hal-hal yang diijinkan oleh undang-undang.

Kebebasan dalam melaksanakan wewenang *judicium* tidaklah mutlak sifatnya, karena tugas dari pada Hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dengan jalan menafsirkan hukum dan mencari dasar-dasar serta asas-asas yang jadi landasannya, melalui perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya, sehingga keputusannya mencerminkan perasaan keadilan Bangsa dan Rakyat Indonesia.

Berdasarkan penjelasan Pasal 1 itu dapat diketahui, bahwa terdapat dua macam kemerdekaan kekuasaan kehakiman, yakni secara struktural lepas dari campur tangan cabang kekuasaan negara lainnya dan secara substansial harus bebas dari paksaan, perintah, atau rekomendasi dari pihak ekstra yudisial, kecuali diperbolehkan oleh UU. Dalam kaitan dengan kemerdekaan secara struktural, maka kemerdekaan kekuasaan kehakiman mengimplikasikan berlakunya pemisahan kekuasaan antara kekuasaan kehakiman dan cabang kekuasaan lainnya. Namun, pemisahan kekuasaan tersebut tidak dapat dipahami secara parsial hanya antara kekuasaan kehakiman dan cabang kekuasaan negara lainnya, melainkan harus diletakkan dalam konteks pemisahan

kekuasaan dalam susunan ketatanegaraan Orde Baru secara menyeluruh.

Dalam kaitan dengan susunan ketatanegaraan Orde Baru, ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan atau eksekutif, sedangkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyatakan Presiden juga memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR. Pada sisi lain, ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, bahwa tiap-tiap UU menghendaki persetujuan DPR. Dengan demikian, Presiden sebagai eksekutif dan DPR sebagai legislatif saling berkaitan dan bekerjasama. Artinya, UUD 1945 sebelum amendemen tidak menganut pemisahan kekuasaan (*séparation des pouvoirs*) antara legislatif dan eksekutif, melainkan hanya pembagian kekuasaan (*distribution de pouvoirs*) antara DPR dan Presiden.

Secara komparatif, pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif tersebut sejalan dengan sistem parlementer yang berlaku di Jerman. Sebagaimana juga dalam sistem parlementer Jerman, dalam hubungan antara kekuasaan yudikatif dan kedua cabang kekuasaan lainnya justru berlaku pemisahan kekuasaan (*séparation des pouvoirs*). Penjelasan Pasal 24 UUD 1945 menjelaskan secara spesifik pemisahan kekuasaan tersebut berlaku antara cabang kekuasaan kehakiman dan pemerintah. Paradigma UUD 1945 sebelum amandemen yang memberikan kekuasaan eksekutif dan legislatif kepada Presiden menunjukkan kedudukan Presiden yang dominan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, sehingga para pembentuk UUD 1945 secara tegas menyebutkan pemisahan kekuasaan kehakiman dari Pemerintah. Hal itu menjelaskan mengapa UUD 1945 tidak menyebutkan secara tegas pemisahan antara kekuasaan kehakiman dan kekuasaan legislatif karena secara normatif kekuasaan Presiden lebih dominan dibanding DPR sebagai lembaga legislatif.

Berkenaan dengan pemisahan kekuasaan antara kekuasaan kehakiman dan cabang kekuasaan lainnya itu, ketentuan Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 14 Tahun 1970 menyebutkan “Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar Kekuasaan Kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam UUD”. Pada pihak lain, ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU

Nomor 14 Tahun 1970 menyebutkan, bahwa secara organisatoris, administratif dan finansial badan-badan yang melakukan peradilan, yakni peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan Tata Usaha Negara, berada di bawah kewenangan masing-masing Departemen yang bersangkutan. Sementara, pada ketentuan ayat berikutnya menyebutkan bahwa Mahkamah Agung (MA) mempunyai organisasi, administrasi, dan keuangan tersendiri.

Berdasarkan ketentuan tersebut, UU Nomor 14 Tahun 1970 membedakan antara pemisahan kekuasaan pada tingkat MA dan badan-badan peradilan lainnya. Pemisahan kekuasaan secara tegas berlaku antara MA sebagai pemegang kekuasaan kehakiman di satu pihak dan Presiden dan DPR di pihak lain sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Namun, pada tingkat badan peradilan lainnya yang mencakup peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan Tata Usaha Negara, UU Nomor 14 Tahun 1970 menganut pemisahan antara urusan peradilan yang diselenggarakan oleh badan-badan peradilan dan urusan organisatoris, administratif, dan finansial berada di bawah departemen masing-masing yang secara struktural berada dalam lingkup kekuasaan eksekutif.

Urusan peradilan yang dimaksud dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 adalah sebagaimana diuraikan pada Pasal 2 ayat (2), yakni: “menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya”. Jadi, menurut ketentuan Pasal 3 ayat (3) *jo.* Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1970, kekuasaan kehakiman yang diselenggarakan oleh badan-badan peradilan hanya meliputi “menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya”, sementara urusan-urusan organisatoris, administratif dan finansil adalah bagian dari kekuasaan eksekutif atau Pemerintah.

Berkenaan dengan pembagian urusan tersebut, Penjelasan Umum dari UU Nomor 14 Tahun 1970 menyatakan sebagai berikut:

Pada hakekatnya segala sesuatu yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas badan-badan penegak hukum dan keadilan tersebut baik/buruknya tergantung dari pada manusia-manusia pelaksanaan, in casu para Hakim, maka untuk itu perlulah dalam Undang-undang tentang

Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman ini dicantumkan syarat-syarat yang senantiasa harus dipenuhi oleh seorang Hakim yaitu jujur, merdeka, berani mengambil keputusan dan bebas dari pengaruh, baik dari dalam maupun dari luar.

Untuk memperoleh Hakim seperti tersebut di atas perlu ada kerja sama serta konsultasi antara Mahkamah Agung dan Pemerintah khususnya dalam bidang pengangkatan, pemberhentian, pemindahan, kenaikan pangkat ataupun tindakan/hukuman administratif, terhadap Hakim-hakim Pengadilan Umum, sebelum Pemerintah mengadakan pengangkatan, pemberhentian dan lain-lainnya.

Dengan demikian, khususnya dalam soal-soal kepegawaian yang bersangkutan dengan Hakim yang dilakukan oleh Pemerintah, Mahkamah Agung tidak akan ditinggalkan, bahkan akan didengar dan diikutsertakan.

Kerja sama yang dapat berupa usul-usul, pertimbangan-pertimbangan ataupun saran-saran yang dapat diberikan oleh kedua badan tersebut setidaknya-tidaknya dapat mengurangi kemungkinan timbulnya subyektivisme, apabila soal-soal yang berhubungan dengan kepegawaian Hakim ditentukan dan dilakukan secara eksklusip oleh satu badan dalam soal-soal pengangkatan, pemberhentian dan lain-lain.

Jaminan tersebut di atas kurang sempurna apabila tidak disertai dengan adanya peraturan-peraturan yang menjamin kukuhnya kedudukan para Hakim, untuk mana Undang-undang ini mewajibkan kepada Pemerintah untuk mengatur kedudukan, pangkat dan gaji para Hakim dengan peraturan yang tersendiri yang lebih menjamin bahwa Hakim tidak akan dipengaruhi baik materiil maupun karena jabatan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, penyerahan urusan organisatoris, administratif, dan finansial kepada masing-masing departemen dimaksudkan untuk “mengurangi kemungkinan timbulnya subyektivisme, apabila soal-soal yang berhubungan dengan kepegawaian Hakim ditentukan dan dilakukan secara eksklusip oleh satu badan dalam soal-soal pengangkatan, pemberhentian dan lain-lain”. Dengan cara itu diharapkan dapat diperoleh hakim-hakim yang ideal

sebagaimana dipersyaratkan dalam UU Nomor 14 Tahun 1970, yakni hakim yang jujur, merdeka, berani mengambil keputusan dan bebas dari pengaruh, baik dari dalam maupun dari luar.

Secara filosofis, penjelasan tersebut sejalan dengan tujuan dari pemisahan kekuasaan, yakni untuk melindungi kebebasan warga negara dari kesewenang-wenangan kekuasaan negara. Dengan adanya kerja sama serta konsultasi antara MA dan pemerintah dalam urusan non-peradilan, maka tidak akan terjadi subjektivitas dan monopoli eksklusif oleh MA dalam urusan pengangkatan, promosi, pemberhentian dan lain-lain. Dengan demikian pun terdapat mekanisme *checks and balances* antara kekuasaan eksekutif dan yudikatif yang akan mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan negara.

Secara komparatif, model pembagian antara urusan peradilan dan urusan administrasi juga berlaku di Jerman. Di Jerman, hakim-hakim di negara bagian (*Länder*) secara tradisional diseleksi dan diangkat oleh menteri kehakiman dan departemennya masing-masing negara bagian yang pelaksanaannya didasarkan pada aturan masing-masing negara bagian. Sementara untuk hakim pada lima Mahkamah Federal diseleksi oleh sebuah komisi seleksi hakim Federal (*Richterwahlausschuss*) yang beranggotakan 16 menteri kehakiman dari masing-masing *Länder* dan 16 anggota Parlemen Federal (*Bundestag*).²¹

Mengacu pada ketatanegaraan Jerman yang membedakan antara pemerintah dan administrasi, urusan-urusan yang bersifat kepegawaian dan keuangan merupakan bagian dari eksekutif yang dijalankan oleh badan administrasi yang independen dari kepentingan politik pemerintah, sehingga sekali pun urusan-urusan administrasi secara organisasi berada di bawah kekuasaan menteri kehakiman sebagai pemerintah (*Regierung*), tetapi urusan-urusan administrasi tersebut merupakan wewenang dari badan-badan administrasi (*Verwaltungsbehörden*) yang pelaksanaannya dilakukan oleh birokrasi kementerian (*Ministerialbürokratie*) yang bersifat independen.

Konsekuensinya, sekalipun urusan kepegawaian dan administrasi kehakiman dipegang oleh kementerian kehakiman, tetapi tidak akan memengaruhi

21 Werner Heun, *op. cit.*, hlm. 163; Fiona O'Connell & Ray McCaffrey, *op. cit.*, hlm. 15-16.

independensi peradilan karena dilaksanakan oleh badan administrasi dan birokrasi kementerian yang juga independen dari campur tangan pemerintah. Konsep pemisahan kekuasaan seperti inilah yang menyebabkan independensi peradilan di Jerman tetap terjaga sekalipun urusan kepegawaian berada di tangan kementerian kehakiman.

Situasi seperti itu tidak terjadi di Indonesia pada saat berlakunya UU Nomor 14 Tahun 1970 yang awalnya dibentuk dengan tujuan untuk menghapuskan campur tangan pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman. Pemahaman terhadap kekuasaan eksekutif di Indonesia tidak berkembang menjadi pemisahan antara kepemimpinan negara yang melembaga menjadi pemerintah dan badan administrasi yang melembaga menjadi birokrasi yang independen. Campur tangan pemerintah Orde Baru terhadap birokrasi sangat kuat, sehingga birokrasi justru menjadi instrumen kekuasaan pemerintah. UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (LNRI Tahun 1974 Nomor 55; TLN Nomor 3041) secara tegas menempatkan birokrasi “berada sepenuhnya di bawah pimpinan pemerintah”, sehingga memiliki kesetiaan dan ketaatan penuh kepada garis politik pemerintah (Penjelasan Pasal 3 dan 4 UU Nomor 8 Tahun 1974).

Dengan tidak adanya badan administrasi dan birokrasi yang independen dari pemerintah di Indonesia, maka ketentuan yang mengatur urusan organisatoris, administratif, dan finansial dari badan-badan peradilan berada di bawah kekuasaan departemen masing-masing tidak dapat mencegah campur tangan pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman. Urusan-urusan organisatoris, administrasi dan finansial yang merupakan urusan administrasi yang seharusnya dipegang oleh birokrasi independen dicampuri oleh kepentingan-kepentingan pemerintah atas dasar kesetiaan dan ketaatan penuh birokrasi terhadap pemerintah yang pada gilirannya menimbulkan campur tangan pemerintah terhadap urusan peradilan yang berada di bawah kekuasaan kehakiman.

Sekalipun kebijakan tersebut awalnya dimaksudkan untuk mencegah timbulnya subjektivitas dan eksklusivitas pada satu lembaga, tetapi ketiadaan

birokrasi yang independen alih-alih dapat mencegah subjektivitas dan eksklusivitas lembaga peradilan malahan akhirnya mengakibatkan intervensi pemerintah terhadap proses peradilan serta praktik KKN di lingkungan pengadilan.

Situasi inilah yang mendorong lahirnya Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara yang melahirkan paradigma kekuasaan kehakiman pascareformasi yang ditandai dengan pengalihan urusan organisatoris, administratif, dan finansial menjadi berada di bawah MA yang dikenal sebagai “sistem satu atap” (*one roof system*).

2. Sesudah Reformasi: “Sistem Satu Atap” dan Keberadaan KY

Runtuhnya rezim Orde Baru telah melahirkan euforia kebebasan dan demokrasi yang luar biasa, termasuk dalam bidang peradilan. Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 yang merupakan produk hukum selepas jatuhnya Soeharto menyebutkan dengan jelas *“Pembinaan lembaga peradilan oleh eksekutif merupakan peluang bagi penguasa melakukan intervensi ke dalam proses peradilan serta berkembangnya kolusi dan praktik-praktik negatif pada proses pengadilan”*. Atas dasar itu, Ketetapan MPR tersebut menetapkan agenda berupa *“Pemisahan secara tugas fungsi dan wewenang aparatur penegak hukum, agar dapat dicapai proporsionalitas, profesionalitas, dan integritas yang utuh”*.

Berdasarkan Ketetapan MPR tersebut lahir UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (LNRI Tahun 1999 Nomor 147; TLN Nomor 3879) yang di dalamnya mengatur ketentuan tentang urusan organisatoris, administratif, dan finansial dari badan-badan peradilan berada di bawah kekuasaan MA (Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 35 Tahun 1999).

Agenda yang ditetapkan dalam Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 jelas merupakan bagian dari penguatan prinsip pemisahan kekuasaan dalam

kaitan dengan independensi kekuasaan kehakiman. Namun, dalam ketetapan MPR itu tampak bahwa eksekutif masih belum dipahami dalam konsep pemisahan kekuasaan internal antara pemerintah sebagai lembaga kepemimpinan politik dan administrasi pemerintah yang bersifat independen. Ketetapan MPR masih melihat badan eksekutif bersifat tunggal dan identik dengan pemerintah, sehingga pembinaan oleh eksekutif terhadap peradilan dipandang secara deterministik melahirkan intervensi terhadap proses pengadilan. Konsekuensinya, alih-alih mendorong penguatan independensi birokrasi pada departemen-departemen yang mengurus administrasi badan-badan peradilan, malahan mengalihkan urusan-urusan administrasi ke dalam satu atap di bawah MA.

Kebijakan ini menjadi kontradiktif dengan pandangan yang dianut dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 yang memandang penyerahan urusan organisatoris, administratif dan finansial badan-badan peradilan kepada kementerian sebagai upaya untuk “mengurangi kemungkinan timbulnya subyektivisme, apabila soal-soal yang berhubungan dengan kepegawaian Hakim ditentukan dan dilakukan secara eksklusip oleh satu badan dalam soal-soal pengangkatan, pemberhentian dan lain-lain”. Dalam pengertian lain, dari perspektif UU Nomor 14 Tahun 1970 pengalihan urusan organisatoris, administratif dan keuangan di bawah MA justru akan menimbulkan subjektivitas dan eksklusivitas pada satu lembaga yang secara prinsip bertolak belakang dengan asas pemisahan kekuasaan yang bertujuan untuk mencegah konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan.

Secara komparatif, penyalahgunaan kekuasaan kehakiman oleh eksekutif juga pernah terjadi di negara AS yang menganut pemisahan kekuasaan pada ketiga cabang kekuasaan negara secara tegas. Para era pemerintahan George W.Bush, Departemen Kehakiman AS juga tidak luput dari penyalahgunaan dan politisasi oleh pemerintah demi tujuan keamanan nasional. Akan tetapi, Kongres dan MA AS menolak penyalahgunaan tersebut dan menegaskan independensi birokrasi di Departemen Kehakiman. Dengan cara demikian, Kongres dan MA AS menegaskan pemisahan dalam badan eksekutif antara pemerintah sebagai kepemimpinan politik dan administrasi

kementerian sebagai badan independen.²²

Sementara itu secara kronologis, kebijakan “satu atap” terbentuk pada masa awal reformasi sebelum terjadi amendemen UUD 1945 yang masih menganut sistem pemerintahan yang menyerupai sistem parlementer Jerman. Karena itu, sebagaimana di Jerman yang memisahkan antara pemerintah (*Regierung*) dan badan-badan administratif (*Verwaltungsbehörden*) termasuk di dalamnya birokrasi kementerian (*Ministerialbürokratie*) yang bersifat independen, maka keterlibatan kementerian dalam urusan organisasi, administrasi, dan finansial pada badan-badan peradilan seharusnya bukan merupakan hal yang bertentangan dengan prinsip independensi yudisial dan tidak mengakibatkan terjadinya intervensi pemerintah terhadap proses peradilan karena urusan-urusan tersebut dilaksanakan oleh badan administrasi atau birokrasi kementerian yang independen yang juga tidak dapat diintervensi oleh pemerintah. Dalam konteks itu, dengan mengacu pada pengalaman Jerman, penyelesaian atas intervensi proses peradilan oleh pemerintah sesungguhnya dapat dilakukan dengan dengan memperkuat independensi birokrasi agar tidak mudah disalahgunakan oleh pemerintah.

Sebatas penguatan independensi birokrasi, pada dasarnya sudah ada upaya dengan menerbitkan UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (LNRI Tahun 1999 Nomor 169; TLN Nomor 3890) yang mengatur netralitas pegawai negeri sebagai aparat negara dari pengaruh semua golongan dan partai politik (Pasal 3). Namun, dalam UU yang sama terdapat pula ketentuan yang mengatur kedudukan hakim pada semua badan peradilan sebagai pejabat negara, bukan sebagai pegawai negeri (Pasal 11). Dengan kedudukan sebagai pejabat negara dan bukan sebagai pegawai negeri, maka hakim pada badan-badan peradilan sudah dilepaskan dari unsur birokrasi dan tidak menjadi bagian dari urusan administrasi pemerintah. Dengan demikian, sekalipun terdapat UU yang bertujuan untuk membentuk birokrasi pemerintahan yang relatif independen, tetapi pembentukan birokrasi independen itu bukan pilihan untuk menjamin independensi kekuasaan kehakiman. Penyelesaian atas campur tangan pemerintah dilakukan lebih drastis dengan melepaskan hakim

22 Gillian E. Metzge, *op. cit.*, hlm. 424-426.

dari birokrasi dan memposisikannya sebagai pejabat negara yang bernaung di bawah satu atap MA.

Setelah amendemen UUD 1945, kebijakan satu atap kekuasaan kehakiman tersebut berlaku dalam sistem pemerintah presidensial model AS yang memisahkan secara tegas cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Dalam sistem presidensialisme Amerika, independensi yudisial yang dimiliki oleh MA sangat kuat. Paralel dengan sistem presidensialisme Amerika, maka sistem pemerintahan negara pasca amendemen UUD 1945 menganut pula pemisahan kekuasaan di antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial, termasuk konsekuensinya pada independensi kekuasaan kehakiman yang sangat kuat.

Namun, amendemen UUD 1945 juga mengatur pembentukan lembaga negara dalam lingkup kekuasaan yudisial selain MA, yakni Mahkamah Konstitusi (MK) dan KY, sehingga pelaku kekuasaan kehakiman adalah MA dan MK yang didukung oleh KY yang memiliki kewenangan terkait dengan kekuasaan kehakiman. Ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi". Jadi, pelaku kekuasaan kehakiman adalah MA dan badan peradilan di bawahnya, serta MK.

Selain itu, ketentuan Pasal 24B UUD 1945 mengatur tentang KY sebagai lembaga mandiri yang memiliki kewenangan yang terkait dengan kekuasaan kehakiman, yakni mengusulkan pengangkatan hakim agung dan kewenangan lain dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Dengan demikian, terdapat pemisahan kekuasaan internal pada cabang kekuasaan kehakiman yang dilaksanakan oleh MA dan MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman dan KY sebagai lembaga independen yang memiliki kewenangan terkait dengan kekuasaan kehakiman.

Pembentukan MK merupakan bentuk transplantasi lembaga serupa di Jerman, yakni *das Bundesverfassungsgericht* yang memiliki kewenangan

mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, MK juga wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD (Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945).

Sementara itu, keberadaan KY sebagai lembaga negara dalam cabang kekuasaan kehakiman menandai paradigma baru dalam pelaksanaan independensi kekuasaan kehakiman. Secara komparatif, keberadaan lembaga serupa dengan *le Conseil supérieur de la magistrature* dalam konstitusi Prancis yang secara tegas dibentuk untuk membantu Presiden sebagai Kepala Negara dalam menjaga independensi kewenangan yudisial (*de l'indépendance de l'autorité judiciaire*), terutama dalam mencegah pengaruh pemerintah dalam menentukan karir hakim.

Demikian pula keberadaan *Judicial Commission* di negara-negara bagian AS bertujuan untuk mengurangi pengaruh politik dan partai dalam rekrutmen hakim yang dilakukan melalui pemilihan secara partisan/non-partisan, pemilihan oleh gubernur maupun pemilihan oleh badan legislatif.

Keberadaan lembaga serupa KY seperti di AS merupakan bagian upaya untuk menegakkan independensi peradilan dengan cara mengambil alih rekrutmen hakim dari lembaga atau mekanisme politik sehingga pemilihan atau seleksi hakim sepenuhnya bersifat merit dan tidak terpengaruh oleh kepentingan politik. Demikian pula peran *le Conseil supérieur de la magistrature* sangat menentukan untuk mencegah pengaruh politik pemerintah terhadap karir hakim.

Dalam konteks itu, kehadiran KY dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia pada dasarnya harus dipahami sebagai salah upaya untuk mencegah pengaruh politik sekaligus mengurangi subjektivitas serta eksklusivitas pada satu badan kekuasaan kehakiman dalam urusan pengelolaan hakim sebagaimana disebutkan dalam UU Nomor 14 Tahun 1970.

Secara kelembagaan keberadaan KY harus dipandang sebagai jalan keluar dari masalah yang ditimbulkan dari keterlibatan pemerintah dalam urusan-urusan kepegawaian pada badan peradilan di bawah MA. Dengan demikian, keberadaan KY pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya memperkuat independensi peradilan di Indonesia.

D. Penutup

Berdasarkan seluruh uraian di atas dapat diambil simpulan:

1. Prinsip pokok kekuasaan kehakiman adalah independensi peradilan yang timbul dari pemisahan kekuasaan negara dengan tujuan utama melindungi hak dan kebebasan warga negara. Secara umum terdapat setidaknya tiga macam pola independensi peradilan dalam kaitannya dengan pemisahan kekuasaan, yakni (a) pemisahan kekuasaan berlaku pada ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sebagaimana berlaku pada presidensialisme Amerika Serikat; (b) pemisahan kekuasaan hanya berlaku pada cabang kekuasaan yudikatif, sementara pada cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif saling berkaitan dan bekerjasama, sebagaimana berlaku pada parlementarisme Jerman; dan (c) pemisahan kekuasaan hanya berlaku antara legislatif dan eksekutif, sementara badan-badan peradilan sekalipun bersifat independen tetapi hanya memiliki kewenangan yudisial, bukan kekuasaan yudisial sebagaimana berlaku dalam sistem quasi-presidensial Prancis.
2. Perkembangan kekuasaan kehakiman di Indonesia berpusat pada upaya menegakkan independensi kekuasaan kehakiman. Sebelum reformasi berlaku UU Nomor 14 Tahun 1970 yang bertujuan semula untuk melaksanakan independensi kekuasaan kehakiman sesuai dengan UUD 1945. Secara struktural, independensi kekuasaan kehakiman dilaksanakan serupa dengan model parlementarisme Jerman, yakni kekuasaan kehakiman terpisah dengan cabang kekuasaan lainnya,

sementara badan legislatif dan eksekutif saling berkaitan dan bekerjasama. Pemisahan kekuasaan kehakiman dilakukan antara MA pada satu pihak, dan Presiden dan DPR sebagai badan legislatif dan eksekutif di pihak lain. Namun, dalam urusan-urusan organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah departemen terkait dengan maksud untuk mengurangi subjektivitas dan eksklusivitas pada satu lembaga. Pada praktiknya, ketentuan tersebut justru membuka peluang bagi campur tangan pemerintah terhadap proses peradilan dan menyuburkan praktik KKN di lingkungan peradilan. Oleh karena itu, setelah reformasi terbit Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 yang mengagendakan pemisahan fungsi dan wewenang aparat penegak hukum dari pemerintah yang dilaksanakan melalui UU Nomor 35 Tahun 1999 yang memindahkan semua urusan organisatoris, administratif dan finansial berada di bawah MA – yang dikenal sebagai sistem satu atap (*one roof system*)– dengan tujuan untuk mencegah pengaruh pemerintah terhadap proses peradilan.

3. Perkembangan reformasi ditandai dengan amendemen UUD 1945 yang melahirkan dua lembaga baru dalam lingkup kekuasaan kehakiman, yakni MK dan KY yang dibentuk sebagai bagian dari pemisahan kekuasaan dalam sistem presidensial yang memisahkan ketiga cabang kekuasaan secara tegas. Amendemen UUD 1945 menentukan MA dan MK sebagai pemegang kekuasaan kehakiman, KY adalah lembaga independen yang memegang kewenangan kehakiman. Keberadaan KY pada hakikatnya menjadi paradigma baru dalam menjaga independensi kekuasaan kehakiman yang bertujuan untuk mencegah pengaruh pemerintah sekaligus mengurangi subjektivitas dan eksklusivitas pada satu lembaga dalam rekrutmen dan pembinaan hakim.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal dan Internet

Boyron, Sophie, *The Constitution of France A Contextual Analysis*, Oxford-Portland Oregon, Hart Publishing, 2013.

Heun, Werner, *The Constitution of Germany A Contextual Analysis*, Portland: Hart Publishing, 2011.

Metzge, Gillian E., "The Interdependent Relationship Between Internal and External Separation of Powers," dalam *59 Emory Law Journal*, 423-424 (2009).

Montesquieu, Charles de Secondat, Baron de, *The Spirit of Laws*, Canada: Batoche Books, 1758/2001.

O'Connell, Fiona & Ray McCaffrey, "Judicial Appointments in Germany and the United States", Paper bagi *the Committee for Justice on judicial appointments in Germany and the United States*, 15 Maret 2012, hlm. 25-26; tersedia pada <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2012/justice/6012.pdf>.

Tushnet, Mark, *The Constitution of the United States of America A Contextual Analysis*, Portland: Hart Publishing, 2015.

Peraturan Perundang-undangan

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPRS Nomor X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

UU Nomor 19/1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (LNRI Tahun 1964 No. 107; tln No. 2699).

UU Nomor 14/1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (LNRI Tahun 1970 No. 74, TLN No. 2951).

UU Nomor 8/1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (LNRI Tahun 1974 No. 55; TLN No. 3041).

UU Nomor 35/1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (LNRI Tahun 1999 No. 147; TLN No. 3879).

UU Nomor 43/1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (LNRI Tahun 1999 No. 169; TLN No. 3890).

Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman

Susi Dwi Harijanti¹

A. Pendahuluan

Kekuasaan kehakiman merupakan cabang kekuasaan di setiap negara, baik dalam negara yang demokratis, negara menuju demokrasi, ataupun negara yang tidak demokratis. Hal ini terjadi atas pengaruh ajaran pemisahan kekuasaan yang menghendaki cabang-cabang kekuasaan dibagi atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Selain itu, negara sebagai sebuah sistem hukum memerlukan kehadiran kekuasaan kehakiman, bukan hanya semata-mata sebagai lembaga penyelesaian sengketa yang bersifat netral, melainkan juga sebagai pembentuk hukum dan politik hukum melalui putusan-putusannya.

Dalam praktik, politik hukum atau kebijakan hukum yang berlaku terhadap cabang kekuasaan kehakiman akan berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain. Bahkan, dalam satu negara akan berbeda-beda dalam kurun waktu tertentu. Misalnya, kebijakan hukum yang berlaku pada masa Orde Lama akan berbeda dengan masa Orde Baru. Demikian pula, kebijakan-kebijakan kekuasaan kehakiman masa Orde Baru akan berbeda dengan masa Orde Reformasi. Berbagai faktor ditengarai menyumbang perbedaan-perbedaan tersebut. Salah satu dan yang terpenting adalah faktor politik. Hal ini karena hukum, terutama peraturan perundang-undangan, dibentuk sebagai akibat putusan politik.

1 S.H. (Unpad), LL.M. (Melb), PhD (Melb). Ketua Departemen Hukum Tata Negara FH Universitas Padjadjaran.

Dalam tulisan ini, istilah politik hukum akan digunakan secara bergantian (*interchangeable*) dengan istilah kebijakan hukum. Selain itu, tulisan ini hanya membahas politik hukum cabang kekuasaan kehakiman pada masa Orde Reformasi, yang meliputi politik hukum terhadap Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), terutama berkenaan dengan independensi dan akuntabilitas.

Untuk mempermudah pembaca mengikuti alur pikir, penulis membagi tulisan ini menjadi enam bagian, yang didahului oleh latar belakang isu-isu penulisan pada bagian A. Paparan mengenai berbagai pengertian politik hukum terdapat dalam bagian B. Penjelasan mengenai politik hukum kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 dijelaskan pada bagian C dengan elaborasi politik kekuasaan kehakiman mengenai MK dan MA. Penutup tulisan ini disajikan dalam bagian D.

B. Politik Hukum: Makna, Jenis, dan Faktor Pembentukannya

Kajian atau studi mengenai politik hukum, terutama mengemuka saat Moh. Mahfud MD menyelesaikan disertasinya yang berjudul "Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum di Indonesia", yang dipertahankan di depan Sidang Senat Terbuka Universitas Gadjah Mada pada 25 Juni 1993.² Meskipun demikian, beberapa tulisan tentang politik hukum dari para ahli hukum telah membahas politik hukum, misalnya Padmo Wahjono, Teuku M. Radhie, atau Satjipto Rahardjo.³ Bagir Manan⁴ serta Sri Soemantri⁵ juga mengemukakan pandangannya tentang politik hukum. Dalam tulisan ini hanya akan digunakan pendapat Moh. Mahfud MD, Bagir Manan, Sri Soemantri, serta Padmo Wahjono.

2 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Press, 2009, hlm v.

3 *Ibid*, hlm 1-2.

4 Lihat Bagir Manan, 'Politik Perundangan-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian', 1996 serta 'Reorientasi Politik Hukum Nasional', 1999.

5 Lihat, Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: Rosda, 2014.

Politik hukum menurut Moh. Mahfud MD adalah garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.⁶ Atau dengan kata lain, politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.⁷

Dari definisi ini jelas terlihat bahwa politik hukum menurut Mahfud MD bersifat ke depan karena menggunakan frasa 'pilihan hukum-hukum yang akan diberlakukan'. Pilihan-pilihan hukum ini meliputi pembentukan hukum atau pencabutan hukum. Selain itu, Moh. Mahfud MD membedakan antara politik hukum dan studi politik hukum.⁸ Politik hukum adalah kebijakan hukum yang bersifat resmi (formal), sedangkan studi politik mencakup politik hukum dan hal-hal lain yang terkait dengan politik hukum.⁹ Lebih lanjut menurutnya, studi politik hukum mencakup:

- (1) kebijakan negara tentang hukum;
- (2) latar belakang politik, ekonomi, sosial dan budaya atas lahirnya produk hukum, dan
- (3) penegakan hukum dalam kenyataan.¹⁰

Tentang jenis politik hukum, Mahfud MD membedakannya menjadi politik hukum yang bersifat permanen, misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, penggantian hukum kolonial dengan hukum-hukum negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, penguasaan sumber daya alam, dan lain-lain.¹¹ Politik hukum yang permanen ini merupakan

6 Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum...*, *loc.*, *cit.*

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*, hlm 3.

9 *Ibid.*, hlm 3.

10 *Ibid.*, hlm 4.

11 *Ibid.*, hlm 3.

prinsip-prinsip yang dimuat dalam UUD 1945.¹² Adapun politik hukum temporer menunjuk pada politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu.¹³

Bagir Manan menyatakan politik hukum adalah kebijaksanaan yang akan dan sedang ditempuh mengenai penentuan isi hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum, beserta segala unsur yang akan menopang pembentukan dan penegakan tersebut.¹⁴ Artinya, kebijakan tersebut bersifat '*de lege lata*' maupun '*de lege ferenda*'. Lebih lanjut dikatakannya, bahwa tidak ada negara tanpa politik hukum, dalam arti perbedaan hanya akan ditemukan pada cara pengelolaannya.¹⁵ Ada negara yang menyusun secara berencana yang disebut sebagai '*the planning state*' dan ada negara yang membentuk dan menetapkan politik hukumnya melalui program-program tahunannya yang mengikuti perubahan kebijaksanaan politik, ekonomi, sosial dan budaya.¹⁶

Sama halnya dengan Moh. Mahfud MD, Bagir Manan juga membagi politik hukum ke dalam politik hukum yang bersifat tetap, yang terdiri atas:

- (1) Ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia;
- (2) Sistem hukum nasional dibangun untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945;
- (3) Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Jika terdapat perbedaan semata-mata karena kepentingan nasional;
- (4) Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat;
- (5) Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya merupakan sub sistem hukum nasional, sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat;
- (6) Pembentukan hukum didasarkan atas partisipasi masyarakat;
- (7) Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum, terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 Bagir Manan, 'Politik Perundang-undangan...', *op., cit.*, hlm 2.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*, hlm 2-3.

serta terlaksananya negara berdasarkan atas hukum dan konstitusi.¹⁷

Sedangkan politik hukum bersifat temporer menunjuk pada kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.¹⁸ Misalnya, penentuan prioritas pembentukan peraturan perundang-undangan, penghapusan peraturan perundang-undangan kolonial, dan lain-lain.¹⁹

Guna mempermudah materi muatan politik hukum, Bagir Manan menggunakan pendekatan Lawrence Friedman mengenai unsur-unsur sistem hukum yang meliputi: struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).²⁰

Selain materi muatan politik hukum, Bagir Manan juga menjelaskan beberapa faktor yang memengaruhi corak dan isi politik hukum, yang meliputi:²¹

(1) Dasar dan corak politik

Peraturan perundang-undangan adalah produk politik yang sangat dipengaruhi pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh saat itu. Pemikiran serta kebijakan tersebut dapat bersumber dari ideologi tertentu, kepentingan-kepentingan tertentu. Misalnya, politik hukum negara berdasarkan paham sosialis tentu akan berbeda dengan paham kapitalis. Demikian pula politik hukum negara pada negara demokrasi akan berbeda dengan negara yang diperintah secara diktatorial.

(2) Tingkat perkembangan masyarakat

Politik hukum yang didasarkan pada perkembangan masyarakat lebih bercorak pragmatik, dan sifat pragmatik ini jika tidak ditangani secara berhati-hati dapat menyentuh berbagai dasar dan paradigma yang mungkin dapat menggeser *staatsidee* atau

17 *Ibid*, hlm 3-4.

18 *Ibid*, hlm 4.

19 *Ibid*.

20 Bagir Manan, 'Reorientasi Politik Hukum Nasional', Makalah, 1999, hlm 9.

21 Bagir Manan, 'Pengembangan Sistem Hukum Nasional Dalam Rangka Memantapkan Negara Kesatuan RI Sebagai Negara Hukum', Makalah, 1997, hlm 10-19.

rechtsidee yang menjadi sumber cita bernegara. Politik hukum pada negara agraris, yang kurang memperhatikan, misalnya jam kerja, akan berbeda dengan politik hukum negara industri.

(3) Susunan masyarakat

Politik hukum pada negara yang memiliki masyarakat yang relatif homogen di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya seharusnya berbeda pada masyarakat majemuk. Pada masyarakat majemuk politik hukum yang menerapkan unifikasi mungkin kurang tepat, meskipun terdapat beberapa hal positif dari unifikasi, misalnya: adanya penyederhanaan hukum, adanya perwujudan dari prinsip persamaan di depan hukum, serta merupakan instrumen untuk secara bertahap meniadakan kemajemukan menuju masyarakat homogen. Meskipun terdapat anggapan bahwa unifikasi dapat dilakukan dalam bidang-bidang netral, namun politik hukum tetap harus ditetapkan secara berhati-hati. Misalnya, tidak tepat menyamakan pengusaha kecil dengan pengusaha besar. Tanpa memberikan ‘perlindungan’ terhadap pengusaha kecil, maka berangsur-angsur kehidupan ekonomi akan didominasi oleh pengusaha besar. Persamaan hukum tidak selalu berarti keadilan. Perbedaan hukum tidak selalu berarti ketidakadilan. Keadilan dan kemanfaatan akan terletak pada persamaan pada tempat di mana diperlukan persamaan, dan perbedaan pada tempat di mana diperlukan perbedaan.

(4) Pengaruh global

Dalam perspektif global, politik hukum tidak dapat semata-mata melindungi kepentingan nasional, tetapi juga melindungi kepentingan lintas negara. Misalnya, persoalan hak cipta, hak asasi manusia, tidak lagi semata-mata berkenaan dengan kepentingan nasional. Namun, yang harus menjadi perhatian adalah sejauhmana hal-hal tertentu merupakan tuntutan global

atau sekadar kepentingan negara yang kuat yang ‘memaksakan’ kehendak dan kepentingan terhadap negara lain. Selain itu, perlu diperhatikan sejauhmana penyesuaian dengan tuntutan global tersebut tidak akan menyentuh atau menggeser dasar atau paradigma yang menjadi sendi bernegara sebagaimana tertuang dalam *staatsidee* dan *rechtsidee*.

Tidak banyak berbeda dengan Bagir Manan, Sri Soemantri menjelaskan arti politik dalam politik hukum menunjuk pada *beleid*, *policy* atau kebijakan. Dengan demikian, politik hukum adalah kebijakan yang berkenaan dengan hukum atau kebijakan dalam bidang hukum.²²

Ahli lain yang memberikan definisi politik hukum adalah Padmo Wahjono, yang menyatakan bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.²³ Sebagaimana halnya Moh. Mahfud MD, Padmo Wahjono juga mengemukakan bahwa politik hukum merupakan kebijakan hukum yang bersifat ‘*de lege ferenda*’ yang dapat dilihat dari frasa ‘yang akan dibentuk’. Atas dasar pandangan tersebut, Sri Soemantri mengajukan beberapa pertanyaan mendasar, yaitu:²⁴

- (1) Apa yang dimaksud dengan kebijakan dasar?
- (2) Apa yang dimaksud dengan arah (hukum), bentuk (hukum) dan isi hukum?
- (3) Apa makna akan dibentuk?

Terhadap arti ‘kebijakan dasar’, Sri Soemantri mengartikan adanya suatu kebijakan yang merupakan landasan berpijak, yang terdapat dalam peraturan atau putusan yang dikeluarkan oleh badan atau alat perlengkapan negara yang mempunyai kedudukan dan tugas yang bersifat strategis.²⁵ Dan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berlaku, kebijakan dasar tersebut dapat ditemukan dalam UUD 1945.²⁶

22 Sri Soemantri, *op. cit.*, hlm 122.

23 Moh. Mahfud MD, *op., cit.*, hlm 1.

24 Sri Soemantri, *op., cit.*, hlm 123-127.

25 *Ibid*, hlm 123-124.

26 *Ibid*, hlm 124.

Berkenaan dengan arti 'arah hukum', hal itu menunjuk pada tujuan yang hendak diwujudkan atau dicapai. Misalnya, apakah yang hendak dituju itu berupa unifikasi atau pluralisme hukum.

'Bentuk hukum' berarti berbagai bentuk peraturan perundang-undangan serta tata urutannya, sedangkan 'isi hukum' berkenaan dengan substansi yang akan diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Selain berkaitan dengan materi hukum, Sri Soemantri menjelaskan bahwa 'isi hukum' pada materi hukum akan diatur dalam berbagai cabang hukum.²⁷

Terakhir, perihal makna 'akan dibentuk', Sri Soemantri menegaskan bahwa hal itu menunjuk pada hukum yang akan datang. Artinya, berdasarkan politik hukum yang sudah ditetapkan hendak dibuat hukum yang akan datang.²⁸ Atas dasar pendapat Padmo Wahjono tersebut, Sri Soemantri memberi contoh politik hukum yang terdapat dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, Pasal 101 UUDS 1950, serta Pasal 102 UUDS 1950.²⁹

Merujuk pada pendapat-pendapat para ahli di atas, maka secara umum politik hukum dalam tulisan ini diberi pengertian sebagai kebijakan-kebijakan dasar hukum yang berlaku dan yang akan diberlakukan berkenaan dengan isi hukum, pembentukan hukum maupun penegakan hukum, termasuk budaya hukum sebagai salah satu elemen yang akan menopang pembentukan dan penegakan hukum tersebut.

Pada dasarnya, pembentukan hukum dan penegakan hukum dapat dibedakan, namun tidak dapat dipisahkan, karena:³⁰

- (1) Keberhasilan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sangat tergantung pada penerapannya. Apabila penegakan hukum tidak dapat berfungsi dengan baik, peraturan perundang-undangan yang bagaimanapun sempurnanya tidak atau kurang memberikan arti sesuai dengan tujuannya.
- (2) Putusan-putusan dalam rangka penegakan hukum merupakan instrumen kontrol bagi ketepatan atau kekuarangan suatu

27 *Ibid*, hlm 125-126.

28 *Ibid*, hlm 126.

29 *Ibid*, hlm 127.

30 Bagir Manan, 'Politik..., *op., cit*, hlm7.

peraturan perundang-undangan. Putusan-putusan tersebut merupakan masukan bagi pembaharuan atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan.

- (3) Penegakan merupakan dinamisator peraturan perundang-undangan. Melalui putusan dalam rangka penegakan, peraturan perundang-undangan menjadi 'hidup' dan diterapkan sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang kurang baik, tetap dapat mencapai tujuannya di tangan penegak hukum yang baik.

Paparan di bawah ini akan menjelaskan politik hukum kekuasaan kehakiman sebagaimana diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan.

C. Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Berdasarkan UUD 1945

1. Kekuasaan Kehakiman: Makna dan Fungsinya

Sebagaimana telah disebutkan di atas, setiap negara memiliki cabang kekuasaan kehakiman atau dalam Bahasa Inggris sering disebut sebagai '*the judiciary*'. Fungsi utama dan pertama dari cabang kekuasaan kehakiman adalah memutus sengketa (*resolving disputes*) antara individu dengan individu, individu dengan masyarakat, bahkan individu atau masyarakat dengan negara. Fungsi kedua adalah membentuk atau membuat *policy* atau kebijakan.³¹ Meskipun putusan pada dasarnya berlaku untuk para pihak, terutama untuk perkara-perkara perdata, namun acapkali terjadi putusan-putusan tersebut memengaruhi kebijakan-kebijakan umum. Bahkan tidak jarang juga memengaruhi perkembangan ekonomi. Di Amerika Serikat, fungsi ini sangat terlihat dalam seratus tahun terakhir sebagai akibat perkembangan progresivisme di kalangan Hakim Agung yang secara signifikan menyumbangkan perubahan-perubahan ketatanegaraan.³² Fungsi lainnya

31 Walter F. Murphy, *et., al, Courts, Judges & Politics, An Introduction to the Judicial Process*, Sixth Edition, Boston: McGraw Hill, 2005, hlm 45.

32 Bradley C.S Watson, *Living Constitution, Dying Faith: Progressivism and the New Science of Jurisprudence*, Wilmington, Delaware: ISI Books, 2009, hlm xvii

adalah mengawasi tindakan-tindakan pemerintah. Konkretisasi fungsi jabatan kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh para hakim yang dilengkapi oleh berbagai hak dan kewajiban.

Terdapat dua isu utama dalam kekuasaan kehakiman, yakni berkaitan dengan independensi serta akuntabilitas. Independensi dan akuntabilitas merupakan dua prinsip kunci dalam kekuasaan kehakiman yang kadangkala sering bertolak belakang. Secara teori kedua prinsip ini dapat dijelaskan secara gamblang, namun dalam tataran pelaksanaan tidak mudah menjalankan prinsip-prinsip ini. Bahkan, Donald P. Kommers mengatakan dalam sistem ketatanegaraan Jerman, hubungan antara independensi dan akuntabilitas merupakan suatu hubungan yang kompleks.³³ Lebih lanjut dikatakan:

Institutional autonomy is a requirement of judicial independence. As some critics have alleged, however, this very autonomy threatens judicial independence in the face of a court system dominated by career judges drawn from a narrow slice of society and known more for their passivity than for their creativity. Accountability, however, also endangers independence....³⁴

Kutipan di atas bermakna apabila independensi dan akuntabilitas tidak diletakkan secara proporsional, maka akan saling membahayakan dan akan berpengaruh pada pelaksanaan prinsip negara berdasarkan hukum yang demokratis. Oleh karena itu, menjadi penting bagaimana mencari '*balancing*' kedua prinsip ini dalam tataran normatif dan implementatif.

Bagaimana kita harus membaca prinsip independensi dan akuntabilitas ini? Prinsip independensi pengadilan merupakan komponen inti demokrasi.³⁵ Salah satu prinsip fundamental lainnya dalam demokrasi yakni keharusan adanya kontrol terhadap pelaksanaan kekuasaan karena tanpa kontrol,

33 Donald P. Kommers, 'Autonomy versus Accountability' dalam Peter H. Russel dan David M. O'Brien (eds), *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspective from around the World*, Charlottesville: University of Virginia Press, 2001, hlm 131.

34 *Ibid.*

35 Ronli Sifris, 'Weighing Judicial Independence against Judicial Accountability: Do the Scales of the International Criminal Court Balance?' (2008) 8 Chi-Kent J. Int'l & Comp.L 96, < http://www.kentlaw.edu/jid/articles/spring2008/sifris_accountability.pdf>, 6 Desember 2008.

kekuasaan dapat berkembang menjadi penyalahgunaan kekuasaan.³⁶ Meskipun dalam praktik seringkali terjadi benturan antara prinsip independensi dan akuntabilitas, namun Sifris menyatakan bahwa *"These two concepts of judicial independence and judicial accountability are not necessarily in conflict"* karena pada dasarnya *"mature legal systems are characterized by both judicial independence and judicial accountability"*.³⁷

Oleh karena itu, tantangan utama dari hubungan antara keduanya adalah *"to balance these two concepts so that an appropriate level of judicial constraint is cultivated without undermining the essence of judicial independence"*.³⁸ Dengan keseimbangan (*balancing*), hakim dapat membuat putusan yang bebas dari pengaruh-pengaruh, dan dalam waktu yang bersamaan, terdapat kontrol oleh pihak lain dalam pelaksanaan pengambilan putusan tersebut.³⁹

Sejalan dengan pendapat Sifris, Luu Tien Dung juga mengatakan bahwa *"Judicial independence must go hand in hand with judicial accountability. Judicial independence and accountability must be balanced"*.⁴⁰ Mengutip pendapat Linn Hammergren, Dung menyatakan:

*...the demands for greater judicial accountability are based on, inter alia, the more important role and greater powers that the judiciaries have recently acquired in deciding what the law is and in solving conflicts not only between individuals, but also between the government and citizens. Therefore, the more powers judiciaries have, the more accountability there is, which combats corruption, and the more they improve their quality, the more they ensure that there is public understanding that, in turn, protects their good images.*⁴¹

36 *Ibid.*

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*, hlm 96-97.

39 *Ibid.*, hlm 97.

40 Luu Tien Dung, 'Judicial Independence in transitional countries', Paper, 2003, hlm 27.

41 *Ibid.*

Pada bagian awal tulisan ini, Kommers telah mengatakan kerumitan hubungan antara kedua prinsip. Ketegangan kedua prinsip tersebut dapat dilihat dari contoh yang pernah terjadi di Jerman dalam “Deckert trial 1994”.⁴² Günter Deckert adalah seorang militan anti-Semit yang secara terbuka menjelek-jelekkan Yahudi Jerman mengenai Holocaust. Pengadilan pidana Mannheim memutuskan Deckert bersalah atas tindakannya, namun hanya menjatuhkan hukuman yang ringan terhadapnya karena dalam pertimbangan pengadilan yang dikemukakan oleh Hakim Rainer Orlet, Deckert adalah ‘*up-right citizen*’ dan ‘*a good family man*’. Dengan pertimbangan seperti ini pengadilan dipandang ‘memaklumi’ tindakan Deckert yang bersikap tidak puas atas tindakan kaum Yahudi Jerman yang terus menerus menuntut ganti rugi.

Pertimbangan Hakim Orlet mendapat kritik tajam dari berbagai lapisan masyarakat, bahkan dari kalangan internal pengadilan. Masyarakat menghendaki para hakim bertanggung jawab ‘*for their alleged mistakes and indiscretions*’. Dalam pandangan masyarakat, hakim telah bertindak salah dan tidak berhati-hati ketika memutuskan perkara tersebut. Reaksi lain datang dari pihak Parlemen dalam bentuk UU ‘*Auschwitz Lie*’ yang secara eksplisit melarang tindakan penyangkalan Holocaust. Oleh masyarakat, tindakan Parlemen mengeluarkan UU ini dianggap sebagai “*a justifiable rebuke to the judiciary for its lack of democratic accountability*”. Bahkan, salah seorang wakil di Parlemen Baden-Württemberg mengancam akan melakukan *impeachment* terhadap Hakim Orlet apabila yang bersangkutan tidak dijatuhi tindakan disiplin internal. Padahal, Konstitusi Negara Bagian menentukan bahwa sikap yang dilakukan Hakim Orlet tidak termasuk dalam salah satu alasan dilakukan *impeachment*.

Dari kalangan internal, tekanan juga tidak ringan. Meskipun dua hakim menyatakan keberatan, pengadilan akhirnya mengeluarkan permohonan maaf karena “*disassociating itself from any far-right or anti-Jewish views that might have been conveyed by the judicial opinion*”. Namun dalam nafas yang sama pengadilan juga menyatakan keprihatinannya pada serangan terhadap

42 P. Kommers, *op. cit.*, hlm 132-133.

independensi pengadilan. Pengadilan juga mengumumkan bahwa Hakim Orlet dipindahkan ke panel lain dalam pengadilan tersebut. Sementara itu, Hakim Orlet mengambil cuti sakit, meskipun pengadilan membantah bahwa sakitnya Hakim Orlet disebabkan oleh pendapatnya dalam perkara Deckert.

Setelah cuti, Hakim Orlet kembali bekerja dan menghadapi ancaman *impeachment* dan kenyataan bahwa rekan sekerjanya tidak menghendaki duduk bersamanya dalam panel untuk memeriksa perkara. Akhirnya, Hakim Orlet memutuskan pensiun dini dari karirnya sebagai hakim, dan tindakan ini dipandang sebagai akibat ‘paksaan’ yang datang dari kalangan internal serta eksternal. Banyak ahli hukum serta hakim Jerman berpendapat bahwa dalam kasus Hakim Orlet ini telah terjadi pelanggaran terhadap prinsip independensi pengadilan dan selanjutnya dikatakan "*Indeed, by its relentless attacks on the judge's character, the press itself may have contributed to the erosion of the principle*".

Melihat contoh kasus di atas, maka persoalan independensi dan akuntabilitas menjadi lebih tidak mudah karena harus ditemukan dengan cara bagaimana ‘*balance*’ itu dapat dilaksanakan. Dalam tataran normatif, keseimbangan dapat diatur. Namun, hubungan yang kompleks justru akan banyak terjadi dalam tataran implementatif yang acapkali tidak terjangkau oleh peraturan atau kalaupun ada tidak dipatuhi. Pihak-pihak di luar pengadilan dapat dengan mudah melakukan ancaman-ancaman dengan berlindung pada prinsip atau aturan tertentu, seperti dengan jelas terlihat pada contoh di atas. Kalangan internal juga dapat memengaruhi, apalagi jika dikaitkan dengan sistem karir.

2. Pengaturan dalam Konstitusi: Cukupkah Jaminan Independensi dan Akuntabilitas?

Sebelum Perubahan, Pasal 24 UUD 1945 berbunyi:

- (1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

- (2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya, Pasal 25 berbunyi: “Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang”.

Dari ketentuan UUD 1945 tersebut di atas dapat dilihat bahwa politik hukum kekuasaan kehakiman diatur secara sumir dalam Batang Tubuh. Kebijakan hukum yang menyatakan perlunya kekuasaan kehakiman yang bersifat independen justru terdapat dalam Penjelasan Pasal 24 dan Pasal 25 yang berbunyi: “Kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah”. Terkait hal itu, maka harus diadakan jaminan dalam undang-undang (UU) tentang kedudukan para hakim. Selain kebijakan bahwa kekuasaan kehakiman harus bersifat independen, juga mencakup jaminan kedudukan para hakim untuk menegakkan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Setelah Perubahan UUD 1945, politik hukum kekuasaan kehakiman mengalami perbedaan yang sangat nyata. Perubahan ini terjadi bukan hanya berkenaan dengan struktur hukum, melainkan meliputi pula substansi hukum. Isi atau materi politik hukum kekuasaan kehakiman bersifat lebih lengkap, yang tersebar dalam Pasal-pasal 24, 24A serta 24C UUD 1945. Berbagai perubahan ini akan mendorong politik hukum yang lebih kokoh di bidang budaya hukum.

Struktur Hukum

Dalam sebuah sistem hukum, Friedman mengibaratkan struktur hukum seperti sebuah kendaraan, dan dalam konteks hukum kendaraan ini menunjuk pada kelembagaan hukum. Selain itu, menurut penulis, pengisian jabatan termasuk pula dalam bidang struktur hukum ini.

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menetapkan kekuasaan kehakiman tidak lagi dilakukan semata-mata oleh Mahkamah Agung (MA) dan badan-badan peradilan di bawahnya, melainkan juga berada di tangan Mahkamah Konstitusi (MK). Dengan kata lain, sistem ketatanegaraan Indonesia, meskipun tidak sama

persis dengan Jerman,⁴³ memiliki dua badan peradilan tertinggi. Di luar kedua badan peradilan tertinggi ini, UUD 1945 mengadakan pula jabatan 'pengawas hakim' serta 'pengusul hakim agung' yang dinamakan Komisi Yudisial (KY).

Meskipun diletakkan pada Bab tentang Kekuasaan Kehakiman, KY bukanlah pelaksana cabang kekuasaan kehakiman. Dengan demikian, terdapat tiga bidang politik hukum di bidang kelembagaan yang ditetapkan oleh UUD 1945, yaitu MA beserta badan peradilan tingkat bawahnya, MK, serta KY. Tulisan ini hanya akan membahas politik hukum di bidang kekuasaan kehakiman. Artinya, politik hukum terhadap KY berada di luar ruang lingkup penulisan.

a. Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya

Politik hukum mengenai MA dan lingkungan badan peradilan di bawahnya diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945. UUD 1945 telah menggariskan bahwa lingkungan peradilan di bawah MA terdiri atas lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer dan lingkungan peradilan tata usaha negara. Jika dipandang perlu membentuk badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, haruslah diatur dalam UU. Dengan demikian, di satu pihak UUD 1945 membatasi jenis lingkungan peradilan, namun di lain pihak membolehkan pembentukan badan-badan baru yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Jika terdapat peradilan khusus, misalnya peradilan perikanan, peradilan hubungan industrial, maka harus diletakkan pada lingkungan peradilan tertentu yang sesuai dengan fungsi dan kompetensinya.

Politik hukum kelembagaan ini sejalan dengan pemikiran Bagir Manan yang menyatakan:

Susunan badan peradilan perlu mendapat pengamatan ulang terutama kemungkinan **berkembangnya badan-badan peradilan khusus** dan penyelesaian sengketa di luar peradilan, baik yang diletakkan

⁴³ Selain *the Federal Constitutional Court*, Pasal 95 Basic Law menentukan adanya: *The Federal Court of Justice, the Federal Administrative Court, the Federal Finance Court, the Federal Labour Court and the Federal Social Court as supreme courts of ordinary, administrative, financial, labour and social jurisdiction.*

pada badan peradilan (*court annex*) atau yang mandiri seperti badan arbitrase dan lain sebagainya.⁴⁴

Politik hukum kelembagaan peradilan yang diatur dalam UUD 1945 berarti memberikan sifat konstitusional bagi keberadaan peradilan umum, peradilan militer, peradilan agama, dan peradilan tata usaha negara. Artinya, jika ada kehendak menghapus salah satu peradilan tersebut harus melalui perubahan UUD 1945.

Berkenaan dengan pengisian jabatan, MA diisi oleh hakim-hakim yang diusulkan oleh KY dan mendapat persetujuan dari DPR dan ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden. Selanjutnya Pasal 24A ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa Hakim Agung haruslah memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional dan berpengalaman di bidang hukum. Meskipun UUD 1945 telah menetapkan kebijakan hukum untuk pengisian jabatan beserta syarat-syaratnya, namun terdapat hal-hal yang dapat dipertanyakan. Beberapa syarat bersifat sangat subjektif sehingga sulit untuk mengukurnya, misalnya syarat adil.

Berkenaan dengan status, UUD 1945 tidak memberikan kebijakan hukum apakah semua hakim (tidak hanya Hakim Agung) adalah pejabat negara. Jika semua hakim adalah pejabat negara, maka pengisiannya hendaknya mencerminkan statusnya sebagai pejabat negara.

b. Mahkamah Konstitusi

Salah satu perubahan UUD 1945 yang fundamental adalah pembentukan badan peradilan baru sebagai pelaksanaan kekuasaan kehakiman, yaitu MK. Pembentukan badan peradilan baru ini dapat dipandang sebagai upaya melakukan apa yang disebut sebagai *judicialization of politics* atau oleh Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet disebut sebagai *juridification of politics*.⁴⁵ Dalam bukunya Jackson dan Tushnet mengatakan: “*the growing influence of*

44 Bagir Manan, 'Reorientasi...', *op. cit.*, hlm 10.

45 Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law*, New York: Foundation Press, 1999, hlm 455.

judicial institutions and the accompanying of juridification of politics is both a global phenomenon and a highly significance trend in governance for the end of this century and the beginning of the next".⁴⁶

Bagir Manan mengartikan *judicialization of politics* sebagai: "menundukkan penyelesaian sengketa politik melalui proses peradilan".⁴⁷ Ada beberapa dasar pembeda mengapa sengketa politik diselesaikan oleh badan pengadilan, yakni:

Pertama, ajaran negara berdasarkan hukum. Atas dasar ajaran ini, hukum menjadi 'panglima' bukan hanya dalam kehidupan masyarakat, termasuk pula penyelenggaraan negara. Artinya, semua yang ada dalam suatu negara berada di bawah dan tunduk pada hukum. 'Berdasarkan hukum' harus diartikan sebagai sesuai dengan *substantive due process of law* dan *procedural due process of law*.

Kedua, ajaran konstitusi (konstitusionalisme) yang membatasi kekuasaan pemerintah sehingga terbentuk pemerintah yang terbatas (*limited government*). Ajaran ini tidak dapat dilepaskan dari ajaran negara hukum, artinya hukum diadakan dalam rangka pembatasan kekuasaan. Konstitusi sebagai bagian dari hukum tertulis ditujukan untuk mewujudkan pembatasan kekuasaan tersebut. Ajaran ini makin menguat manakala menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi (*the supreme law of the land*), yang menghendaki bahwa semua ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas dan norma-norma konstitusi.

Ketiga, ajaran *checks and balances* yang menghendaki kekuasaan saling mengimbangi dan saling mengontrol antar cabang kekuasaan. Ajaran ini tidak dapat dilepaskan dengan gagasan pemisahan kekuasaan yang dipelopori oleh ajaran *separation of power* sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu. *Judicialization of politics* merupakan salah satu bentuk *checks and balances* dari cabang kekuasaan kehakiman terhadap cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Bagir Manan, 'Judicialization of Politics dan Politization of the Judiciary', Makalah, 2017, hlm 1.

Keempat, paham hak asasi manusia. Kehadiran paham atau ajaran hak asasi manusia ditujukan agar pelanggaran hak asasi yang dilakukan oleh negara atau pemerintah dapat diselesaikan oleh pengadilan.

Bentuk-bentuk *judicialization of politics* dapat dilihat dari berbagai kewenangan yang dimiliki oleh MK, berupa: melakukan pengujian UU terhadap UUD 1945 (dalam rangka menjamin UUD sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi); memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diatur oleh UUD; memutus sengketa hasil pemilihan umum; memutus pembubaran partai politik; serta memutus pendapat DPR mengenai pelanggaran hukum yang telah dilakukan oleh Presiden/Wakil Presiden.

Berkaitan dengan pengisian Hakim Konstitusi, UUD 1945 menggariskan keterlibatan tiga lembaga untuk mengisinya, yakni MA, DPR dan Presiden.⁴⁸ Kebijakan ini dipandang mirip dengan pengisian Dewan Konstitusi Prancis, dan keterlibatan MA dipandang sebagai '*balancing*' terhadap dua lembaga politik lainnya, yakni DPR dan Presiden. Namun, UUD 1945 tidak menggariskan keterlibatan DPD dalam pengisian ini.

Tentang syarat-syarat Hakim Konstitusi, UUD 1945 telah menentukan secara eksplisit syarat-syarat menjadi Hakim Konstitusi, yaitu antara lain negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Syarat semacam ini seharusnya menjadi bahan pertimbangan utama yang diterapkan ketika dilakukan proses seleksi calon hakim. Apabila syarat semacam ini dinegasikan maka dapat diperkirakan jabatan Hakim Konstitusi dapat diisi oleh mereka yang tidak memiliki latar belakang hukum konstitusi ataupun hukum tata negara. Apalagi bila pengisian juga menggunakan ukuran 'orang kita' dan 'bukan orang kita'. Dalam kerangka inilah maka tiga institusi yang berwenang melakukan pengisian (DPR, Presiden dan MA) harus secara terbuka melakukan proses seleksi dan pengangkatan, antara lain yang tercermin dari transparansi secara wajar mulai dari proses penjaringan calon, seleksi, dan pengangkatan. Sebagai wujud *deliberative democracy*, pihak-pihak tersebut harus dapat menjelaskan alasan-alasan pengangkatan hakim terpilih. Dengan kata lain, penjelasan tersebut akan meminimalkan *politization of the judiciary*.

48 Pasal 24C ayat (3) UUD 1945.

Substansi Hukum

Berkenaan dengan substansi hukum (*legal substance*), Friedman mengibaratkan sebagai mesin mobil. Dalam konteks hukum, menurut penulis, substansi hukum ini merujuk pada asas-asas serta norma-norma hukum. Dengan demikian, di bidang substansi hukum, politik hukum kekuasaan kehakiman menunjuk pada berbagai asas serta norma konstitusi, yang dalam beberapa hal 'didelegasikan' pada UU organik sebagaimana terdapat dalam Pasal 24A ayat (5),⁴⁹ Pasal 24C ayat (6),⁵⁰ serta Pasal 25.⁵¹ Dengan demikian, dapat dilihat bahwa politik hukum kekuasaan kehakiman juga dibentuk oleh UU organik.

Secara teori, perubahan-perubahan UU organik di bidang kekuasaan kehakiman harus dilakukan secara berhati-hati. Terdapat beberapa alasan yang dapat menjadi dasar pembenar, yakni:

- (1) Perubahan akan menyentuh asas, sendi, dan norma konstitusi. Jika tidak berhati-hati dapat bertentangan dengan asas, sendi dan norma konstitusi.
- (2) Perubahan dapat berdampak pada penyelenggaraan-penyelenggaraan negara, pemerintahan, serta politik.
- (3) Perubahan dapat menghambat proses pendewasaan tatanan bernegara, berpemerintahan dan politik, seperti proses demokratisasi politik.
- (4) Perubahan dapat mengakibatkan inkonsistensi dengan UU di bidang lain.
- (5) Perubahan dapat menimbulkan dampak pada kehidupan ekonomi, politik, sosial dan kemasayarakatan.⁵²

49 Pasal ini berbunyi: 'Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang'.

50 Pasal ini mengatur tentang pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang MK.

51 Pasal ini mengamanatkan pembentukan undang-undang mengenai syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim.

52 Bagir Manan, 'Evaluasi dan Analisis Undang-Undang Peradilan', Makalah, 2017, hlm 2-3.

Substansi-substansi hukum yang terdapat dalam UUD 1945 berkenaan dengan asas-asas dan kewenangan-kewenangan, baik MA maupun MK. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menegaskan politik hukum bahwa “kekuasaan kehakiman adalah cabang kekuasaan kehakiman yang merdeka”. Atau dengan kata lain, kekuasaan kehakiman adalah cabang yang independen, terlepas dari cabang-cabang kekuasaan lainnya. Tidak saja terlepas pengaruh dari cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, namun harus terlepas juga dari pengaruh-pengaruh yang tidak pantas yang berasal dari masyarakat.

Dalam upaya lebih memperluas cakupan pengertian “kekuasaan yang merdeka”, Penjelasan Pasal 1 UU Nomor 4 Tahun 2004 menyebutkan:

Kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam ketentuan ini mengandung pengertian bahwa kekuasaan kehakiman bebas dari segala campur tangan pihak kekuasaan ekstra yudisial, kecuali dalam hal-hal yang disebut dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia.

Penjelasan di atas menyebutkan, segala bentuk campur tangan dari ‘kekuasaan ekstra yudisial’, yaitu semua kekuasaan di luar kekuasaan kehakiman, kecuali yang diatur dalam UUD. Pengertian ‘ekstra yudisial’ termasuk berbagai kekuatan sosial, politik, atau individu.

Jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam UUD 1945 diperlukan berdasarkan dua alasan utama, yakni fungsi kekuasaan kehakiman dan prinsip negara berdasarkan hukum. Hakim tidak dapat menjalankan tugasnya dengan baik, yakni memeriksa dan memutus perkara dalam upaya menegakkan hukum dan keadilan, tanpa adanya jaminan kekuasaan yang merdeka. Tanpa peradilan yang *impartial* (tidak memihak) dan berlaku *fair* maka fungsi kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak dapat tercapai. Dari

segi negara berdasarkan hukum, salah satu wujudnya adalah supremasi hukum dan hakim hanya memutus menurut hukum. Hal tersebut baru dapat tercapai jika ada badan peradilan yang independen serta hakim yang bebas untuk memeriksa dan memutus perkara.

a. Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya

Kewenangan MA sebagaimana diatur dalam Pasal 24A ayat (1) adalah “mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”. Terdapat beberapa kebijakan hukum yang terdapat dalam pasal ini, meliputi:

Pertama, MA diberikan *explicit power* untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU. Dengan demikian, politik hukum yang dikehendaki adalah *double track* kelembagaan untuk melakukan pengujian dalam rangka menjamin konsistensi peraturan perundang-undangan. Terhadap politik hukum semacam ini, terdapat beberapa pendapat. Di satu pihak, Moh. Mahfud MD menyatakan sebaiknya konflik peraturan perundang-undangan hanya diperiksa oleh satu badan, yakni MK. MA hanya memeriksa konflik orang atau badan hukum.⁵³ Di pihak lain, Bagir Manan berargumentasi bahwa sebaiknya politik hukumnya bukan hanya menguji peraturan di bawah UU, melainkan termasuk pula menguji perbuatan atau tindakan pemerintah.⁵⁴

Kedua, MA mengadili pada tingkat kasasi. Politik hukum ini menghendaki MA bertindak sebagai *judex jurist*, bukan lagi *judex factie*, yang berarti MA berwenang memeriksa penerapan hukum, baik hukum materil maupun hukum formal (hukum acara).

Ketiga, MA secara konstitusional diberikan kewenangan lain, sepanjang kewenangan itu ditentukan berdasarkan UU.

b. Mahkamah Konstitusi

Kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 terdapat dalam Pasal 24C ayat (1), sedangkan Pasal 24C ayat (2) memberikan kewajiban

53 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum...*, *op. cit.*, hlm 134.

54 Bagir Manan, *HTN Dalam UUD 1945* (akan terbit).

bagi MK untuk memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, kewenangan-kewenangan MK tersebut merupakan bentuk-bentuk dari *judicialization of politics*.

Dalam kaitan dengan kewenangan melakukan pengujian, MK bertindak sebagai *judex juris* dan bukan *judex factie*. Kalaupun MK mengundang para ahli, pemohon dan termohon, serta pihak terkait, hal tersebut hanyalah meminta pendapat, dan bukan menyampaikan fakta. Demikian pula halnya ketika mengadili sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya ditentukan oleh UUD, MK bertindak sebagai *judex jurist*. Untuk kewenangan yang lainnya, seperti pembubaran partai politik dan memutus senketa pemilihan umum, MK bertindak sebagai *judex factie*.

Perihal kewajiban untuk memutus pendapat DPR berkenaan dengan pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden, jika MK tidak mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden maka putusannya semata-mata bersifat deklarator.⁵⁵ Berbeda halnya jika MK mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dalam hal ini putusannya bersifat kontensius (*contentiaux*) dengan segala konsekuensi beracara harus ditempuh.⁵⁶

Budaya Hukum

Dalam sebuah sistem hukum, Friedman mengumpamakan budaya hukum sebagai keputusan untuk menghidupkan atau mematikan mesin. Dalam bahasa Bagir Manan, budaya hukum berkaitan dengan persepsi dan apresiasi masyarakat tentang hukum, yang ditentukan oleh tata nilai, keyakinan, atau sistem politik, sistem sosial dalam sistem ekonomi yang hidup dalam masyarakat.⁵⁷

Pertanyaannya: “apakah struktur hukum dan substansi hukum yang dimuat dalam UUD 1945 menyediakan dasar yang kokoh untuk membentuk budaya hukum cabang kekuasaan kehakiman”? Selanjutnya, dapat pula

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*

57 Bagir Manan, ‘Reorientasi...’, *op. cit.*, hlm 17.

ditanyakan “apakah budaya hukum yang terbentuk telah memperkuat pembentukan dan penegakan hukum”?

Tidak mudah untuk menjawab kedua pertanyaan di atas karena jawaban yang memuaskan tidak hanya membutuhkan analisis yang bersifat normatif belaka, melainkan membutuhkan pula penelitian empiris mengenai hal tersebut. Oleh sebab itu, penjelasan dalam bagian ini semata-mata bersifat asumsi sementara.

Sejatinya, perlindungan terhadap independensi kekuasaan kehakiman sebagaimana tertuang dalam UUD 1945, bertujuan untuk membentuk budaya hukum untuk kalangan internal maupun eksternal. Sayangnya, UUD 1945 tidak secara eksplisit memberikan ‘pedoman’ terhadap jaminan badan peradilan dan jaminan terhadap hakim, misalnya prinsip *non-transferability*, jaminan gaji yang tidak boleh turun dalam keadaan apapun sebagaimana terdapat dalam Konstitusi Filipina 1986. Atau dengan kata lain, politik hukum kekuasaan kehakiman yang terdapat dalam UUD 1945 belum cukup untuk menjamin independensi dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman karena banyak diserahkan pada UU organik.

D. Penutup

Cabang kekuasaan kehakiman adalah cabang terlemah dibandingkan dengan cabang kekuasaan yang lain. Hal ini telah dikemukakan oleh Alexander Hamilton dalam *The Federalist Papers* No. 78, yang antara lain berbunyi:

...the judiciary, from the nature of its functions, will always be the least dangerous to the political rights of the Constitution; because it will be the least in a capacity to annoy or injure them. The executive not only dispenses the honors but holds the sword of the community. The legislature not only commands the purse but prescribes the rules by which the duties and rights of every citizen are to be regulated. The judiciary, on the contrary, has no influence over either the sword or the purse.... It may truly be said to have neither FORCE NOR WILL but merely judgment; and must ultimately depend upon the aid of the executive arm even for

*the efficacy of its judgments....The complete independence of the courts of justice is peculiarly essential in a limited Constitution.*⁵⁸

Atas kelemahan-kelemahan tersebut, maka diperlukan jaminan yang dilakukan oleh konstitusi atau UUD. Dalam konteks Indonesia, jaminan terdapat dalam UUD 1945 yang tersebar dalam pasal-pasal mengenai kekuasaan kehakiman. Harus diakui bahwa jaminan yang diadakan dalam UUD 1945 lebih baik, jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum perubahan. Namun, sebenarnya proteksi yang dilakukan oleh UUD 1945 merupakan proteksi yang paling minimal karena pasal ini hanya berisi jaminan kemerdekaan dan tidak memerinci lebih lanjut bentuk-bentuk jaminan lainnya. Jaminan terhadap masa jabatan hakim sebagaimana dijumpai dalam Konstitusi Amerika Serikat dan Konstitusi Filipina, misalnya, tidak terdapat dalam UUD 1945. Jaminan lainnya yang tidak diatur adalah *non-transferability*, gaji dan pensiun, dan lain sebagainya. Selain itu, ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 Perubahan tidak secara tegas mencantumkan ketentuan yang melarang segala bentuk campur tangan terhadap kekuasaan kehakiman.

Membaca politik hukum yang terdapat dalam UUD 1945 seharusnya adalah membaca dalam arti pengertian, bukan hanya sekadar bunyi. Hal ini perlu dilakukan untuk meminimalkan 'penyimpangan-penyimpangan' yang mungkin dilakukan oleh UU organik. Namun yang lebih baik, politik hukum kekuasaan kehakiman diatur lebih rinci agar memberikan jaminan yang lebih pasti untuk mewujudkan prinsip negara hukum.

58 Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, Ontario: New American Library, 1961, hlm 465-466.

Daftar Pustaka

A. Buku dan Bab dalam Buku

- Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, Ontario: New American Library, 1961
- Bagir Manan, *HTN Dalam UUD 1945* (akan terbit)
- Bradley C.S Watson, *Living Constitution, Dying Faith: Progressivism and the New Science of Jurisprudence*, Wilmington, Delaware: ISI Books, 2009
- Donald P. Kommers, 'Autonomy versus Accountability' dalam Peter H. Russel dan David M. O'Brien (eds), *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspective from around the World*, Charlottesville: University of Virginia Press, 2001
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Press, 2009
- , *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, 2010
- Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia: Pemikiran dan Pandangan*, Bandung: Rosda, 2014
- Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law*, New York: Foundation Press, 1999
- Walter F. Murphy, et., al, *Courts, Judges & Politics, An Introduction to the Judicial Process*, Sixth Edition, Boston: McGraw Hill, 2005

B. Jurnal, Makalah

- Bagir Manan, 'Pengembangan Sistem Hukum Nasional Dalam Rangka Memantapkan Negara Kesatuan RI Sebagai Negara Hukum', Makalah, 1997
- , 'Politik Perundangan-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian', 1996
- , 'Reorientasi Politik Hukum Nasional', 1999
- , 'Evaluasi dan Analisis Undang-Undang Peradilan', Makalah, 2017
- , '*Judicialization of Politics dan Politization of the Judiciary*', Makalah, 2017
- Luu Tien Dung, 'Judicial Independence in transitional countries', Paper, 2003
- Ronli Sifris, 'Weighing Judicial Independence against Judicial Accountability: Do the Scales of the International Criminal Court Balance? (2008) 8 Chi-Kent J. Int'l & Comp.L

Independensi dan Akuntabilitas Peradilan

Farid Wajdi

Pendahuluan

Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menegaskan, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum.¹ Sebagai turunan ketentuan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, ditetapkan beberapa peraturan-perundangan yang memberi atmosfer untuk menjamin independensi kekuasaan kehakiman dimaksud. Beberapa daftar peraturan perundangan tersebut misalnya: Kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuatan ekstra yudisial diatur dengan tegas dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 dan UU Nomor 14 Tahun 1985. Pasal 1 UU Nomor 14 Tahun 1970 menegaskan: “Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”. Selain itu, Pasal 2 UU Nomor 14 Tahun 1985 menyebutkan: “Mahkamah Agung adalah pengadilan

1 UUD 1945 dalam Pasal 1 ayat (3) menyebutkan secara tegas bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Pengertian negara hukum sesungguhnya mengandung makna suatu negara menganut ajaran dan prinsip-prinsip tentang supremasi hukum, ketika hukum dijunjung tinggi sebagai pedoman dan penentu arah kebijakan dalam menjalankan prinsip kehidupan berbangsa dan bernegara (Darmoko Yudi Witando dan Arya Putra N.K, 2013, *Diskresi Hakim Sebuah Instrumen Menegakkan Keadilan Substantif Dalam Perkara-perkara Pidana*, Bandung: Alfabeta, halaman 1).

tertinggi dari semua lingkungan peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya terlepas dari pengaruh pemerintah dan pengaruh-pengaruh lainnya”.

Penegasan lebih jauh terdapat pula pada Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi: “Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim dan hakim konstitusi wajib menjaga kemandirian peradilan”. Selain itu, sebenarnya masih banyak aturan lain sebagai derivasi Pasal 24 UUD 1945 yang menegaskan masalah kemandirian kekuasaan kehakiman.

Lembaga kehakiman dituntut untuk menegakkan hukum yang seadil-adilnya, demi kepastian dan ketertiban hukum bagi masyarakat. Untuk mewujudkan penegakan hukum yang dicita-citakan itu, hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara dilindungi dan diberi kekuasaan yang merdeka dan bebas oleh negara dari berbagai intervensi dari pihak manapun dan dalam bentuk apapun. Wewenang tersebut berfungsi sebagai jaminan ketidakberpihakan hakim, kecuali terhadap hukum dan keadilan demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia.²

Lebih jauh, independensi dimaknai sebagai suatu keadaan ketika seseorang tidak boleh dikontrol atau dipengaruhi oleh pihak lain (terutama oleh pihak yang berperkara). Baik itu pengaruh atau campur tangan (intervensi) itu bersifat politik (kekuasaan) maupun uang (ekonomi). Janji-janji naik pangkat, fasilitas, tawaran kekuasaan, konspirasi dengan advokat dan suap adalah bentuk-bentuk yang biasa ditemui seorang hakim (pengadilan) ketika memeriksa suatu perkara, apalagi perkara yang sensitif melibatkan pejabat.³

Independensi berfungsi sebagai proteksi terhadap kemungkinan adanya intervensi atau pengaruh dari pihak-pihak yang berkepentingan sehingga peradilan dapat menjalankan kekuasaannya dengan baik dan benar.⁴ Secara kontekstual, independensi peradilan dapat dimaknai sebagai segenap keadaan atau kondisi yang menopang sikap batin pengadil (hakim) yang merdeka dan

2 Fahmiron, *Independensi dan Akuntabilitas Hakim dalam Penegakan Hukum Sebagai Wujud Independensi dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman*, dalam Jurnal Litigasi, Vol. 17 (2), 2016, halaman 3467-3468.

3 Frans H Winarta, *Makna Independensi dan Imparsialitas Hakim*, dalam Suara Pembaruan, 4 Oktober 2013, halaman 10.

4 Suparman Marzuki, 2013. *Kewenangan Komisi Yudisial Dalam Konteks Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman. dalam Hitam Putih Pengadilan Khusus*, Jakarta: Komisi Yudisial, halaman 101.

leluasa dalam mengeksplorasi serta kemudian mengejawantahkan nuraninya tentang keadilan dalam sebuah proses mengadili (peradilan).⁵

Menguji Independensi Peradilan

Erhard Blakenburg dalam Efik Yusdiansyah mengatakan, untuk menguji konsistensi penerapan independensi hakim dapat dilihat pada aspek: ketidakberpihakan (*impartiality*)⁶ dan keterputusan relasi dengan para aktor politik (*political insularity*).⁷ Imparsialitas terlihat dari gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta di persidangan, bukan atas dasar keterkaitan dengan salah satu pihak berperkara. Imparsialitas proses peradilan hanya dapat dilakukan jika hakim dapat melepaskan diri dari konflik kepentingan atau faktor semangat pertemanan (*collegial*) dengan pihak yang berperkara.

Oleh karena itu, hakim harus mengundurkan diri dari proses persidangan jika ia melihat ada potensi imparsialitas. Pemutusan relasi dengan dunia politik penting bagi seorang hakim agar ia tidak menjadi alat untuk merealisasikan tujuan-tujuan politik.⁸ Jaminan independensi peradilan sejalan dengan maksud *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*⁹ yang

5 Mario Parakas, *Merajut Independensi Peradilan Dalam Skenario Perbaikan Kesejahteraan Hakim*, Argamakmur, 15 November 2012.

6 Imparsial berarti bersikap netral, tidak memihak pada salah satu pihak yang berperkara; seimbang dalam pemeriksaan antar-kepentingan yang terkait dalam perkara; prinsip audi et alteram partem (hakim haruslah mendengarkan para pihak secara seimbang untuk menemukan kebenaran materiil dalam perkara yang diadilinya); dan, putusan diharapkan dapat menjadi solusi hukum yang adil.

7 Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembentukan Hukum Nasional dalam Kerangka Negara Hukum*, Bandung: Lubuk Agung, halaman 34. Selanjutnya Benyamin Mangkudilaga dalam Antonius Sudirman menyatakan tekanan atau gangguan independensi tidak hanya datang dari aktor politik, seperti jajaran pemerintah (eksekutif), atau politisi (legislatif), tapi juga banyak pihak lain, seperti: (a) mereka yang punya pengaruh karena materi (kuat dalam soal materi), (b) pengaruh karena mempunyai jabatan, (c) kuat karena mempunyai kekuatan fisik (massa), pihak yang mampu membuai hakim dan jajaran peradilan lainnya dengan bujukan nafsu maksiat dan lain sebagainya (Antonius Sudirman, 2007. *Hati Nurani Hakim dan Putusannya, Suatu Pendekatan dari Perspektif Ilmu Hukum Perilaku (Behavioral Jurisprudence) Kasus Hakim Bismar Siregar*, Bandung: Citra Aditya Bakti, halaman 93).

8 Efik Yusdiansyah, 2010, *Ibid*.

9 *Bangalore Principles of Judicial Conduct* adalah prinsip-prinsip yang disusun oleh para hakim dari beberapa negara dunia sebagai standar kode etik hakim. Prinsip-prinsip ini didisain untuk memberikan panduan untuk menyusun kode etik para hakim di seluruh dunia. Nama Bangalore merujuk pada sebuah kota di India tempat prinsip-prinsip ini dirumuskan ("MK-KY Sepakat Gunakan Bangalore Principles Untuk Pedoman Kode Etik", melalui <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol13395/mky-sepakat-gunakan->

mencantumkan adanya enam prinsip pegangan bagi para hakim di dunia. Yaitu, prinsip-prinsip independensi (*independence*), ketidakberpihakan (*impartiality*), integritas (*integrity*), kepantasan (*propriety*), kesetaraan (*equality*), dan kecakapan dan kebersamaan (*competence and diligence*).¹⁰ *The Bangalore Principles* menegaskan, independensi kekuasaan kehakiman mempunyai aspek “individual” dan “institusional”.

Dalam independensi individual, terdapat dua cara untuk menjamin independensi tersebut. *Pertama*, seorang hakim harus dilindungi dari ancaman, sehingga tidak takut atau ragu dalam proses pengambilan keputusan. *Kedua*, metode seleksi hakim dan prinsip etika yang diberlakukan kepada mereka, harus dibangun sedemikian rupa untuk meminimalkan risiko korupsi dan pengaruh dari luar. *The Bangalore Principles* mengemukakan tentang nilai-nilai yang diperlukan bagi tingkah laku kekuasaan kehakiman, prinsip-prinsip dan aplikasinya. Nilai independensi menganut prinsip bahwa independensi hakim merupakan prasyarat peraturan hukum dan jaminan mendasar untuk terlaksananya pengadilan yang adil.

Fahmiron dengan mengutip Franken dalam T. Djohansjah menyatakan,¹¹ independensi kekuasaan kehakiman dibedakan ke dalam empat bentuk, yaitu:

- (1) Independensi konstitusional (*constitutionele onafhankelijkheid*); adalah independensi yang dihubungkan dengan doktrin Trias Politika dengan sistem pembagian kekuasaan menurut Montesquieu. Lembaga kekuasaan kehakiman harus independen dalam arti kedudukan kelembagaannya harus bebas dari pengaruh politik.
- (2) Independensifungsional (*zakelijke of functionele onafhankelijkheid*); berkaitan dengan pekerjaan yang dilakukan oleh hakim ketika menghadapi suatu sengketa dan harus memberikan suatu putusan. Independensi hakim berarti bahwa setiap hakim boleh menjalankan kebebasannya untuk menafsirkan UU apabila UU

ibangalore-principlesi-untuk-pedoman-kode-etik, 29 Maret 2018).

10 “Prinsip-prinsip Kehakiman”, melalui <https://www.plukme.com/post/prinsip-pokok-kehakiman>, 29 Maret 2018.

11 Fahmiron, *Op. Cit*

tidak memberi pengertian yang jelas. Independensi substansial dapat juga dipandang sebagai pembatasan, tatkala seorang hakim tidak boleh memutuskan suatu perkara tanpa dasar hukum. Independensi substansial juga berarti bahwa dalam kondisi tertentu, hakim atau lembaga kekuasaan kehakiman dapat mencabut suatu ketentuan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan keadilan atau konstitusi.

- (3) Independensi personal hakim (*persoonlijke of rechtspositionele onafhankelijkheid*); adalah mengenai kebebasan hakim secara individu ketika berhadapan dengan suatu sengketa.
- (4) Independensi praktis yang nyata (*praktische of feitelijke onafhankelijkheid*); adalah independensi hakim untuk tidak berpihak (imparsial). Hakim harus mengikuti perkembangan pengetahuan masyarakat yang dapat dibaca atau disaksikan dari media. Hakim tidak boleh dipengaruhi oleh berita-berita itu dan kemudian mengambil begitu saja kata-kata dari media tanpa mempertimbangkan. Hakim juga harus mampu menyaring desakan-desakan dalam masyarakat untuk dipertimbangkan dan diuji secara kritis dengan ketentuan hukum yang sudah ada. Hakim harus mengetahui sampai sejauh mana dapat menerapkan norma-norma sosial ke dalam kehidupan bermasyarakat.

Selanjutnya Richard D. Aldrich dalam Efik Yusdiansyah membagi kekuasaan kehakiman yang merdeka ke dalam dua pengertian, yaitu kemerdekaan personal (*personal independent*) dan kemerdekaan substantif (*substantive independent*). Dimaknai dengan kemerdekaan personal adalah kemerdekaan yang dikaitkan dengan keberadaan dari individu hakim itu sendiri dengan cakupan, antara lain: penghasilan atau gaji yang cukup; masa jabatan yang ditetapkan dengan UU; kebal terhadap tuntutan perdata; kebal terhadap kesaksian tentang akibat dari keputusannya; dan kontrol pengadilan atas pemecatan (perpindahan dan disiplin para hakim). Sebaliknya, kemerdekaan substantif berarti kebebasan yang berkaitan dengan isi dari putusan yang akan

dilakukannya, misalnya seorang hakim hanya dihadapkan kepada hukum, konstitusi, pertimbangan berdasarkan akal sehat; dan promosi para hakim harus didasarkan atas mutu kerjanya.¹²

Independensi personal dan substantif bertujuan untuk menghindari pengaruh baik bersifat internal maupun eksternal; baik secara politik maupun secara ekonomi. Kewajiban hakim dalam menjalankan fungsinya hanya berpedoman kepada aturan-aturan hukum.¹³ Shimon Sheret dalam Saldi Isra¹⁴ membagi independensi lembaga peradilan ke dalam empat jenis, yakni *substantive independence* (independensi dalam memutus perkara), *personal independence* (misalnya adanya jaminan kerja dan jabatan), *internal independence* (misalnya Independensi dari atasan dan rekan kerja), dan *collective independence* (misalnya adanya partisipasi pengadilan dalam administrasi pengadilan, termasuk penentuan budget pengadilan).

Saldi Isra berpandangan, doktrin independensi peradilan dari Simon Sheret ini menjelaskan independensi hakim yang tidak dapat disentuh hanyalah independensi dalam memutus perkara (*substantive independence*).¹⁵ Namun, perlu dicatat bahwa adanya ketentuan bahwa hakim merdeka dan bebas, tidak berarti hakim boleh bertindak serampangan, kewajibannya adalah menafsirkan hukum serta prinsip-prinsip fundamental dan asumsi-asumsi yang berhubungan dengan hal itu berdasarkan perasaan keadilan serta hati nuraninya.¹⁶

Jika merujuk pada instrumen internasional *Basic Principles on the Independence of Judiciary*, 1985 dan disahkan dalam resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40/32 tanggal 29 November 1985 dan Nomor 40/146 tanggal 13 Desember 1985, mencetuskan prinsip-prinsip tentang independensi lembaga peradilan sebagai berikut:

- (1) Independensi lembaga peradilan dijamin oleh negara dan dicantumkan dalam konstitusi dan UU negara. Semua lembaga

12 Efik Yusdiansyah, *Loc. Cit.* halaman 33.

13 Fahmiron, *Loc. Cit.* halaman 3482.

14 Saldi Isra, *Putusan Mahkamah Konstitusi No 005/PUU-IV/2006 (Isi, Implikasi, dan Masa Depan Komisi Yudisial)*, melalui <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/422-putusan-mahkamah-konstitusi-no-005puu-iv2006-isi-implikasi-dan-masa-depan-komisi-yudisial.html#>, 29 Maret 2018.

15 *Ibid*

16 Miriam Budiarto, 2012. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, halaman 228.

- pemerintah dan yang lainnya berkewajiban untuk menghargai dan mematuhi independensi lembaga peradilan.
- (2) Lembaga peradilan memutuskan masalah di hadapan mereka secara netral, berdasarkan fakta dan sesuai dengan UU, tanpa batasan, pengaruh tidak wajar, bujukan, tekanan, ancaman, atau campur tangan, baik secara langsung maupun tidak langsung, dari pihak manapun atau untuk alasan apapun.
 - (3) Lembaga peradilan memiliki kewenangan hukum atas semua masalah hukum dan memiliki wewenang eksklusif untuk menentukan apakah masalah yang diajukan untuk diberikan keputusan berada dalam kewenangannya sebagaimana ditetapkan oleh UU.
 - (4) Tidak boleh ada campur tangan yang tidak sehat atau tidak bersandar dalam proses persidangan, dan keputusan persidangan oleh pengadilan tidak dapat diubah. Prinsip ini dengan tidak mengurangi peninjauan kembali, pengurangan atau pemotongan oleh pihak-pihak yang berwenang atas hukuman-hukuman yang dijatuhkan oleh lembaga peradilan, sesuai dengan UU.
 - (5) Setiap orang berhak untuk diadili oleh pengadilan atau mahkamah biasa dengan menggunakan tata cara hukum yang telah ditetapkan. *Tribunal* yang tidak menggunakan tata cara proses hukum yang telah ditetapkan tidak akan dapat menggantikan yurisdiksi yang dimiliki oleh pengadilan atau *tribunal* hukum biasa.
 - (6) Prinsip independensi lembaga peradilan memberikan hak dan mengharuskan lembaga peradilan untuk memastikan bahwa proses peradilan dilaksanakan secara adil dan bahwa hak-hak para pihak dihargai. Setiap negara anggota bertugas menyediakan sumber daya yang cukup agar lembaga peradilan dapat menyelenggarakan fungsi-fungsinya dengan baik. Di dalam resolusi PBB tersebut juga dimasukkan ketentuan tentang: kebebasan menyampaikan pendapat dan berkumpul, kualifikasi, seleksi dan pelatihan, persyaratan pelayanan dan gaji, rahasia profesi dan

kekebalan, disiplin penanggulangan, serta pemutasian.¹⁷

Bagir Manan menyatakan, sesungguhnya independensi sudah menjadi suatu hal yang melekat bahkan menjadi salah satu sifat kekuasaan kehakiman, dengan karakteristik utama lembaga peradilan, yakni:

- (1) Kekuasaan kehakiman adalah badan yang merdeka lepas dari campur tangan kekuasaan lain;
- (2) Hubungan kekuasaan kehakiman dengan alat perlengkapan negara yang lain, lebih mencerminkan asas pemisahan kekuasaan, daripada pembagian kekuasaan.¹⁸

Bahkan Bagir Manan merujuk pada Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan, Konstitusi RIS dan UUD 1950 diartikan sebagai “terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah”. Dengan demikian, kekuasaan kehakiman mengandung dua segi, yakni:

- (1) Hakim merdeka bebas dari pengaruh siapapun, selain kekuasaan legislatif dan eksekutif, hakim juga harus bebas dari pengaruh kekuasaan unsur-unsur yudisial itu sendiri dan pengaruh dari luar pemerintahan seperti pendapat umum, pers dan sebagainya.
- (2) Kemerdekaan dan kebebasan hakim sebatas fungsi hakim sebagai pelaksana kekuasaan yudisial atau pada fungsi yudisialnya.¹⁹

Independensi hakim tidak sekadar berarti imparsialitas hakim dari pengaruh eksekutif, legislatif, bahkan dari internal lembaga yudikatif itu sendiri. Independensi tidak sekadar bermakna “merdeka, bebas, imparsial, atau tidak memihak, dengan individu, kelompok atau organisasi kepentingan apapun, atau tidak tergantung atau dipengaruhi oleh kekuatan/power, paradigma, etika, dan spirit untuk menjamin bahwa hakim akan menegakkan hukum demi kepastian hukum.”²⁰

17 Fahmiron, *Op. Cit.*, halaman 3489-3490. Selain itu, sebelumnya masih ada instrumen hukum internasional yang menyebutkan mengenai pentingnya independensi peradilan (*judicial independence*) untuk melindungi hak asasi manusia.

18 Bagir Manan, 2005. *Suatu Tinjauan Terhadap Kekuasaan Kehakiman Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*, Jakarta: Mahkamah Agung RI, halaman 1.

19 Bagir Manan & Kuntana Magnar, 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, halaman 79.

20 Amzulian Rifa'i, dkk, tt. *Wajah Hakim dalam Putusan, Studi atas Putusan Hakim Berdimensi Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Pusham UII, Komisi Yudisial dan NCHR Universitas Oslo, Norwegia, halaman 45

Karena itu Bagir Manan dalam Efik Yusdiansyah merumuskan bahwa diperlukan batasan terukur terhadap pelaksanaan independensi kekuasaan kehakiman, yakni:

- (1) Hakim hanya memutus menurut hukum. Hal ini membawa konsekuensi bahwa setiap putusan yang dikeluarkan oleh hakim dalam memutus perkara konkret harus dapat menunjuk secara tegas ketentuan hukum dalam perkara tersebut. Makna ini sejalan dengan asas legalitas dari suatu negara yang berdasarkan hukum;
- (2) Hakim memutus semata-mata untuk memberikan keadilan. Hal ini berimplikasi bahwa hakim dapat melakukan penafsiran, melakukan konstruksi, bahkan tidak menerapkan atau mengenyampingkan suatu ketentuan hukum yang berlaku. Semua itu dilakukan dalam rangka menciptakan keadilan sehingga tidak dapat dilaksanakan dengan sewenang-wenang;
- (3) Harus diciptakan suatu mekanisme yang memungkinkan menindak hakim yang sewenang-wenang atau menyalahgunakan kewenangan atau kebebasannya.²¹

Titik Taut Independensi dan Akuntabilitas Peradilan

Guy Peters dalam Haryatmoko memaknai akuntabilitas dengan (1) keterbukaan/transparansi atau adanya akses informasi bagi pihak luar, (2) tanggung jawab dengan pendekatan pada sisi hukum, ganti rugi, dan organisasi, dan (3) partisipasi atau pelibatan hak warga negara untuk dapat mengoreksi kebijakan publik.²²

Transparansi merupakan bagian tidak terpisahkan dari upaya menciptakan akuntabilitas/pertanggungjawaban kepada publik. Akuntabilitas itu sendiri merupakan salah satu metode untuk menciptakan *checks and balances* sekaligus sebuah cara untuk menilai atau mengevaluasi seluruh pelaksanaan

²¹ Efik Yusdiansyah, *Op. Cit.* halaman 35.

²² Haryatmoko, 2011. *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, halaman 109.

fungsi, tugas dan wewenang pemegang kekuasaan baik secara individu dan atau suatu lembaga.

Menurut Dykstra²³ akuntabilitas adalah sebuah konsep etika yang dekat dengan administrasi publik pemerintahan (lembaga eksekutif pemerintah, lembaga legislatif parlemen dan lembaga yudikatif-kehakiman) yang mempunyai beberapa arti.

Akuntabilitas sering digunakan secara sinonim dengan konsep-konsep seperti yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*). Atau yang dapat dipertanyakan (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*) dan yang mempunyai ketidak-bebasan (*liability*).

The Liang Gie dkk, dalam Alimaturahim mengemukakan bahwa akuntabilitas (*accountability*) adalah kesadaran dari seorang pengelola kepentingan publik untuk melaksanakan tugasnya dengan sebaik-baiknya tanpa menuntut untuk disaksikan oleh pihak-pihak lain yang menjadi sasaran pertanggungjawabannya.²⁴

Perbedaan antara *responsibility* dengan *accountability* adalah tanggung jawab dalam konteks *responsibility* ditujukan oleh seorang pengelola kepentingan publik kepada pihak-pihak lain. Sebaliknya tanggung jawab dalam konteks *accountability* ditujukan oleh seorang pengelola kepentingan publik kepada dirinya sendiri. Selain itu, akuntabilitas dapat juga diartikan sebagai seseorang atau sekelompok orang yang dapat mempertanggungjawabkan tindakan dan keputusannya kepada individu atau badan tertentu. Akuntabilitas adalah untuk menentukan siapa yang dapat bertanggungjawab dan siapa yang mempunyai tugas untuk menjelaskan.²⁵

Dalam akuntabilitas biasanya pendekatan hukum sangat menonjol. Pejabat publik dan organisasi dianggap bertanggung jawab sejauh dituntut oleh hukum. Masalahnya tekanan pada hukum justru seringkali digunakan sebagai

23 Dykstra, Clarence A. 1939. "The Quest for Responsibility". American Political Science Review 33 (1). Page 1-25.

24 Alimaturahim, 2001. *Pengelolaan Pembangunan yang Akuntabel: Pengalaman ORNOP di Lapangan*. Bahan diskusi yang disajikan dalam Lokakarya Nasional tentang Akuntabilitas Publik dan Ornop yang diselenggarakan oleh SMERU bekerjasama dengan FES dan Universitas Satya Wacana di Hotel Century Saphyre, Yogyakarta, tanggal 14 Nopember 2001, halaman 4.

25 Garreth Griffith, *Judicial Accountability*, Background Paper No. 1/98 published by the NSW Parliamentary Library, <http://www.parliament.nsw.gov.au/gi/library/publicn.html> halaman 14.

alibi untuk mengelak dari tanggung jawab, karena prosedur hukum, lemahnya saksi, dan tiadanya bukti material.²⁶

Proses akuntabilitas dalam pandangan P.G. Thomas dalam Haryatmoko melibatkan lima proses pendelegasian, yakni (1) pendelegasian tanggung jawab, idealnya harus didasarkan pada harapan-harapan dan standar-standar yang disetujui, (2) harus ada otoritas, sumber daya, dan lingkungan yang mendukung agar memungkinkan pelaksanaan tanggung jawab, (3) mewajibkan pihak yang akuntabel untuk memenuhi kinerja tanggung jawabnya dengan memberi informasi yang dapat dipercaya dan relevan, (5) harus ada sistem pemberian imbalan dan sanksi didasarkan atas kinerja.²⁷

Siri Gloppen dalam Rahayu Prasetyaningsih mengemukakan fungsi akuntabilitas pengadilan menunjuk kepada kemampuannya untuk mencegah penggunaan kekuasaan politik yang tidak sah. Hakim juga berkontribusi terhadap akuntabilitas pemerintah dengan cara mewajibkan pemegang kekuasaan untuk memperlihatkan dan menjustifikasi tindakannya dan melalui sanksi politik, ketika mereka melampaui kewenangannya sebagaimana dimaksud dalam konstitusi. Performa akuntabilitas pengadilan tergantung pada kemauan (*willingness*) dan kemampuannya untuk mengatakan tidak ketika diminta untuk memberikan persetujuan, dan tingkat putusannya dalam menanggapi pengaduan (*compliance*) dan benar-benar memengaruhi perilaku politik (*latent authority*).²⁸

Titik taut akuntabilitas dengan independensi peradilan adalah prinsip akuntabilitas dibutuhkan untuk melengkapi independensi. Serupa dengan independensi peradilan, basis moralitas²⁹ dari akuntabilitas adalah kepercayaan dari masyarakat sehingga keduanya menjadi instrumen penguat kepercayaan dari pemberi kekuasaan kepada pemegang kekuasaan.

26 Haryatmoko, *Op. Cit*, halaman 108.

27 *Ibid*, halaman 113.

28 *Ibid*.

29 Moralitas adalah sikap hati orang yang terungkap dalam tindakan lahiriah. Moralitas terdapat apabila orang mengambil sikap yang baik karena ia sadar akan kewajiban dan tanggung jawabnya dan bukan karena ia mencari untung. Moralitas adalah sikap dan perbuatan baik yang betul-betul tanpa pamrih. Karena itu hanya moralitas yang bernilai secara moral (Frans Magnis Suseno, 1998. *Etika Dasar*, Yogyakarta: Kanisus, halaman 58).

Shameela Seedat dalam *Oce Madril*³⁰ mengemukakan bahwa akuntabilitas merupakan pelengkap independensi. Aturan konflik kepentingan, mekanisme pencegahan suap, dan pengawasan hakim merupakan contoh mekanisme akuntabilitas yang bertujuan memastikan hakim bertindak independen, imparial, dan profesional dalam proses adjudikasi. Dengan begitu, mekanisme akuntabilitas tak bisa dilihat sebagai ancaman terhadap independensi, melainkan lebih menumbuhkan kepercayaan publik terhadap hakim dan peradilan. Menurutnya, dalam sistem demokrasi, tak ada kekuasaan tanpa akuntabilitas. Semua cabang kekuasaan negara harus dapat dipertanggungjawabkan. Hakim dan peradilan bukanlah pihak yang dikecualikan dari mekanisme akuntabilitas ini.

Oce Madril mengutip Roger K Warren menganalogikan bahwa jika hakim menikmati tingkat independensi yang tinggi, itu tak berarti hakim berada di atas hukum atau tak tunduk pada asas akuntabilitas. Justru akuntabilitas diperlukan agar independensi yang tinggi itu tidak disalahgunakan.³¹

Suparman Marzuki mengatakan, fungsi akuntabilitas peradilan terhadap independensi peradilan adalah untuk memastikan bahwa kewenangan kekuasaan kehakiman dilaksanakan dengan baik, sumberdaya dipakai secara patut, sekaligus untuk mencegah timbulnya “tirani yudisial” yang pada akhirnya akan menghancurkan prinsip Independensi kekuasaan kehakiman itu sendiri”. Dengan begitu, jelas akuntabilitas peradilan ini mengawal agar independensi peradilan tidak disalahgunakan oleh pemegang kekuasaan kehakiman. Maka, segala aktivitas yang berhubungan dengan kekuasaan tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan.³²

Berkaitan dengan adanya pembatasan mengenai independensi peradilan dengan adanya akuntabilitas, menurut Suparman Marzuki, tidak ada independensi tanpa pertanggungjawaban. Independensi dibatasi oleh asas-asas umum berperkara yang baik, oleh hukum materiil dan formil yang berlaku, kehendak para pihak yang berperkara, komitmen ketuhanan para hakim,

30 *Oce Madril, “KY dan Akuntabilitas Hakim”*, melalui <https://nasional.kompas.com/read/2011/06/30/02385890/KY.dan.Akuntabilitas.Hakim>. Kamis, 29 Maret 2018.

31 *Ibid.*

32 Suparman Marzuki, *Op. Cit.*

Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH), serta nilai-nilai keadilan. Aspek-aspek inilah yang harus dicapai untuk dapat menciptakan independensi peradilan yang akuntabel.³³

Persinggungan antara independensi peradilan dan akuntabilitas peradilan digambarkan dengan sangat elegan oleh Paulus E. Lotulung dalam Imam Anshori Saleh: "...perluanya independensi peradilan tidak berarti bahwa hakim tidak dapat dikritik atau diawasi. Sebagai keseimbangan dari independensi, selalu harus terdapat akuntabilitas peradilan atau tanggung jawab peradilan untuk mencegah ketidakadilan. Mekanisme itu harus dikembangkan oleh lembaga peradilan itu sendiri dan masyarakat dalam pengertian untuk menjaga akuntabilitas seorang hakim".³⁴

Konsekuensi adanya akuntabilitas bagi suatu lembaga ataupun individu menurut Gayus Lumbuun tercermin pada: adanya kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah. Pemberi amanah dapat diartikan pihak yang mengangkat, pihak yang dilayani secara langsung maupun kepada pihak masyarakat atau publik, yang merupakan sumber utama dari kewenangan dan tanggung jawab yang diembannya. Untuk itu, pemegang amanah diharapkan untuk memberi penjelasan atas apa yang telah dilakukan, baik dalam bentuk keberhasilan maupun kegagalan dalam pelaksanaan tugas yang diembannya.³⁵

Paulus E. Lotulung menegaskan kekuasaan kehakiman yang independen tidak sebebas-bebasnya tanpa ada batasannya secara absolut, melainkan kekuasaan kehakiman itu terutama diikat dan dibatasi oleh rambu-rambu menurut aturan-aturan hukum itu sendiri, tidak melanggar hukum dan bertindak sewenang-wenang; selanjutnya kebebasan kekuasaan kehakiman itu diikat pula dengan pertanggungjawaban atau akuntabilitas, integritas moral dan

33 *Ibid.*

34 Imam Anshari Saleh, 2014. *Konsep Pengawasan Kehakiman, Upaya Memperkuat Kewenangan Konstitusional Komisi Yudisial dalam Pengawasan Peradilan*, Jakarta: Setara Press, halaman 127.

35 Gayus Lumbuun, 2013. "Tentang Pembaruan Pengadilan Khusus dalam Perspektif Mahkamah Agung", dalam *Hitam Putih Peradilan Khusus*, Jakarta: Komisi Yudisial, halaman 200.

etika, transparansi,³⁶ pengawasan (kontrol), profesionalisme dan impartialitas.³⁷

Paulus E. Lotulung juga menyatakan bahwa: “Kekuasaan kehakiman itu juga mengandung makna perlindungan pula bagi hakim sebagai penegak hukum untuk bebas dari pengaruh-pengaruh dan direktiva yang dapat berasal dari antara lain: (1) Lembaga-lembaga di luar badan-badan peradilan, baik eksekutif maupun legislatif, dan lain-lain; (2) Lembaga-lembaga internal di dalam jajaran kekuasaan kehakiman sendiri; (3) Pengaruh-pengaruh pihak yang berperkara; (4) Pengaruh tekanan-tekanan masyarakat baik nasional maupun internasional; (5) Pengaruh-pengaruh yang bersifat *trial by the press*”.³⁸

Mengacu pada konsep independensi kekuasaan kehakiman tersebut, dapat diambil pemahaman bahwa independensi kekuasaan kehakiman (*independence of judiciary*) harus diimbangi dengan pertanggungjawaban peradilan (*judicial accountability*). Dalam kaitan ini kemudian melahirkan konsep akuntabilitas atau pertanggungjawaban peradilan (*judicialaccountability*).

Barda Nawawi Arief menjelaskan akuntabilitas tidak hanya terkait dengan masalah tanggung jawab individual, tetapi juga tanggung jawab institusional. Tanggung jawab individual menuntut adanya kematangan integritas moral dan hati nurani³⁹ para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan/

36 Transparansi dipahami bahwa organisasi pemerintah dapat mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan dengan memberi informasi yang relevan atau laporan terbuka terhadap pihak luar atau organisasi mandiri (legislator, auditor, publik) dan dipublikasikan. Intinya transparansi membuka akses ke informasi agar ada persaingan yang fair dan memungkinkan pengawasan efektif (Haryatmoko, *Op. Cit.*, halaman 112 dan 138).

37 Imam Anshari Saleh *Op. Cit.*

38 *Trial by press* adalah penghakiman sendiri yang dilakukan pers tanpa adanya keputusan final dari hakim atau tidak menghargai asas praduga. Peradilan dengan penggunaan media yang bersifat publikasi massa adalah sebuah istilah bentuk peradilan yang dilakukan dengan melalui penulisan atau pembicaraan dari satu sisi pihak secara bias. Biasanya dilakukan dengan bantuan publikasi secara luas dan secara sadar dengan tidak membeberkan keseluruhan fakta yang ada (Muhammad David Kurniawan, Istilah-istilah Dalam Jurnalistik <http://muhammadavid.blogspot.co.id/2013/04/istilah-istilah-dalam-jurnalistik.html>).

39 Ada polemik berkaitan dengan menempatkan rasa keadilan yang didasarkan pada hati nurani sebagai sesuatu yang sangat subjektif. Subjektivitas terlihat apabila hakim memutuskan perkara berdasarkan suara hati nuraninya, besar kemungkinan putusan-putusannya akan menyebabkan ketidakpastian hukum dan pada akhirnya justru akan mengakibatkan terciptanya ketidakadilan dan ketidakpercayaan dalam masyarakat. Karena itu mereka menolak putusan hakim didasarkan pada suara hati nuraninya dan mengabaikan ketentuan formal dalam peraturan perundangan. Tetapi dari pandangan tersebut perlu diluruskan bahwa yang dimaksud dengan suara hati nurani adalah suara hati nurani untuk kepentingan masyarakat bukan untuk kepentingan diri sendiri sang hakim ataukah untuk melindungi kepentingan orang-orang tertentu yang memiliki akses pada kekuasaan. Satjipto Rahardjo dalam Antonius Sudirman mengatakan hati nurani adalah hati nurani sosial yang mencerminkan hukum tidak berada dalam keadaan hampa sosial (*social vacuum*). Sependapat pula Liek Wilarjo dalam Antonius Sudirman, yang menggunakan istilah hati nurani yang peka terhadap tanggung jawab masyarakatnya. Untuk itu Sudarto

proses peradilan. Tanggung jawab institusional menuntut adanya manajemen/administrasi peradilan yang baik untuk menunjang pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).⁴⁰

Menurut T. Djohansjah perlu melakukan dua pendekatan untuk memahami lebih jauh konsepsi akuntabilitas, yakni: *pertama* adalah pendekatan kultural, yang lebih menekankan pada tanggung jawab personal (*personal obligation*) dalam akuntabilitas. Dalam pandangan ini, esensi akuntabilitas terletak pada pengembangan komitmen dan moralitas individu, etos kerja, dan etika organisasi yang kondusif bagi pengabdian lembaga kekuasaan kehakiman kepada masyarakat.

Kedua, lebih menekankan pada aspek-aspek eksternal. Akuntabilitas kekuasaan kehakiman kepada publik sangat ditentukan oleh tekanan-tekanan eksternal yang memaksa dan mengondisikan hakim untuk mengabdikan kepada kepentingan publik. Pendekatan ini tidak menjadikan komitmen individu dan nilai-nilai normatif dan dogmatik sebagai basis bagi akuntabilitas kepada publik, sekalipun tidak menolak pentingnya hal tersebut.⁴¹

Romzek dalam Djohansyah menyatakan akuntabilitas meliputi:

- (1) Akuntabilitas hukum, dicirikan dengan otonomi kelembagaan yang rendah dengan kontrol eksternal;
- (2) Akuntabilitas politik, dicirikan dengan otonomi kelembagaan yang tinggi dan kontrol eksternal;
- (3) Akuntabilitas hierarki, dicirikan dengan otonomi kelembagaan yang rendah dan kontrol internal;
- (4) Akuntabilitas profesional, dicirikan dengan otonomi kelembagaan yang tinggi dan kontrol internal.⁴²

Berdasarkan pengertian yang telah diuraikan di atas dapat dipahami akuntabilitas peradilan meliputi; (1) Akuntabilitas yang terkait dengan tanggung

dalam Antonius Sudirman mengungkapkan para hakim yang merupakan pemuka masyarakat agar meletakkan telinganya di atas jantung masyarakat sehingga mendengar detak jantung rakyat (Antonius Sudirman, *Op. Cit.*, halaman 52-53).

40 Barda Nawawi Arief., 2007. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana, halaman 41.

41 T. Djohansjah., 2008. *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Kesaint Blanc, halaman 181.

42 *Ibid.*

jawab individual atau personal. Esensi akuntabilitasnya terletak pada pengembangan komitmen moral dan hati nurani. (2) Akuntabilitas yang terkait dengan tanggung jawab institusional. Esensi akuntabilitasnya ditujukan kepada publik tentang bagaimana lembaga peradilan menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan manajemen dan administrasi peradilan yang baik.

Dari argumentasi mengenai akuntabilitas peradilan tersebut dapat dinyatakan dasar munculnya akuntabilitas peradilan adalah karena adanya kekuasaan atau mandat yang diberikan oleh pemegang kekuasaan asli, yaitu rakyat kepada pemegang kekuasaan kehakiman. Karena itu, hakim dalam segala aktivitas dan perbuatannya harus sesuai dengan amanah yang diberikan oleh rakyat.

Realisasi dari akuntabilitas ini ditujukan terutama seharusnya kepada Allah Yang Maha Esa⁴³ dan hati nurani seorang hakim. Namun demikian, pemaknaannya masih bersifat abstrak dan sulit diukur, diperlukan indikator lain untuk melihat akuntabilitas dari seorang hakim, yaitu melalui keprofesionalannya yang tercermin dari etika⁴⁴ dan perilakunya. Jika berkaitan dengan akuntabilitas

43 Di Indonesia sudah ditetapkan setiap putusan pengadilan didahului kalimat irah-irah berjudul, "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Ketentuan demikian, berlaku untuk semua lingkungan peradilan. Landasan yuridisnya adalah Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, "Peradilan dilakukan Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Kalimat tersebut adalah roh atau turunan Pasal 29 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Sejalan dengan itu, Pasal 197 ayat (1) sub a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana menyebutkan "kepala putusan yang dituliskan berbunyi 'Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa'".

Wajib diperhatikan ketentuan Pasal 197 ayat (2) menyatakan tidak terpenuhinya ketentuan dalam ayat (1) mengakibatkan putusan Batal Demi Hukum. Jika itu terjadi, bermakna eksistensi dari putusan pengadilan itu tidak diakui keabsahannya.

Selain itu, menurut M. Yahya Harahap dalam Farid Wajdi khusus hakim di lingkungan peradilan agama memiliki ciri ikatan batiniah dalam putusannya. Ciri tersebut diberi label jelas dan tegas berdasarkan ketauhidan Islam dengan cara mencantumkan, "Bismillahirrahmanirrahim" (Dengan Nama Allah Yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyayang). Kalimat basmalah mendahului irah-irah, "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" (Farid Wajdi, "Makna Transendensi Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", melalui <http://farid-wajdi.com/detailpost/makna-transendensi-demi-keadilan-berdasarkan-ketuhanan-yang-maha-esa>, 29 Maret 2018).

44 Etika merupakan landasan yang harus dijunjung oleh seorang profesional termasuk hakim dalam menjalankan profesinya pada lembaga peradilan. Saat hakim memberi keputusan (judgement), hakim bukan sedang menghadihkan keadilan. Karena itu, setiap keputusan yang diberikan hakim harus berdasarkan hukum. Karena itu menurut K. Wantjik Saleh pekerjaan hakim berintikan keadilan. Makna keadilan dimaksudkan bukan keadilan menurut bunyi perkataan undang-undang semata (let'terknechten der wet), melainkan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (K. Wantjik Saleh, 1977. *Kehakiman dan Peradilan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, halaman 39). Senada dengan itu, Antonius Sudirman

terhadap ilmu pengetahuan, institusi dan publik dapat tercermin melalui argumentasi hukum dalam putusannya.

McLachhlin dalam Rahayu Prasetyaningsih mengatakan akuntabilitas harus dapat mendorong terciptanya putusan yang baik. Sebuah putusan yang baik haruslah dilakukan menurut hukum. Metode pengambilan keputusannya harus transparan dan adil. Dan para pengambil keputusan (hakim) harus independen dan imparsial. Untuk diperoleh putusan yang demikian, tentunya juga harus melalui suatu mekanisme yang akuntabel.⁴⁵

Menurut Farid Wajdi, relasi independensi dan akuntabilitas peradilan sekali lagi seperti kedua sisi koin mata uang saling melekat. Jika konsep pembagian peran dan tanggung jawab antar-organ negara (*shared responsibility*) dimaknai sebagai bagian dari akuntabilitas peradilan, tujuannya tak lebih dari upaya untuk menyempurnakan konsepsi sistem satu atap.⁴⁶

Perwujudan titik taut konsepsi independensi dan akuntabilitas peradilan ini yang secara mekanisme terdapat dalam sistem pengawasan peradilan. Pengawasan atas perilaku hakim pada setiap perbuatannya baik di dalam dan di luar peradilan sebagai pemegang kekuasaan kehakiman dapat dituntun untuk selalu menjaga etika dan perilakunya.

Prinsip independensi tidak pernah berdiri sendiri, karena itu harus berjalan seiring dengan pelembagaan akuntabilitas peradilan di Indonesia. Fokus utama dunia peradilan tidak lagi semata menitikberatkan independensi kekuasaan kehakiman belaka. Karena itu, tiada pilihan lain, independensi dan akuntabilitas peradilan, kedua-duanya sama pentingnya untuk diperjuangkan.

menyatakan setiap kali hakim memutuskan suatu perkara selalu didahului dengan ucapan demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Kalimat yang bermakna bahwa selain bersandar pada undang-undang, tetapi juga harus sesuai dengan hati nuraninya yang tulus. Hakim tidak boleh mengabaikan suara hati nuraninya demi mencari keuntungan materiil bagi diri sendiri, memberi kepuasan bagi penguasa, menguntungkan kaum powerful (secara politik dan ekonomi), atau demi menjaga kepastian hukum semata (Antonius Sudirman, Op. Cit, halaman 51-52).

45 Rahayu Prasetyaningsih, *Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman, dalam Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011

46 Farid Wajdi, "Independensi dan Akuntabilitas Peradilan", dalam *Waspada*, Selasa, 25 April 2017

Daftar Pustaka

- Alimaturahim, 2001. *Pengelolaan Pembangunan yang Akuntabel: Pengalaman ORNOP di Lapangan*. Bahan diskusi yang disajikan dalam Lokakarya Nasional tentang Akuntabilitas Publik dan Ornop yang diselenggarakan oleh SMERU bekerjasama dengan FES dan Universitas Satya Wacana di Hotel Century Saphyre, Yogyakarta, tanggal 14 Nopember 2001
- Amzulian Rifa'i, dkk, tt. *Wajah Hakim Dalam Putusan, Studi Atas Putusan Hakim Berdimensi Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Pusham UII, Komisi Yudisial dan NCHR Universitas Oslo, Norwegia
- Barda Nawawi Arief., 2007. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta:Kencana
- Bagir Manan, 2005. *Suatu Tinjauan Terhadap Kekuasaan Kehakiman Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*, Jakarta: Mahkamah Agung RI
- Bagir Manan & Kuntana Magnar, 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumnus
- Darmoko Yudi Witando dan Arya Putra N.K, 2013. *Diskresi Hakim Sebuah Instrumen Menegakkan Keadilan Substantif Dalam Perkara-perkara Pidana*, Bandung: Alfabeta
- Dykstra, Clarence A. 1939. "The Quest for Responsibility". *American Political Science Review* 33 (1)
- Efik Yusdiansyah, 2010. *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembentukan Hukum Nasional dalam Kerangka Negara Hukum*, Bandung: Lubuk Agung
- Fahmiron, *Independensi dan Akuntabilitas Hakim Dalam Penegakan Hukum Sebagai Wujud Independensi dan Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman*, dalam Jurnal Litigasi, Vol. 17 (2), 2016
- Farid Wajdi, "Makna Transendensi Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", melalui <http://farid-wajdi.com/detailpost/makna-transendensi-demi-keadilan-berdasarkan-ketuhanan-yang-maha-esa>, 29 Maret 2018
- Farid Wajdi, 2017. *Urgensi Etika dalam Peradilan, dalam Etika dan Budaya Hukum dalam Peradilan*, Jakarta: Komisi Yudisial
- Frans H Winarta, *Makna Independensi dan Imparsialitas Hakim*, dalam Suara Pembaruan, 4 Oktober 2013
- Garreth Griffith, *Judicial Accountability*, Background Paper No.1/98 published by the NSW Parliamentary Library,<http://www.parliament.nsw.gov.au/gi/library/publicn.html>
- Gayus Lumbuun, 2013. "Tentang Pembaruan Pengadilan Khusus dalam Perspektif Mahkamah Agung", dalam Putih Hitam Pengadilan Khusus, Jakarta: Komisi Yudisial

- Haryatmoko, 2011. *Etika Publik untuk Integritas Pejabat Publik dan Politisi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, halaman 109.
- Imam Anshari Saleh, 2014. *Konsep Pengawasan Kehakiman, Upaya Memperkuat Kewenangan Konstitusional Komisi Yudisial dalam Pengawasan Peradilan*, Jakarta: Setara Press
- K. Wantjik Saleh, 1977. *Kehakiman dan Peradilan*, Jakarta: Ghalia Indonesia
- Mario Parakas, *Merajut Independensi Peradilan Dalam Skenario Perbaikan Kesejahteraan Hakim*, Argamakmur, 15 November 2012.
- Miriam Budiarto, 2012. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Muhammad David Kurniawan, Istilah-istilah Dalam Jurnalistik <http://muhammadavid.blogspot.co.id/2013/04/istilah-istilah-dalam-jurnalistik.html>)
- Nanda Agung Dewantara, 1987. *Masalah Kebebasan Hakim dalam Menangani Suatu Perkara Pidana*, Aksara Persada Indonesia
- Oce Madril, “*KY dan Akuntabilitas Hakim*”, melalui <https://nasional.kompas.com/read/2011/06/30/02385890/KY.dan.Akuntabilitas.Hakim>. Kamis, 29 Maret 2018.
- Paulus E. Lotulung, *Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum*, Makalah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional VIII dengan tema: Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003
- Saldi Isra, “*Putusan Mahkamah Konstitusi No 005/PUU-IV/2006 (Isi, Implikasi, dan Masa Depan Komisi Yudisial)*”, melalui <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/422-putusan-mahkamah-konstitusi-no-005puu-iv2006-isi-implikasi-dan-masa-depan-komisi-yudisial.html#>, 29 Maret 2018
- Suparman Marzuki, 2013. *Kewenangan Komisi Yudisial Dalam Konteks Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman* dalam Hitam Putih Pengadilan Khusus, Jakarta: Komisi Yudisial
- T. Djohansjah., 2008. *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Kesaint Blanc
- Rahayu Prasetyaningih, *Akuntabilitas Kekuasaan Kehakiman*, dalam Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 5, Oktober 2011
- MK-KY Sepakat Gunakan Bangalore Principles Untuk Pedoman Kode Etik, melalui <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol13395/mkky-sepakat-gunakan-ibangalore-principlesi-untuk-pedoman-kode-etik>, 29 Maret 2018).
- Prinsip-prinsip Kehakiman, melalui <https://www.plukme.com/post/prinsip-pokok-kehakiman>, diakses tanggal 29 Maret 2018



“Perwujudan titik taut konsepsi independensi dan akuntabilitas peradilan ini yang secara mekanisme terdapat dalam sistem pengawasan peradilan. Pengawasan atas perilaku hakim pada setiap perbuatannya baik di dalam dan di luar peradilan sebagai pemegang kekuasaan kehakiman dapat dituntun untuk selalu menjaga etika dan perilakunya.”



Bab 2

PROBLEMATIKA STATUS HAKIM DALAM KEKUASAAN KEHAKIMAN

Dualisme Status Jabatan Hakim

Oce Madril¹

Pengantar

Hakim adalah profesi yang mulia, demikian julukan yang disematkan pada profesi pengadil tersebut. Julukan “Yang Mulia” tersebut tentunya menggambarkan betapa pentingnya kedudukan dan peran hakim dalam sebuah negara. Hakim memikul tanggung jawab besar untuk menjaga tegaknya hukum dan terjaminnya keadilan bagi masyarakat. Julukan sebagai profesi yang mulia juga membawa konsekuensi mendalam akan tanggung jawab profesi hakim. Dalam melakoni profesi dan fungsinya, hakim dituntut untuk menjaga kehormatan, keluhuran martabat, dan perilakunya.

Upaya untuk menjaga dan menegakkan kemuliaan profesi hakim dimulai dengan menghadirkan pengaturan yang baik mengenai kedudukan jabatan hakim. Pengaturan jabatan hakim merupakan sebuah kebutuhan untuk menjamin tegaknya kehormatan dan kewibawaan hakim. Tanpa sebuah pengaturan yang baik, maka kedudukan hakim dalam penyelenggaraan negara menjadi sangat rentan, sehingga mudah diintervensi kekuasaan lainnya.

Hal tersebut dapat kita saksikan dalam lintasan sejarah, bagaimana pengaturan jabatan hakim pada akhirnya tidak merujuk pada prinsip-prinsip hukum, tapi sangat dipengaruhi oleh karakteristik politik rezim pemerintahan.

1 Dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Direktur Advokasi Pusat Kajian Antikorupsi UGM.

Hakim dimanfaatkan oleh kekuasaan untuk mencapai tujuan-tujuan kekuasaan. Hakim kehilangan independensinya dan dengan mudah dapat diintervensi oleh kekuasaan politik. Hakim tidak menjadi garda penjaga kepentingan hukum, tetapi digunakan untuk mengamankan kepentingan-kepentingan kekuasaan.

Semua bentuk penyalahgunaan itu dapat terjadi ketika hakim diletakkan sebagai bagian dari pemerintah (eksekutif). Pada masa lalu, hakim adalah pegawai negeri sipil (PNS) yang tunduk dan berada di bawah kendali kekuasaan eksekutif. Kedudukan hakim sebagai bagian dari pegawai pemerintah itulah yang membuka lebar peluang terjadinya intervensi politik pada hakim. Independensi dan imparialitas yang menjadi prinsip dasar bagi jabatan hakim, tidak dapat diwujudkan.

Era reformasi mencoba memperbaiki kesalahan masa lalu. Hakim diberikan status baru, yaitu sebagai pejabat negara. Harapannya, agar hakim dapat menjaga independensinya dalam menjalankan tugas sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. Namun dalam praktiknya, ternyata hakim masih berstatus PNS. Hal ini terjadi karena tidak terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur kedudukan hakim sebagai pejabat negara. Sehingga, terjadi kekosongan hukum dan akhirnya hakim kembali dikelola dengan cara PNS.

Dualisme kedudukan jabatan hakim ini, antara pejabat negara dan PNS, senyatanya telah menimbulkan berbagai persoalan yang mengganggu keluhuran martabat dan kehormatan hakim. Kekosongan regulasi ini harus segera diatasi. Kedudukan hakim sebagai pejabat negara tentu berbeda dengan sistem PNS. Ada kebutuhan mendesak akan hadirnya undang-undang (UU) khusus yang mengatur tentang jabatan hakim. Tantangannya adalah bagaimana merumuskan model manajemen jabatan hakim sebagai pejabat negara yang berbeda karakteristiknya dengan pejabat negara lainnya.

Sejarah Kelam Orde Baru, Hakim sebagai PNS

Era pemerintahan Orde Baru adalah masa kegelapan bagi kekuasaan kehakiman. Pada masa ini, tidak ada jaminan terhadap independensi peradilan. Intervensi penguasa menjadi hal yang umum, bahkan dilegitimasi oleh UU.

Berbagai penelitian yang dilakukan oleh Todung Mulya Lubis (1993), Sebastian Pompe (1996), Benny K. Harman (1997), Muhammad Asrun (2004), memiliki sebuah kesimpulan yang sama bahwa kekuasaan peradilan pada masa Orde Baru adalah kekuasaan tanpa independensi (tidak merdeka) dan mudah diintervensi oleh kekuasaan eksekutif (Presiden).

Secara hukum, masuknya intervensi pemerintah pada peradilan telah dimulai sejak era Orde Lama. UU Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, melegitimasi intervensi itu. Bahwa dalam Bab Hubungan Pengadilan dan Pemerintah, Pasal 19, dinyatakan bahwa demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang sangat mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan. Secara gamblang, penjelasan Pasal 19 menyebutkan, pengadilan tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat UU. Ada kalanya Presiden harus turun atau campur tangan, baik dalam perkara perdata maupun pidana, karena adanya kepentingan-kepentingan negara dan bangsa yang lebih besar.

Kemudian, hal yang sama dilakukan pemerintahan Orde Baru. Pada tahun 1970, pemerintah mengesahkan berlakunya UU Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. UU ini dibentuk sesuai dengan kepentingan pemerintah. Hal tersebut terlihat dari penjelasan Pasal 1 UU Nomor 14 Tahun 1970 tersebut, bahwa:

“Kekuasaan kehakiman yang merdeka ini mengandung pengertian di dalamnya kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva atau rekomendasi yang datang dari pihak extra judiciil, kecuali dalam hal-hal yang diijinkan oleh undang-undang.

Kebebasan dalam melaksanakan wewenang judiciil tidaklah mutlak sifatnya, karena tugas dari pada hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dengan jalan menafsirkan hukum dan mencari dasar-dasar serta azas-azas yang jadi landasannya, melalui perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya, sehingga keputusannya mencerminkan perasaan keadilan Bangsa dan Rakyat Indonesia”.

Penjelasan ketentuan Pasal 1 di atas dengan jelas menyatakan bahwa independensi peradilan tidaklah absolut dan dapat dibatasi oleh pemerintah, baik melalui pembentukan UU maupun dengan jalan penafsiran kepentingan pemerintah yang mengatasnamakan “perasaan keadilan bangsa dan rakyat Indonesia”.

Intervensi pemerintah menjadi sangat kuat ketika urusan organisasi, keuangan dan administrasi peradilan diserahkan pada kementerian terkait (selain kementerian kehakiman, kementerian agama untuk pengadilan agama). Kementerian juga berwenang untuk mengelola mutasi dan promosi hakim. Dengan mengatasnamakan urusan organisasi, keuangan dan administrasi, pemerintah dapat dengan mudah melakukan intervensi pada peradilan. Peran besar pemerintah dalam urusan organisasi, keuangan dan administrasi, membuat Mahkamah Agung (MA) dan pengadilan di bawahnya tidak bisa bergerak secara independen, apalagi jika berhadapan dengan perkara-perkara yang melibatkan pemerintah. Akibatnya, independensi pengadilan secara kelembagaan tidak dapat diwujudkan.

Secara individual, independensi hakim tidak terwujud, sebab status hakim adalah PNS. Dalam beberapa penelitian ditemukan bahwa status hakim sebagai PNS menjadi masalah utama independensi peradilan, baik secara personal (individual hakim) maupun secara institusional. Dalam risetnya, Benny K. Harman menyatakan bahwa dengan status sebagai PNS, maka hakim diwajibkan untuk tunduk dan loyal kepada pemerintah. Sebagaimana diucapkan dalam sumpah jabatan dan diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang kepegawaian, bahwa seorang PNS wajib taat dan setia pada pemerintah.²

Oleh karenanya, seorang hakim harus mendukung program-program pemerintah, termasuk menyukseskan agenda pembangunan yang dilakukan oleh pemerintahan Orde Baru. Hakim akhirnya menjadi aparatur pemerintahan dan digunakan untuk melegitimasi serta melindungi kepentingan pembangunan,

2 Benny K. Harman, 1997, Konfigurasi Politik Kekuasaan Kehakiman, Elsam, Jakarta, hlm. 25. Baca juga Pasal 4 Undang-Undang nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, bahwa Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah.

walaupun proyek pembangunan itu melanggar hukum dan hak asasi manusia, seperti kasus pembangunan waduk Kedung Ombo.³

Todung Mulya Lubis menambahkan bahwa sebagai PNS, hakim otomatis tercatat sebagai anggota Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI), sebuah asosiasi tempat bernaung PNS. Korps ini dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri. Setiap anggota KORPRI, diwajibkan untuk tunduk dan loyal pada kebijakan organisasi. Oleh karena Menteri Dalam Negeri adalah anggota kabinet, maka kebijakan-kebijakan yang ditetapkan KORPRI pastilah mendukung kebijakan pemerintah. Tentunya menjadi sulit bagi seorang hakim ketika berhadapan dengan perkara yang melibatkan pemerintah.⁴

Selain itu, anggota KORPRI diwajibkan untuk menyalurkan aspirasi politiknya ke Partai Golkar. Partai pemerintah yang selalu memenangkan Pemilihan Umum (Pemilu) pada era Orde Baru. Sebagai anggota KORPRI, hakim juga wajib mendukung Partai Golkar dalam pemilu. Sekali lagi, akan sulit bagi hakim untuk menjaga independensinya, objektivitas dan bersikap imparialitas dalam mengadili perkara-perkara yang menyangkut pemerintah atau kelompok politik pendukung pemerintah.⁵

Keadaan yang demikian membuat hakim lebih loyal pada pemerintah daripada MA. Sebab, nasib para hakim ditentukan oleh pemerintah, baik menyangkut pengangkatan, mutasi, promosi, dan urusan kesejahteraan. Sebagai PNS, hakim tidak berdaya berhadapan dengan pemerintah. Apabila hakim membuat putusan yang berseberangan dengan kepentingan pemerintah, maka hakim tersebut dianggap tidak loyal pada pemerintah. Konsekuensinya, hakim tersebut dimutasi ke daerah-daerah terpencil. "Dibuang" dengan cara mutasi ini adalah bentuk sanksi yang jamak ditemui di era Orde Baru.⁶ Asrun mencatat, dalam tahun 1970-1998, ada banyak hakim yang dimutasi karena putusannya dinilai bertentangan dengan kepentingan pemerintah. Dalam bentuk lain, sanksi nonpalu diberikan kepada hakim yang membangkang atau melarang

3 *Ibid*

4 Todung Mulya Lubis, 1993, *In Search of Human Rights, Legal and Political Dilemmas of Indonesia's New Order 1966-1990*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.103.

5 Benny K. Harman, *op. cit.*, hlm. 310.

6 A. Muhammad Asrun, 2004, *Krisis Peradilan, Mahkamah Agung di bawah Soeharto*, Elsam, Jakarta, hlm. 270-271.

hakim tersebut menangani perkara-perkara besar. Situasi ini merupakan bentuk teror bagi hakim supaya tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah.⁷

Reformasi, Hakim adalah Pejabat Negara

Sejarah kelim Orde Baru menjadi landasan penting gagasan pengaturan jabatan hakim. Status PNS pada era Orde Baru terbukti telah menghancurkan prinsip-prinsip independensi hakim dan pengadilan. Pengalaman pahit itu menjadi pelajaran penting dalam melakukan reformasi kekuasaan yudikatif. Reformasi pengaturan jabatan hakim mengemuka seiring nyaringnya agenda reformasi kekuasaan yudikatif. Gagasannya adalah memperkuat independensi hakim.

Arus reformasi kemudian mengubah arah aliran model pengaturan jabatan hakim. Kedudukan hakim ditegaskan dalam konstitusi, UUD 1945, bahwa hakim merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman. Hal tersebut termaktub dalam ketentuan Pasal 24 dan 24A UUD 1945. Konstitusi juga mengatur bahwa syarat-syarat untuk menjadi hakim dan diberhentikan dari hakim ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Politik hukum reformasi mengubah status hakim yang semula adalah PNS menjadi pejabat negara. Mengenai status pejabat negara, sebenarnya sudah disinggung oleh UU Kekuasaan Kehakiman Tahun 1970. Dalam ketentuan Pasal 31 UU tersebut diatur bahwa hakim diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Negara.⁸ Aturan ini menyiratkan bahwa jabatan hakim tidaklah berada dalam rezim jabatan PNS. Pengangkatan oleh Kepala Negara, menjadi faktor pembeda antara jabatan hakim dan PNS. Seorang PNS diangkat oleh pejabat pemerintah yang berwenang (pejabat pembina kepegawaian), bukan oleh Kepala Negara. Akan tetapi pada praktiknya, jabatan hakim dikelola dengan cara PNS.

Penegasan jabatan hakim sebagai pejabat negara dimulai dengan dikeluarkannya UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara

⁷ *Ibid.* hlm. 130.

⁸ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. UU ini merupakan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. UU ini mengatur mengenai “Penyelenggara Negara” dan menentukan siapa saja yang disebut sebagai penyelenggara negara itu.

Dalam Pasal 1 angka 1 UU tersebut dijelaskan bahwa Penyelenggara Negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggara Negara meliputi:⁹

1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;
2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku; dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penjelasan ketentuan di atas dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “Hakim” dalam ketentuan ini meliputi hakim di semua tingkatan peradilan. UU ini pada dasarnya membagi pejabat negara dalam beberapa golongan. Penggolongan tersebut didasarkan pada cabang-cabang kekuasaan negara, *trias politica*, yaitu kekuasaan legislatif, yudikatif dan eksekutif. Kemudian jabatan lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Hakim adalah pejabat negara yang menjalankan cabang kekuasaan yudikatif.

Rezim hukum kepegawaian juga menegaskan bahwa hakim adalah pejabat negara. UU Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mengeluarkan hakim dari rezim PNS. UU ini mendefinisikan pejabat negara

9 Lihat Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bebas dan Bersih dari KKN.

sebagai pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksudkan dalam UUD 1945 dan pejabat negara yang ditentukan oleh UU.

Jabatan hakim termasuk dalam definisi tersebut. Bahwa hakim adalah “anggota” lembaga yudikatif dan pejabat negara sebagaimana ditentukan oleh UU Nomor 28 Tahun 1999. Ketentuan Pasal 11 UU Nomor 43 Tahun 1999 kemudian menegaskan bahwa “Ketua, Wakil Ketua, dan Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan, adalah pejabat negara.

Selanjutnya, status hakim sebagai pejabat negara ditegaskan dalam UU mengenai kekuasaan kehakiman. Ketentuan Pasal 19 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menegaskan bahwa hakim dan hakim konstitusi adalah pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam UU. Ditegaskan lagi dalam Pasal 31 bahwa hakim pengadilan di bawah MA merupakan pejabat negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang berada pada badan peradilan di bawah MA.

Terakhir, UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN menjadi penegasan perbedaan antara PNS dan pejabat negara. Ketentuan Pasal 122 UU ini menentukan hakim sebagai salah satu pejabat negara. Berikut dengan pejabat pengadilan lainnya seperti ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada MA serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan termasuk hakim Mahkamah Konstitusi (MK), termasuk ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial (KY).

Beberapa peraturan perundang-undangan di atas pada intinya memposisikan jabatan hakim sebagai jabatan negara (pejabat negara), yang menjalankan fungsi kekuasaan yudikatif. Model pengaturan ini menunjukkan arah politik hukum era reformasi yang menempatkan hakim sebagai pejabat negara. Model pengaturan ini mengakhiri rezim PNS yang diterapkan selama pemerintahan Orde Baru.

Status pejabat negara bagi hakim merupakan cara utama untuk memperkuat independensi peradilan. Cara ini merupakan anti-tesis dari kebijakan Orde Baru. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa

status PNS bagi hakim pada masa Orde Baru telah meninggalkan noda hitam bagi profesi hakim. Oleh karena itu, status pejabat negara tidak hanya sekadar memberikan status yang berbeda bagi hakim, tetapi itu merupakan bentuk perlawanan atas penyimpangan dan kesewenang-wenangan pemerintahan Orde Baru terhadap pengadilan. Ada aspek sejarah dan pesan kuat di balik status pejabat negara yang sekarang disandang oleh hakim.

Dilihat dari perspektif semangat reformasi dan amendemen konstitusi, maka penegasan jabatan hakim sebagai pejabat negara telah sejalan senafas dengan prinsip independensi dan akuntabilitas pengadilan, independensi hakim dan konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan negara. Bahwa jabatan hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman harus dijaga independensinya dan dijauhkan dari ancaman campur tangan pihak lain.

Sebagaimana pendapat Jimly Asshiddiqie bahwa hakim berkedudukan sebagai pejabat negara karena berkaitan dengan beban tugas dan tanggung jawabnya sebagai lembaga yang independen, yang harus lepas dari segala bentuk intervensi dari lembaga manapun.¹⁰

Dalam prinsip independensi peradilan, konsep jabatan hakim sebagai pejabat negara lebih memberikan jaminan terhadap terwujudnya independensi hakim dalam menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan kehakiman. Kedudukan sebagai pejabat negara, menempatkan hakim berada pada posisi yang sejajar dengan jabatan-jabatan negara lainnya, baik di eksekutif, legislatif dan di lembaga-lembaga negara lainnya. Hal ini akan lebih menjamin tegaknya kehormatan dan kewibawaan hakim. Independensi hakim mesti berada di atas independensi lembaga, pengembalian fungsi hakim dalam posisi pemutus perkara, memurnikan dari jabatan administratif, serta mengarah pada pengembalian fungsi-fungsi menegakkan hukum dan keadilan.

Perbedaan kedudukan jabatan hakim tentu memiliki implikasi pada berbagai aspek manajemen jabatan hakim. Manajemen jabatan hakim sebagai pejabat negara pastinya berbeda dengan manajemen jabatan PNS. Jabatan hakim tidak bisa dimanajemen dengan menggunakan pola PNS. Layaknya pejabat negara, hakim harus diatur dengan aturan tersendiri.

10 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 373.

Pekerjaan rumah pasca ditematkannya hakim sebagai pejabat negara adalah menyelaraskan peraturan-peraturan turunannya. Seiring berjalannya waktu peraturan-peraturan mengenai hakim belum diselaraskan dan diatur secara terpisah-pisah. Pengelolaan dan Pembinaan hakim akhirnya masih mengikuti pola PNS.

Dualisme, Pejabat Negara Citarasa PNS

Meskipun jabatan hakim telah ditetapkan sebagai pejabat negara, faktanya saat ini jabatan hakim masih diatur dengan menggunakan aturan-aturan PNS. Mulai dari pola rekrutmen, pembinaan karir (kepangkatan), hak keuangan, pensiun, dan lainnya, masih menginduk pada sistem PNS. Masih terjadinya “dualisme”, antara PNS dan pejabat negara, disebabkan oleh belum lengkapnya peraturan mengenai jabatan hakim sebagai pejabat negara. Pasca ditetapkan sebagai pejabat negara, aturan lebih lanjut dan rinci mengenai jabatan hakim tersebut tidak pernah dibentuk. Ada kekosongan hukum, sehingga banyak hal belum bisa dijawab.

Padahal salah satu amanat penting reformasi adalah penguatan independensi hakim melalui status pejabat negara. Selama 20 tahun era reformasi berjalan, ternyata pembentuk UU (DPR dan pemerintah) telah gagal menjalankan amanat reformasi untuk menyediakan aturan yang cukup bagi jabatan hakim. Akibatnya, status pejabat negara hanya sekedar status yang terpampang dalam UU tanpa bisa dijalankan di tataran operasional. Akhirnya, hakim tetap terkungkung dalam sistem PNS.

Sebagai pejabat negara, hakim tentu mempunyai karakter pengaturan yang berbeda dari PNS. Hakim berhak atas *privilege* tertentu yang sesuai dengan karakter kekuasaan yudikatif. Sifat jabatan hakim yang independen dan kedudukan kekuasaan yudikatif yang harus dijauhkan dari pengaruh kekuasaan lainnya, menjadi pertimbangan utama dalam menentukan pola manajemen jabatan hakim. Karakteristik ini jelas berbeda dengan jabatan politik di lembaga parlemen atau jabatan karir di birokrasi. Praktik dualisme, antara pejabat negara dan PNS, yang sekarang diterapkan di Indonesia, jelas

telah mendegradasi prinsip independensi hakim. Praktik ini telah melahirkan berbagai persoalan yang merugikan hak-hak konstitusional hakim. Salah satu persoalan yang mencolok adalah terkait hak keuangan (dan tunjangan lainnya), pembinaan karir dan fasilitas hakim. Semuanya masih menggunakan standar PNS.

Hingga saat ini, sistem pembinaan karir hakim masih menggunakan pola PNS berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2002 tentang Kenaikan Jabatan dan Kepangkatan Hakim. Pembinaan karir hakim dilakukan berdasarkan sistem penjenjangan melalui kenaikan jabatan dan pangkat. Pola kenaikan jabatan dan pangkat mengikuti sistem yang ada di PNS yang menerapkan pola penilaian administratif yang berbeda sama sekali dengan karakter peran hakim sebagai pengadil.

Kemudian, masalah lainnya adalah terkait hak keuangan hakim. Bahwa sistem penggajian hakim, mengikuti sistem penggajian PNS. Walaupun pengaturan hak keuangan dan fasilitas hakim sudah diatur oleh peraturan tersendiri, secara substansi isi aturannya masih menginduk pada sistem PNS. Lihat ketentuan Pasal 3 ayat (2) dan (3) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 94 Tahun 2012 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim yang Berada di bawah Mahkamah Agung, menyatakan bahwa ketentuan dan besaran gaji pokok hakim sama dengan ketentuan dan besaran gaji pokok PNS. Dalam hal besaran gaji pokok hakim lebih tinggi dari besaran gaji pokok PNS, besaran gaji pokok hakim tidak dinaikkan sampai setara dengan besaran gaji pokok PNS.

Sistem pensiun hakim juga disamakan dengan PNS. Dijelaskan dalam Pasal 11 PP tersebut bahwa hakim diberikan hak pensiun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pensiun PNS. Meskipun hakim telah mendapatkan tunjangan jabatan, namun hal itu belumlah memadai, sebab fasilitas lainnya sebagai pejabat negara, misal perumahan, transportasi, jaminan keamanan, dan lainnya, belum dapat disediakan oleh negara.

Kesejahteraan hakim masih jauh dari ekspektasi layaknya seorang pejabat negara yang memiliki fungsi penting dalam menegakkan hukum.

Semestinya hak keuangan dan fasilitas hakim ini dibuat secara khusus yang menggambarkan kedudukannya sebagai pejabat negara dan berbeda dengan sistem PNS. Jaminan kesejahteraan hakim merupakan aspek penting dalam prinsip independensi hakim. Mengutip pendapat Larkins Further, seorang hakim harus terisolasi dari pengaruh mana pun. Untuk itu, harus dibuatkan sistem yang dapat melindungi hakim dari intervensi pihak lain, salah satunya adalah perlindungan kesejahteraan hakim (*protection of salary*).¹¹

Pelanggaran secara terang-terangan atas status hakim sebagai pejabat negara terjadi dalam hal rekrutmen hakim. Selama ini, rekrutmen hakim dilakukan dengan cara PNS. Ironisnya, pelanggaran itu bahkan dilakukan oleh MA yang tetap melakukan seleksi calon hakim dengan menggunakan pola CPNS. Contohnya rekrutmen terakhir yang dilakukan oleh MA pada tahun 2017. Rekrutmen ini dilakukan berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pengadaan Hakim. PERMA ini mengatur perekrutan hakim melalui jalur PNS.

PERMA ini membalikkan logika pejabat negara yang telah diatur dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan. Hakim kembali disorongkan ke dalam rezim sistem PNS. Dalam PERMA tersebut penentuan kebutuhan formasi hakim ditentukan oleh pemerintah, yaitu Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Seleksi dan pengangkatan hakim juga dilakukan oleh pemerintah. Persis seperti sistem PNS, mereka yang lolos seleksi, akan diangkat terlebih dahulu menjadi Calon PNS (CPNS). Kemudian pengangkatan sebagai PNS akan dilakukan oleh pejabat pemerintah yang bertindak sebagai pejabat pembina kepegawaian.¹² Pola rekrutmen seperti ini tentunya menimbulkan tanda tanya besar, sebab sistem ini jelas bertentangan dengan kedudukan hakim sebagai pejabat negara.

Selain soal rekrutmen, sistem mutasi dan promosi juga tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Tidak ada aturan yang memadai sehingga perihal ini hanya diatur oleh kebijakan internal MA yang mengandung banyak kelemahan.

11 Christopher M. Larkins, 1996, *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 44, No. 4 (Autumn), hlm. 605.

12 Lihat ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Saat ini, mutasi dan promosi diatur dengan Keputusan Ketua MA Nomor 48/KMA/SK/II/2017.

Banyak kritik terhadap praktik mutasi dan promosi hakim. Kejanggalaan terjadi manakala ada hakim yang melanggar kode etik, justru mendapatkan promosi. Ada juga kasus di mana seorang hakim diduga terkait dengan perbuatan koruptif, tetapi dipromosikan ke jabatan yang lebih tinggi. Contohnya promosi hakim Chaidir menjadi Wakil Ketua Pengadilan Tinggi (PT) Tanjungkarang, Lampung, yang disayangkan oleh KY. Alasannya, karena hakim tersebut pernah meminta sejumlah uang ke Artalyta Suryani.¹³

Beberapa contoh lain, misalnya Ketua Pengadilan Negeri (PN) Semarang Sutjahjo Padmo Wasono yang diduga oleh Badan Pengawasan MA terlibat dalam pengaturan vonis bebas untuk tujuh terdakwa korupsi justru mendapat promosi sebagai Hakim Tinggi di PT Tanjungkarang, Lampung.¹⁴ Kemudian, kasus Hakim Ronald Salfonry Bya yang membebaskan mantan Bupati Lampung Timur Satono yang melakukan korupsi sebesar Rp 119 miliar. Di tingkat kasasi, Satono dihukum 15 tahun. Hakim ini dipromosikan dari hakim biasa menjadi Wakil Ketua PN Tanjung Pandan Kelas II.¹⁵

Sebaliknya, ada hakim yang dinilai berprestasi dan berintegritas tinggi, tetapi justru dimutasi ke wilayah yang tidak strategis. Hakim Albertina Ho adalah contohnya. Hakim PN Jakarta Selatan yang terkenal sukses menangani perkara-perkara besar dan menarik perhatian masyarakat ini justru dimutasi oleh MA ke Pengadilan Sungai Liat, Bangka Belitung.¹⁶ Berbagai kejanggalaan perihal mutasi dan promosi hakim tersebut tidak bisa dijelaskan oleh MA, sehingga membuat kuat anggapan bahwa proses mutasi dan promosi itu dilakukan secara tidak objektif dan akuntabel.

Pola mutasi dan promosi yang seperti ini tentu dapat menurunkan kewibawaan dan kehormatan hakim dan berpengaruh pada independensi

13 Lihat <https://news.detik.com/berita/d-2370509/promosikan-hakim-yang-minta-duit-ke-ayin-ma-harus-jelaskan-ke-publik>, diakses pada hari Kamis, 12 April 2018.

14 Lihat <https://nasional.sindonews.com/read/688716/13/sistem-promosi-dan-mutasi-hakim-dipertanyakan-1352985713>, diakses pada hari Kamis, 12 April 2018.

15 Lihat <https://news.detik.com/berita/2072680/hah-bebaskan-koruptor-rp-119-miliar-ronald-jadi-wakil-ketua-pn>, diakses pada hari Kamis, 12 April 2018.

16 Lihat <https://www.jpnn.com/news/albertina-ho-hakim-kritis-pn-jakarta-selatan-yang-dimutasi-ke-daerah>, diakses pada hari Kamis, 12 April 2018.

hakim. Pola ini menunjukkan kuatnya pengaruh karakter sistem birokrasi (PNS) dalam sistem mutasi dan promosi hakim. Terlihat ada relasi subordinasi antara atasan dan bawahan yang diterapkan pejabat MA terhadap hakim-hakim di tingkat bawah dan hal ini rentan penyalahgunaan. Sebagai pejabat negara, mestinya hakim memiliki sistem mutasi dan promosi tersendiri yang mencerminkan perlindungan atas independensi hakim.

Dualisme kedudukan jabatan hakim, antara pejabat negara dan PNS, yang diterapkan dalam manajemen jabatan hakim, senyatanya telah menimbulkan berbagai persoalan yang dapat mengganggu keluhuran martabat dan kehormatan hakim. Dualisme itu juga bertentangan dengan politik hukum era reformasi yang menempatkan hakim sebagai pejabat negara. Kekosongan regulasi mengenai manajemen jabatan hakim sebagai pejabat negara, tidak seharusnya ditanggapi dengan mengembalikan hakim sebagai PNS. Akan tetapi, harus dijawab dengan menyiapkan UU khusus yang mengatur tentang jabatan hakim. Layaknya profesi-profesi hukum lainnya yang telah memiliki UU khusus¹⁷, maka jabatan hakim pun harusnya diatur dengan UU tersendiri.

Manajemen Jabatan Hakim ke Depan

Jabatan hakim perlu diatur dengan UU khusus. Kebutuhan terhadap sebuah pengaturan khusus mengenai jabatan hakim adalah mandat konstitusi. Hal ini secara langsung dan tegas dinyatakan dalam Pasal 25 UUD 1945, bahwa syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan UU. Ketentuan tersebut menjadi landasan konstitusional pengaturan jabatan hakim. Sebagai pejabat negara, hakim memiliki kedudukan yang sejajar dengan pejabat negara lain, baik yang ada di lembaga eksekutif maupun legislatif. Kedudukannya bukanlah subordinat kekuasaan lain sebagaimana sistem PNS.

Pengaturan hakim sebagai pejabat negara harus meliputi seluruh aspek manajemen jabatan. Sebagai pejabat negara, hakim dikelola dengan

¹⁷ Misalnya advokat yang sudah diatur dengan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2003 tentang Advokat dan Notaris yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

model manajemen jabatan tersendiri. Jabatan hakim juga memiliki karakteristik khusus, karena tidak sama dengan pejabat negara lainnya yang dipilih secara politik dan memiliki perodesasi tertentu. Pengaturan manajemen jabatan hakim harus meliputi aspek sistem seleksi, pengangkatan, pembinaan (mutasi-promosi), pengawasan, dan pemberhentian serta pensiunan.

Sebenarnya pasca diterbitkan UU Kekuasaan Kehakiman Tahun 2009, UU lingkungan peradilan telah mulai memberikan pengaturan yang berbeda untuk jabatan hakim. Frasa “negara” dalam jabatan hakim dalam rezim hukum kekuasaan kehakiman tahun 2009, telah mengubah sistem manajemen jabatan hakim dalam aspek rekrutmen, pengangkatan, mutasi, pengawasan, dan pemberhentian, serta hak dan fasilitas hakim yang berbeda dengan rezim PNS.

Terungkap dalam dokumen Naskah Akademik RUU tentang Jabatan Hakim yang diterbitkan oleh MA, bahwa secara rinci beberapa aspek perbedaan pengaturan pasca terbitnya UU Kekuasaan Kehakiman Tahun 2009 sebagai berikut:¹⁸

1. Syarat rekrutmen. Sebelumnya, untuk direkrut menjadi hakim, seseorang harus memiliki status PNS terlebih dahulu. Syarat ini dihilangkan, sehingga tidak ada lagi syarat harus dari PNS. Artinya calon hakim yang mengikuti pendidikan hakim boleh dari luar PNS, baik pegawai pengadilan yang bukan PNS maupun dari kalangan umum yaitu *fresh graduate*, swasta, atau profesi lain yang memiliki latar belakang kesarjanaaan di bidang hukum. Dicabutnya ketentuan harus dari PNS ini merupakan konsekuensi logis dari jabatan hakim yang ditetapkan sebagai pejabat negara oleh rezim kekuasaan kehakiman 2009;
2. Proses seleksi. Sebelumnya sebagai PNS, maka proses seleksinya diadakan oleh pemerintah (Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi). Hal ini berubah menjadi, bahwa yang menentukan proses seleksi pengangkatan hakim PN dilakukan bersama oleh MA dan KY;

18 Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Jabatan Hakim, 2015, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan, Mahkamah Agung RI, Jakarta, hlm. 57-60.

3. Promosi dan mutasi. Sebelumnya pembinaan umum terhadap hakim hanya dilakukan oleh MA. Hal ini berubah, bahwa pembinaan dalam konteks mutasi dan promosi juga melibatkan rekomendasi KY;
4. Aspek pengawasan. Sebelumnya, pengawasan hanya dilakukan oleh MA. Hal ini berubah, bahwa pengawasan internal dilakukan oleh MA, sementara pengawasan eksternal dilakukan oleh KY;
5. Pengusulan pemberhentian hakim. Sebelumnya, pengusulan pemberhentian hakim hanya dilakukan oleh Ketua MA kepada Presiden. Hal ini berubah menjadi, bahwa usulan pemberhentian hakim ini dilakukan oleh KY (melalui Ketua MA) dalam konteks jika hakim yang bersangkutan melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH).

Pelibatan lembaga negara lain di luar MA, yaitu KY, dalam banyak aspek (mulai dari rekrutmen, mutasi, promosi, pengawasan dan pemberhentian) sebagaimana diatur dalam UU Kekuasaan Kehakiman Tahun 2009, merupakan konsekuensi logis dari status “pejabat negara-nya” hakim.¹⁹

Akan tetapi, lagi-lagi masalahnya adalah aturan teknis pelaksanaannya tidak dilengkapi, sehingga akhirnya terjadi kebingungan dan kegamangan untuk menerapkan manajemen jabatan hakim sebagai pejabat negara ini. Oleh karena itu, landasan hukum yang kuat memang dibutuhkan untuk manajemen jabatan hakim ke depan. Saat ini DPR telah berinisiatif untuk membuat RUU tentang Jabatan Hakim. Logika pengaturan pejabat negara yang telah diintrodusir oleh UU Kekuasaan Kehakiman harus diperkuat dalam RUU Jabatan Hakim.

Pertama, rekrutmen. Seleksi hakim sebagai pejabat negara tentu akan berbeda dengan pola rekrutmen yang selama ini menerapkan sistem PNS. Dibandingkan dengan pejabat negara pada dua cabang kekuasaan lainnya, anggota legislatif dan Presiden yang dipilih melalui pemilihan umum, hakim harus memiliki pola tersendiri. Mekanisme seleksi hakim paling tidak menyerupai mekanisme seleksi pejabat negara lainnya, seperti seleksi hakim

¹⁹ *Ibid*

agung atau pimpinan komisi-komisi negara. Mekanisme seleksi untuk mengisi jabatan-jabatan tersebut pada umumnya tidak dilakukan secara internal oleh lembaga itu, tetapi melibatkan lembaga *stakeholder* lainnya. Seleksi juga dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip seleksi pejabat publik; transparan, akuntabel, partisipatif dan berintegritas.

Rekrutmen hakim harusnya dilakukan oleh Kepala Negara. Sebab, hakim sejatinya diangkat oleh Kepala Negara dan mendapat mandat dari negara untuk menjalankan kekuasaan kehakiman. Untuk menyeleksi hakim, Kepala Negara dibantu oleh sebuah tim *multistakeholder* atau yang lazimnya disebut panitia seleksi (pansel). Pansel ini terdiri dari berbagai unsur, misalnya unsur MA, KY, akademisi, dan perwakilan masyarakat.

Pansel ini juga bisa melibatkan lembaga terkait lainnya misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) untuk memeriksa rekam jejak para calon hakim. Dengan model seleksi seperti ini, harapannya akan ditemukan calon-calon hakim yang berkualitas dan berintegritas tinggi.

Ratio legis dari ketentuan yang melibatkan lembaga lain dalam seleksi hakim adalah untuk membuka transparansi dan akuntabilitas proses seleksi. Selayaknya hakim agung yang proses seleksi hingga pengangkatannya melibatkan lembaga negara lain. Konsepsi tersebut merupakan bagian dari sistem transparansi dan akuntabilitas serta partisipasi yang sangat nyata dan kuat sehingga diharapkan hakim agung yang dihasilkan berkualitas dan berintegritas. Lebih jauh dari itu, pelibatan banyak pihak dalam seleksi hakim akan mampu mencegah adanya politisasi atau *kongkalikong* dalam memilih hakim.

Kedua, mengenai pembinaan (mutasi-promosi) hakim. Fakta bahwa banyaknya isu miring terkait proses pembinaan hakim di lingkungan MA, harus dijawab dengan sebuah model pengaturan yang menjunjung tinggi sistem merit. Sistem ini akan menjamin pelaksanaan pembinaan hakim berdasarkan capaian kinerja, profesionalitas, dan integritas, bukan karena kedekatan atau nepotisme, apalagi karena transaksi koruptif. Termasuk juga dalam sistem

merit ini adalah mempertimbangkan tingkat kepatuhan hakim terhadap kode etik dan perilaku hakim.

Pembinaan, mutasi dan promosi hakim dilakukan secara bersama oleh MA dan KY. Pelibatan KY untuk menjamin agar proses mutasi dan promosi dilakukan secara transparan (terbuka), akuntabel dan sesuai sistem merit. KY turut memberikan rekomendasi dalam mutasi dan promosi hakim, serta melakukan pengawasan jika terjadi pelanggaran terhadap sistem merit. Sebagaimana peran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dalam profesi ASN yang mengawasi terlaksananya sistem merit dalam pembinaan ASN dan dapat membatalkan mutasi dan promosi jika ternyata melanggar sistem merit.

Ketiga, hak keuangan dan fasilitas hakim. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa sebagai pejabat negara, hakim harusnya berhak atas keuangan dan fasilitas lainnya yang setara dengan pejabat negara. Apabila dibandingkan dengan pejabat negara di lingkungan eksekutif dan legislatif, maka gaji dan fasilitas yang diterima oleh hakim tergolong rendah. Masalahnya negara selalu menjadikan “kemampuan keuangan negara” sebagai alasan. Sehingga tidak ada komitmen kuat untuk menjamin hak keuangan dan fasilitas hakim. Jabatan hakim seakan dipandang sebelah mata oleh pemerintah.

Perlu dibuat pengaturan yang tepat untuk menjamin hak keuangan dan fasilitas hakim, sehingga tidak bergantung pada kebaikan hati pemerintah. Prinsipnya tidak boleh ada kesenjangan hak keuangan dan fasilitas antara jabatan hakim dengan pejabat negara di legislatif dan eksekutif. Bahkan seharusnya, hak keuangan dan fasilitas hakim ditetapkan lebih tinggi dari jabatan di legislatif dan eksekutif.

Keempat, terkait pengawasan dan pemberhentian hakim. Meningkatkan independensi hakim sebagai pejabat negara, perlu diikuti dengan akuntabilitas jabatan. Hakim harus memiliki standar profesionalitas, etik dan integritas yang tinggi. Sistem pengawasan terhadap hakim harus dirumuskan secara jelas dan tegas.

Fakta empiris selama ini menunjukkan adanya persoalan serius yang menggerogoti kehormatan dan kewibawaan hakim. Berbagai kasus

korupsi yang melanda dunia peradilan, telah menurunkan kredibilitas lembaga peradilan. Tercatat hingga saat ini, ada 18 hakim yang telah diproses hukum oleh KPK. Mereka terlibat dalam tindak pidana korupsi yang pada umumnya terkait dengan suap untuk memengaruhi perkara yang sedang ditangani. “Jual-beli” putusan terlihat sebagai sebuah pola yang jamak terjadi dalam korupsi di sektor peradilan.

Tidak hanya persoalan korupsi, hakim juga dirundung masalah etik. Tingkat pelanggaran etik yang dilakukan oleh hakim ternyata dari tahun ke tahun tidak mengalami penurunan. Bahkan, ada kecenderungan angka pelanggaran etik itu meningkat. Pada tahun 2017 saja, KY menerima sebanyak 1.473 laporan masyarakat. Dari angka itu, 411 laporan yang ditindaklanjuti.²⁰ Kemudian, 58 hakim yang dijatuhi sanksi, yang terdiri dari 5 hakim direkomendasikan sanksi berat, 14 hakim direkomendasikan sanksi sedang dan 39 hakim direkomendasikan sanksi ringan.²¹

Problem pengawasan KY terhadap hakim adalah sikap acuh MA terhadap rekomendasi sanksi yang diterbitkan KY. Walaupun KY memiliki kewenangan pengawasan kode etik dan perilaku hakim, namun nyatanya seringkali rekomendasi sanksi yang diberikan KY tidak ditanggapi atau ditolak oleh MA. Kondisi ini menimbulkan keraguan akan kekuatan hukum sanksi yang diberikan KY.

Ke depan, mengenai pengawasan hakim ini harus diatur secara jelas dan tegas, supaya tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara MA dan KY. Perlu pemisahan antara pengawasan yang menjadi kewenangan MA dan KY. Selama ini yang dipahami adalah pengawasan secara internal dilakukan oleh MA dan secara eksternal oleh KY. Pemahaman pengawasan secara internal-eksternal ini menimbulkan ketidakjelasan, karena hanya dilihat dari sisi kedudukan lembaga yang mengawasi. Sementara, substansi yang diawasi menjadi tidak jelas. Oleh karenanya, rentan terjadi tumpang tindih yang menyebabkan konflik antar kewenangan.

20 Lihat <https://nasional.tempo.co/read/1050780/terima-1-473-laporan-komisi-yudisial-sulit-temukan-alat-bukti>, diakses pada hari Kamis, 12 April 2018.

21 Lihat <http://republika.co.id/berita/nasional/hukum/18/01/16/p2mxyn409-selama-2017-ky-rekomendasikan-58-hakim-diberi-sanksi>, diakses pada hari Kamis, 12 April 2018.

Pengawasan hakim sebaiknya dibagi dua aspek. Pertama, pengawasan teknis yudisial yang dilakukan oleh MA. Kedua, pengawasan etik dan perilaku hakim yang dilakukan oleh KY. Dengan demikian, menjadi jelas kewenangan masing-masing lembaga. KY tidak akan masuk pada wilayah teknis yudisial (putusan), dan MA tidak akan masuk pada wilayah etik dan perilaku hakim. Pemisahan kewenangan ini sekaligus menegaskan bahwa MA adalah satu-satunya lembaga yang berwenang mengawasi aspek teknis yudisial. Sementara KY adalah satu-satunya lembaga yang mengawasi etika dan perilaku hakim.

Kemudian, perlu penegasan bahwa hakim diberikan sanksi apabila melanggar kode etik dan perilaku. Sanksi tersebut terdiri dari sanksi ringan, sedang dan berat. Sanksi ringan dan sedang dijatuhkan oleh KY, yang bersifat final dan mengikat. Sementara sanksi berat dijatuhkan melalui mekanisme Majelis Kehormatan Hakim yang terdiri dari perwakilan KY dan MA. Mengenai pemberhentian hakim, selain terlibat tindak pidana dan pensiun, perlu penegasan bahwa hakim hanya dapat diberhentikan jika melanggar kode etik dan perilaku hakim.

Kelima, terkait kelembagaan manajemen jabatan hakim. MA dan KY adalah dua lembaga yang berperan dalam manajemen jabatan hakim. Peran itu dapat diwujudkan dalam hal rekrutmen, pembinaan, pengawasan, hingga pemberhentian hakim. Konstruksi pelibatan lembaga lain, selain MA, dalam manajemen jabatan hakim pada dasarnya adalah konsekuensi dari status jabatan hakim sebagai pejabat negara. Selain itu, pelibatan lembaga lain dalam manajemen jabatan hakim, dapat membuat sistem manajemen jabatan itu menjadi lebih objektif dan akuntabel.

Keterlibatan KY dalam manajemen jabatan hakim juga sejalan dengan kewenangan konstitusional KY. Sebagaimana diputuskan oleh MK dalam putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 bahwa KY bukan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman, tapi sebagai *supporting element* atau *state auxiliary organ*, membantu atau mendukung pelaku kekuasaan kehakiman. Berdasarkan hal tersebut, sebagai *supporting organ (state auxiliary body)* dalam kekuasaan kehakiman, KY bukanlah pelaku cabang kekuasaan negara yang melakukan

fungsi yudisial, tetapi KY didesain untuk melakukan tugas-tugas *supporting* yang dapat bersifat administratif dan manajerial terkait berbagai aspek dalam jabatan hakim. Tidak hanya melakukan pengawasan, KY juga dapat berperan dalam rekrutmen, pembinaan, perlindungan dan aspek-aspek lainnya. Eksistensi KY memiliki basis konstitusional yang kokoh dalam menjalankan kewenangannya.

Alasan utama lahirnya KY adalah untuk menjamin dan menegakkan kemerdekaan (independensi) kekuasaan kehakiman, menjaga kehormatan hakim dan menegakkan akuntabilitas peradilan, demi meningkatkan kredibilitas dan kewibawaan peradilan. Sehingga tidak tepat menghadap-hadapkan KY dengan ancaman intervensi terhadap lembaga peradilan. KY dibentuk justru untuk menjaga independensi dan kewibawaan hakim dan peradilan, bukan sebaliknya. Makanya tidaklah keliru jika KY diberikan mandat oleh konstitusi untuk menjalankan wewenang-wewenang lain untuk menjaga kewibawaan hakim. Keterlibatan KY dalam manajemen jabatan hakim adalah sah dan *legitimate* menurut konstitusi.

Pelibatan beberapa lembaga dalam manajemen jabatan hakim akan mengubah sistem pengelolaan satu atap (*one roof system*) yang selama ini diterapkan di lembaga peradilan yang berpuncak di MA. Pola manajemen jabatan hakim pada satu entitas (*one roof system*) di MA selama ini telah memunculkan berbagai persoalan.

Beban MA menjadi sangat berat. MA menjadi puncak pembinaan teknis yudisial bagi peradilan di bawahnya sekaligus bertindak sebagai lembaga puncak manajemen administrasi dan kepegawaian hakim. Beban yang bersifat administratif manajerial ini membuat pelaksanaan fungsi manajemen jabatan hakim menjadi tidak efisien, transparan dan akuntabel.

Pengelolaan jabatan hakim yang dilakukan secara terpusat dan monopolistik, nyatanya menimbulkan berbagai masalah. Fakta bahwa terjadinya berbagai kasus pelanggaran hukum dan etik yang dilakukan oleh hakim salah satunya berawal dari pola manajemen jabatan hakim yang monopolistik dan tidak transparan. Penumpukan kewenangan pada satu lembaga sangat

berpotensi mengulangi kesalahan yang terjadi di masa lalu, yaitu maraknya praktik korupsi dan intervensi dari atasan.

Pola manajemen jabatan hakim yang bersifat hierarkis, berpuncak di MA, membuka ruang terjadinya pelanggaran terhadap independensi hakim. Hakim yang berada di peradilan tingkat pertama dan banding, menjadi bawahan (subordinat) dari pejabat birokrasi yang ada di MA. Hubungan atasan-bawahan ini secara langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi independensi hakim dalam melaksanakan tugas yudisialnya, khususnya jika terdapat konflik kepentingan di antara mereka.

Logika atasan-bawahan ini berasal dari pola pengelolaan birokrasi di institusi pemerintahan. Manajemen PNS menerapkan pola itu karena memang sifat dasar birokrasi itu adalah berjenjang termasuk jabatan-jabatan yang ada di birokrasi juga bersifat hierarki. Pola manajemen PNS semacam itu tentunya tidak bisa diterapkan kepada hakim sebagai pejabat negara. Hakim adalah jabatan yang independen, jabatan yang harus dijauhkan dari segala bentuk intervensi dari pihak lain. Pola manajemen jabatan model birokrasi tersebut akan berpengaruh pada tingkat independensi hakim dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Prinsip pembagian peran dan tanggung jawab dalam manajemen jabatan hakim diperlukan dalam rangka mengembalikan kepercayaan publik terhadap kewibawaan badan peradilan. Prinsip ini merupakan cara menyeimbangkan antara independensi dengan akuntabilitas pengadilan. Penyeimbangan antara independensi dan akuntabilitas diperlukan mengingat kekuasaan kehakiman yang mandiri itu pada hakikatnya diikat dan dibatasi oleh rambu-rambu tertentu termasuk oleh prinsip akuntabilitas. Indonesia dapat belajar dari pengalaman negara-negara lain dalam menerapkan pembagian peran ini. Praktik pembagian peran dalam manajemen jabatan hakim di beberapa negara, seperti Austria, Belgia, Prancis, Jerman dan Belanda, dapat menjadi pelajaran penting bagi rumusan pengaturan di Indonesia.

Penutup

Saat ini manajemen jabatan hakim dilakukan seperti jabatan di birokrasi pemerintahan. Hal ini disebabkan oleh dualisme status jabatan hakim: antara pejabat negara menurut peraturan dan sebagai PNS dalam praktiknya. Dualisme ini harus diakhiri dengan membentuk sebuah UU khusus yang mengatur tentang jabatan hakim sebagai pejabat negara.

DPR telah menyusun RUU tentang Jabatan Hakim. RUU tersebut telah dicantumkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan menjadi salah satu RUU prioritas yang akan dibahas oleh DPR. Ini adalah momentum strategis untuk mengembalikan kedudukan jabatan hakim sebagaimana dikehendaki oleh konstitusi dan amanat reformasi. Bahwa hakim adalah aktor utama pelaksana fungsi kekuasaan kehakiman yang secara fundamental dijaga dan dilindungi independensinya. Untuk itulah, diperlukan sebuah peraturan perundang-undangan yang komprehensif yang mengatur mengenai jabatan hakim sebagai pejabat negara. Semoga DPR dan pemerintah segera mengesahkan RUU Jabatan Hakim tersebut.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Rajagrafindo Persada, Jakarta
- Asrun, Muhammad, 2004, *Krisis Peradilan*, Mahkamah Agung di bawah Soeharto, Elsam, Jakarta
- Deliarnoor, Nandang Alamsyah, dkk, 2013, *Kedudukan dan Kewenangan Pejabat Publik Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara*, Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta
- Larkins, Christopher M., 1996, *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 44,

No. 4 (Autumn).

Harman, Benny K, 1997, *Konfigurasi Politik Kekuasaan Kehakiman*, Elsam, Jakarta

Lubis, Todung Mulya, 1993, *In Search of Human Rights, Legal and Political Dilemmas of Indonesia's New Order 1966-1990*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Suhariyanto, Budi, dkk, 2015, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Jabatan Hakim*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan, Balitbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, Jakarta

Peraturan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2003 tentang Advokat

Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2002 tentang Kenaikan Jabatan dan Kepangkatan Hakim

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2012 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim yang Berada di bawah Mahkamah Agung,

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pengadaan Hakim

Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 48/KMA/SK/II/2017

Konstitusional Seleksi Hakim sebagai Pejabat Negara

Feri Amsari¹

Secara konstitusional, seleksi pejabat negara dirancang sesuai dengan tujuan pembentukan lembaga tersebut. Seleksi jaksa agung misalnya, tidak mungkin dirancang agar sosok yang terpilih sepenuhnya bebas dari kepentingan politik Presiden. Sebagaimana para menteri, jaksa agung adalah tangan kanan Presiden dalam proses penegakan hukum. Sebagai “orang Presiden”, jaksa agung dan menteri dirancang bekerja demi kepentingan Presiden. Sebagai lembaga yang dirancang independen, seleksi hakim harus dirancang berbeda dengan seleksi pejabat negara lainnya. Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mendeklarasikan sifat independensi yang menjadi ciri kekuasaan kehakiman sebagai berikut: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.

Aharon Barak menyebut kekuasaan kehakiman yang merdeka (*judicial independence*) merupakan komponen utama dari demokrasi konstitusional dan bagian penting dari pemisahan cabang kekuasaan negara, negara hukum (*the rule of law*), dan hak asasi manusia, baik secara eksplisit diatur dalam konstitusi ataupun secara tersirat (*implied*).² Artinya secara konstitusional, kekuasaan kehakiman memang dirancang dan diisi hakim-hakim independen dan berkompeten mewujudkan tegaknya konstitusi, negara hukum, dan hak

1 Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) dan Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas

2 Aharon Barak, *the Judge in a Democracy*, Princeton University Press, New Jersey, 2006, hlm. 76.

asasi manusia. Untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka itu, maka metode seleksi hakim merupakan aspek yang penting. Sarkar Ali Akkas menuturkan, metode seleksi hakim sangat penting dalam menentukan apakah kekuasaan kehakiman terhindar dari intervensi atau pengaruh secara langsung atau tidak langsung yang dapat memengaruhi kemerdekaan hakim.³ Kemerdekaan kekuasaan kehakiman itu harus memastikan kemerdekaan hakim dalam menjalankan tugasnya, bertindak imparisial, memutus tanpa ada rasa takut atau karena jasa baik orang lain.

Shimon Shetreet menjelaskan bahwa kemerdekaan hakim itu memiliki hubungan yang tidak bisa dipisahkan dari sistem pengangkatan dan seleksi hakim yang menjadi acuan terwujudnya imparisialitas, integritas, dan kemerdekaan hakim.⁴ Tentu menyeleksi pejabat negara yang sekaligus merupakan wakil Tuhan di muka bumi memiliki kekhususan tersendiri. Apalagi dalam kajian mengenai hakim, setidaknya terdapat tiga hal yang menjadi perhatian dan harus diatur dengan baik dalam ketentuan hukum tata negara. Ketiga hal tersebut adalah:

- (a) Sistem pemilihan dan pengangkatan hakim (*the system by which judges are chosen and appointed*);
- (b) Lama masa jabatan (*the terms of their tenure*); dan
- (c) Mekanisme pemberhentian hakim (*the mechanism for deciding whether a judge should be removed from office*).⁵

Tiga hal yang hampir senada pernah disampaikan Alexande Hamilton dalam Federalist Paper Nomor 78 bahwa terdapat tiga hal yang harus diperhatikan dalam pembentukan kekuasaan kehakiman, yaitu: (a) Pola pengisian jabatan hakim (*the mode of appointing the judges*); (b) Masa jabatan hakim (*the tenure by which they are to hold their places*); (c) Pembagian kewenangan lembaga peradilan dalam lingkungan pengadilan yang berbeda, dan hubungan antara

3 Sarkar Ali Akkas, *Appointment of Judges: A Key Issue of Judicial Independence, Bond Law Review*, Vol. 6, Issue. 2, 2004, hlm. 200.

4 *Ibid*

5 J. van Zyl Smith, *The Appointment, Tenure and Removal of Judges under Commonwealth Principles: A Compendium and Analysis of Best Practice*, the British Institute of International and Comparative Law, London, 2015, hlm. xxv.

lembaga-lembaga tersebut (*the partition of the judiciary authority between different courts, and their relations to each other*).⁶ Hal itu menunjukkan bahwa pemilihan dan pengangkatan hakim menjadi sangat penting karena memberikan gambaran sejauhmana hakim dapat independen dan merupakan figur yang tepat untuk mengemban jabatan penting tersebut. Jika keadilan merupakan tujuan dibentuknya peradilan dan hakim merupakan subjek yang paling penting dalam mewujudkan tujuan tersebut, maka seleksi terhadap hakim tentu saja sama pentingnya agar tujuan itu benar-benar dapat dicapai.

Seleksi Hakim dan Tujuannya

Sarkar Ali Akkas menyebutkan pada dasarnya hanya terdapat dua metode seleksi hakim, yaitu: pemilihan (*elective*) dan pengangkatan (*appointive*).⁷ Namun dalam perkembangannya terdapat model lain yang dianggap perlu menjadi pilihan dalam upaya menghasilkan hakim yang betul-betul mampu mewujudkan peradilan yang imparisial dan independen.

Menurut *the Commonwealth Latimer House Principles*⁸, mekanisme pengangkatan hakim menjadi penting dibentuk agar mampu memastikan bahwa seorang hakim yang independen, imparisial, jujur dan berkompeteren dapat berada di “singgasana” peradilan. Hakim yang berkualitas seperti itu akan mampu menegakkan *the rule of law*, meningkatkan kepercayaan publik terhadap peradilan dan memenuhi rasa keadilan.⁹ Untuk memperoleh hakim demikian itu, *the Commonwealth Latimer House Principles* menghendaki bahwa proses seleksi harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Persamaan kesempatan bagi siapa saja yang layak untuk duduk sebagai hakim (*equality of opportunity for all who are eligible for judicial office*);
- b. Pengangkatan berdasarkan prestasi (*appointment on merit*); dan

6 Alexander Hamilton, *The Federalist Papers Number 78*, www.constitution.org diunduh pada tanggal 19 Mei 2012.

7 *Opcit*, Sarkar Ali Akkas.

8 The Commonwealth Latimer House adalah sebuah lembaga yang mengkaji isu-isu yang berkaitan dengan upaya menjaga harmonisasi kelembagaan dan interaksi antara lembaga parlemen, eksekutif, dan yudikatif pada negara-negara Commonwealth (Jajahan Inggris).

9 *Opcit*, J. van Zyl Smith, hlm. xxxii.

- c. Pertimbangan yang layak diberikan kepada kebutuhan untuk capaian progresif akan kesetaraan gender dan menyingkirkan faktor-faktor sejarah yang berkaitan dengan diskriminasi (*that appropriate consideration is given to the need for the progressive attainment of gender equity and the removal of other historic factors of discrimination*).

Apapun model seleksi hakim yang akan diterapkan, maka jaminan agar setiap orang yang potensial untuk terpilih dengan mengenyampingkan isu-isu gender (juga isu suku, agama, dan ras) menjadi syarat penting. Beberapa model seleksi akan dijabarkan dalam tulisan ini. Pembaca dapat mencoba memahami bahwa apakah model tersebut benar-benar mampu menghasilkan hakim-hakim yang terbaik tanpa mengabaikan tiga kriteria tersebut di atas. Hakim-hakim yang dihasilkan dari model-model seleksi tersebut juga diharapkan dapat menjadi hakim independen.

Independen tersebut penting bagi hakim agar tidak bergantung pada apapun dan siapapun dalam memutus perkara. Model seleksi yang akan digunakan untuk memilih hakim harus mampu menjamin terpilihnya hakim-hakim yang independen yang terbebas dari pengaruh tiga hal ini:

1. Hakim harus merdeka dari kepentingan cabang kekuasaan lain baik di pemerintahan atau pun para politisi (*independence of judges from the other branches of government or politicians*);
2. Merdeka dari ideologi politik apapun atau tekanan publik, lebih luas lagi jauh dari merdeka dari loyalitas etnis dan kelompok (*independence from political ideology or public pressure more broadly defined (including ethnic or sectarian loyalties)*); dan
3. Merdeka dari kekuasaan lembaga kehakiman yang lebih tinggi, sehingga seorang hakim dapat memutus setiap perkara berdasarkan pandangan terbaik personalnya atau kehendak hukum (*independence of the individual judge from superiors in the judicial hierarchy, so that a judge can decide each case on his or her own best view of what the law requires*).¹⁰

10 Tom Ginsburg, *Judicial Appointments and Judicial Independence*, US Institute for Peace, Januari 2009,

Model Pemilihan

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa pada dasarnya hanya terdapat dua model seleksi hakim. Namun dalam perkembangannya, setidaknya terdapat empat model pengangkatan hakim, yaitu:

1. Pengangkatan melalui lembaga politik (*appointment by political institutions*);
2. Pengangkatan oleh lembaga kehakiman itu sendiri (*appointment by the judiciary itself*);
3. Pengangkatan oleh dewan/Komisi Yudisial (*appointment by a judicial council which may include non-judge members*);
4. Seleksi melalui sistem pemilu (*selection through an electoral system*).

Keempat model tersebut harus menjamin terpilihnya hakim-hakim yang independen. Aharon Barak menyebutkan bahwa kondisi paling utama dari kemerdekaan/independen kekuasaan kehakiman adalah independensi personal hakim. Hal itu merupakan prinsip konstitusi. Pada beberapa negara menurut Barak secara eksplisit syarat independensi personal hakim itu dicantumkan dalam konstitusi. Sedangkan beberapa negara lain, prinsip independensi personal itu adalah turunan makna dari yang pasal-pasal yang terdapat di dalam konstitusi.¹¹ Menurut Barak, kemerdekaan personal hakim dalam menjalankan tugas memutus perkara dalam peradilan (*judicial adjudication*) itu adalah kemerdekaan penuh dari tekanan segala hal. Satu-satunya yang diikuti hakim adalah hukum itu sendiri.

Selain jaminan terhadap kemerdekaan personal, lembaga kekuasaan kehakiman juga harus terjamin independensinya dari intervensi apapun dan siapapun. Barak mempercayai bahwa kemerdekaan personal hakim tidak akan lengkap tanpa disertai kemerdekaan lembaga peradilan itu sendiri.¹² Dengan demikian proses seleksi harus mampu menjamin bahwa peradilan independen

hlm. 1, tulisan ini dapat diunduh secara online dengan mengakses pada alamat: www.constitutionmaking.org/files/judicial_appointments.pdf, 22 September 2012, pukul: 13.00 WIB. Hal yang sama dapat dibaca pada: United States Institute of Peace, *Judicial Appointment and Judicial Independence*, dapat diakses pada: www.usip.org, Januari 2009.

11 *Op cit*, Aharon Barak, hlm. 78.

12 *Ibid*, hlm. 80.

akan diisi pula oleh hakim-hakim yang independen dari segala tekanan apapun.

Selain model pemilihan hakim harus mampu menjamin dan menghasilkan hakim yang independen, proses itu harus mampu menjamin dapat terpilihnya hakim dengan kompetensi dan integritas yang mumpuni. Independensi tidak akan memiliki arti penting dalam mewujudkan peradilan yang baik jika hakim yang terpilih bukanlah figur yang kompeten dan berintegritas baik. Menurut catatan Jonathan Soeharno banyak sekali catatan perkara yang menjelaskan bagaimana peradilan menjadi rusak nilainya disebabkan tindakan-tindakan hakim baik di luar maupun di dalam peradilan yang memperlihatkan tindakan menyimpang (*misbehaviour*) yang merupakan bagian dari buruknya integritas hakim.¹³

Sehingga pilihan model seleksi dan bagaimana proses seleksi hakim dilakukan menjadi hal yang penting dan dapat diukur konstitusional atau tidaknya berdasarkan tujuan pembentukan kekuasaan kehakiman berdasarkan konstitusi. Apabila model seleksi yang dipilih dan proses seleksi yang dilakukan cenderung berpotensi menghasilkan hakim yang jauh dari tujuan dibentuknya kekuasaan kehakiman, maka sudah dapat dipastikan bahwa model seleksi tersebut merupakan pilihan yang inkonstitusional (bertentangan dengan UUD 1945).

Model Lembaga Politik

Lembaga politik tentu saja memiliki kepentingan politik. Kepentingan itu tentu saja berseberangan dengan tujuan dibentuknya lembaga kekuasaan kehakiman yang bertujuan menegakkan keadilan, bukan kepentingan ideologi, kelompok, atau golongan tertentu. Namun menghilangkan sepenuhnya kepentingan politik dalam penyelenggaraan negara terkesan tidak realistis. Bagaimanapun para politisi mengisi kursi-kursi yang menentukan dalam banyak kebijakan. Sehingga menyingkirkan sama sekali peran politisi hampir mustahil dilakukan, termasuk dalam seleksi hakim.

Itu sebabnya model seleksi yang melibatkan lembaga politik harus dibatasi agar kepentingan politik tidak dominan. Lebih penting lagi, apabila hakim

¹³ Jonathan Soeharno, *the Integrity of the Judge, A Philosophical Inquiry*, Ashagate Publishing Limited, Surrey-England, 2009, hlm. 4-6.

telah terpilih, maka harus terdapat rekayasa hukum agar relasi lembaga politik dan hakim yang terpilih dapat diputus atau dibatasi dengan mekanisme yang sangat baik. Dengan demikian, independensi hakim tetap terjaga dan ruang balas jasa karena terpilih tidak terjadi. Model pengangkatan melalui lembaga politik sangat beragam sekali. Setidaknya ada tiga model mayoritas seleksi hakim keterlibatan lembaga politik, baik dalam seleksi hakim konstitusi atau hakim yang berada pada lingkup Mahkamah Agung (MA), yaitu: *representative mechanism* atau *cooperative model*. Selebihnya melibatkan lembaga politik tunggal, baik hanya cabang kekuasaan eksekutif atau hanya lembaga legislatif saja.¹⁴

Representative mechanism merancang model seleksi dengan memberikan jatah perwakilan pada masing-masing lembaga politik yang ada. Model ini digunakan pada beberapa negara Eropa Timur, Italia, dan Korea Selatan. Model semacam ini banyak digunakan dalam pemilihan hakim konstitusi. Sedangkan model kerjasama (*cooperative model*) dilakukan dengan melibatkan dua lembaga politik atau lebih dalam menyeleksi hakim. Misalnya dalam pemilihan hakim konstitusi atau hakim agung, proses seleksi dimulai dengan nominasikan oleh Presiden yang kemudian memperoleh persetujuan dari lembaga legislatif. Model seperti ini diterapkan di Amerika, Brasil, dan Rusia. Selain model demikian, terdapat pula negara yang hanya menggunakan satu lembaga politik dalam seleksi hakim. Jerman menganut hanya satu lembaga parlemen dalam menentukan seseorang dapat menjadi hakim konstitusi atau tidak.¹⁵

Pada mulanya di Inggris, lembaga eksekutif, yaitu menteri hukum atau jaksa agung berwenang mengangkat hakim. Kemudian kewenangan mengangkat hakim itu diberikan kepada sebuah *judicial council* (dewan yudisial). Model pengangkatan politik ini berpedoman pada konsep akuntabilitas dibandingkan jaminan menghasilkan independensi. Nilai-nilai tertentu, seperti akuntabilitas itu, dijadikan jaminan namun risiko dipolitisasi tetap tinggi.¹⁶

Di Selandia Baru, misalnya, jaksa agung paling berwenang dalam pemilihan hakim. Kewenangan itu membuat jaksa agung dapat merancang

14 *Opcit*, United States Institute of Peace, hlm. 2.

15 *Ibid*, hlm. 3.

16 *Ibid*

prosedur seleksi hakim sesuai dengan keinginannya.¹⁷ Masalahnya, kewenangan itu membuat prosedur seleksi hakim dapat berubah-ubah sesuai keinginan jaksa agung yang berbeda-beda.

Model Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan kehakiman diharapkan mampu membangun sistem seleksi hakim terbaik bagi dirinya sendiri. Gagasan itu dilandasi ide bahwa yang benar-benar mengerti jenis hakim yang dibutuhkan peradilan adalah lembaga kekuasaan kehakiman itu sendiri.

India secara praktiknya menggunakan pemahaman ini. Meskipun secara konstitusional memberikan hak pemilihan hakim tinggi kepada Presiden, tetapi dalam ketentuan Presiden harus berkonsultasi dengan MA, maka secara praktis, kekuasaan memilih hakim tinggi terdapat pada lembaga kekuasaan kehakiman tertinggi.¹⁸ Contoh lain adalah Jepang. Meskipun Hakim MA Jepang diangkat melalui proses politik, namun Sekretariat MA berwenang mengatur seluruh proses pengangkatan hakim, pelatihan, promosi, dan disiplin hakim pada tingkat bawah. Namun sistem Jepang itu dikritik cenderung memudahkan politisi mengendalikan kekuasaan kehakiman melalui MA.¹⁹

Model Komisi Yudisial

Secara konsep, Komisi Yudisial (KY) adalah lembaga khusus yang dibentuk untuk pengangkatan hakim, promosi, dan penegakan disiplin hakim. Keberadaan lembaga ini untuk menghindari proses politik dan memastikan akuntabilitas pengangkatan hakim. Model ini merupakan cara untuk membatasi dominasi politik pada model proses politik dan dominasi kekuasaan kehakiman dalam menyeleksi hakim. Keberadaan KY diharapkan mampu membenahi dua model tersebut di atas. Keberadaan KY menjadi pilihan alternatif terbanyak dalam

17 Benjamin Suter, *Appointment, Discipline and Removal of Judges: A Comparison of the Swiss and New Zealand Judiciaries*, Victoria University of Wellington Law Review, 2015, hlm. 279.

18 *Opcit*, United States Institute of Peace, hlm. 4.

19 *Ibid*.

proses pengangkatan hakim. 60 persen negara-negara di dunia menggunakan model ini.²⁰

Model Pemilu

Model ini populer pada beberapa negara bagian di Amerika pada abad-19. Tujuannya agar para hakim tidak menjadi figur elitis dan dapat membaur dengan keadaan masyarakatnya. Berbagai bentuk proses pemilu terhadap hakim dilakukan. 8 Negara bagian menggunakan Pemilu dengan semangat hakim dapat menjadi partisan. Sehingga hakim-hakim dapat dinilai sebagai seorang republikan atau demokrat. 13 negara bagian lain mengatur model Pemilu hakim tanpa basis partisan.²¹ Karena berkonsep Pemilu, model ini dalam perkembangannya membutuhkan dana besar karena calon harus melakukan kampanye. Biaya besar itu memaksa calon untuk mengumpulkan dana. Akibatnya para donor seringkali memiliki kepentingan dalam pencalonan hakim dengan menitipkan kepentingan-kepentingannya di masa depan. Akhirnya model Pemilu acapkali dikritisi karena berpotensi maraknya politisasi hakim.²²

Model Pemilu terdiri dari dua model, yaitu Pemilu populer dan Pemilu melalui lembaga perwakilan.²³ Apa yang dicontohkan beberapa negara bagian di Amerika merupakan model Pemilu populer di mana publik menentukan seseorang yang patut menjadi hakim berdasarkan suara terbanyak.

Model Indonesia

Pada mulanya di Inggris, lembaga eksekutif, yaitu menteri hukum atau jaksa agung berwenang mengangkat hakim. Kemudian kewenangan mengangkat hakim itu diberikan kepada sebuah *judicial council* (dewan yudisial). Model pengangkatan politik ini berpedoman pada konsep akuntabilitas dibandingkan jaminan menghasilkan independensi. Nilai-nilai tertentu, seperti akuntabilitas itu, dijadikan jaminan namun risiko dipolitisasi tetap tinggi. Meskipun model seleksi

20 *Ibid*, hlm. 5.

21 *Ibid*, hlm 6.

22 *Ibid*.

23. *Opcit*, Sarkar Ali Akkas, hlm. 201.

hakim adalah *open legal policy* (kebijakannya diserahkan kepada pembuat UU), sebagaimana dinyatakan pada Pasal 24A ayat (5) UUD 1945, namun bukan berarti proses seleksi dapat mengabaikan maksud pembentukan lembaga kekuasaan kehakiman. Kemerdekaan hakim harus dapat tergambar dari metode seleksinya.

Indonesia memang mengalami perkembangan dalam proses seleksi hakim. Pada masa Orde Baru, kekuasaan kehakiman berada di bawah dua atap: teknis peradilan diatur MA, tapi persoalan administrasi (termasuk seleksi hakim) diatur Departemen Kehakiman. Setelah reformasi pilihan dua atap itu diubah menjadi satu atap. Pilihan itu kemudian membuat MA menentukan semua proses dalam kekuasaan kehakiman; baik seleksi, promosi hingga pendidikan hakim. Permasalahannya, model seleksi, promosi, dan pendidikan yang terletak pada MA dapat menyebabkan hakim-hakim kehilangan kemerdekaan terhadap kekuasaan hierarkis di atasnya. Padahal hakim harus terbebas dari pengaruh kekuasaan tertinggi sebagaimana dikemukakan pada bagian awal tulisan ini. Model menyerahkan kepada MA tidak boleh dituduh salah, namun hanya tidak tepat jika hendak menghasilkan hakim-hakim yang independen yang dikehendaki UUD 1945.

Meletakkan proses seleksi, promosi, dan pendidikan hakim pada MA saja tidak tepat menurut UUD 1945 karena konstitusi secara eksplisit membentuk sebuah lembaga yang dikhususkan untuk itu, yaitu KY. Sebagian pihak tentu akan berbeda pendapat terhadap tesis ini karena menurut Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 memang secara eksplisit KY tidak diberikan kewenangan untuk menyeleksi para hakim. Konstitusi menyebutkan bahwa KY diberikan kewenangan mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Tidak terdapatnya kata bahwa KY berwenang menyeleksi hakim dianggap bahwa lembaga ini tidak berwenang menyeleksi hakim. Jika itu alasannya, maka tentu MA juga tidak berwenang menyeleksi hakim. Sebab pada Pasal 24A UUD 1945, MA secara konstitusional hanya diberikan wewenang

untuk mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU, dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh UU. Lalu, apa yang menyebabkan MA secara UU dan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi (MK) diberikan wewenang untuk menyeleksi hakim, padahal dalam UUD 1945 kewenangan itu tidak pula secara eksplisit diberikan kepada salah satu kekuasaan kehakiman tertinggi itu. Penulis “menuduh” bahwa hal tersebut lebih karena pilihan politik kekuasaan menyukai peradilan dapat dijalankan tidak independen karena lembaga kekuasaan kehakiman tertinggi dapat memengaruhi hakim-hakim di tingkat bawah.

Jika para pembela proses seleksi harus berada di MA dengan alasan bahwa selain kewenangan mengadili dan menguji peraturan, MA juga memiliki kewenangan lain. Pandangan itu menurut penulis sepenuhnya tidak tepat, karena kewenangan lain MA itu bukan soal urusan menyeleksi. Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, kewenangan lain itu harus dimaknai sesuai dengan tujuan pembentukan kekuasaan kehakiman, yaitu sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Jadi kewenangan lain MA itu harus berkaitan dengan proses menyelenggarakan peradilan, bukan urusan untuk menemukan hakim untuk mengadili. Pandangan penulis, kewenangan menyeleksi hakim itu lebih tepat dimaknai dari kewenangan lain yang dimiliki KY dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Kewenangan lain itu berkaitan dengan upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Upaya menjamin kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim yang baik harus dimulai dari awal, yaitu dimulai dari upaya menemukan calon hakim. Itu sebabnya, KY jauh lebih tepat diberikan kewenangan menyeleksi hakim secara konstitusional dibandingkan kepada MA.

Dengan diberikan kepada KY untuk menyeleksi hakim maka target untuk memerdekakan kekuasaan kehakiman dari tiga hal: merdeka dari cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif; merdeka dari ideologi politik tertentu, merdeka dari cabang kekuasaan kehakiman yang lebih tinggi. Itu sebabnya untuk membangun seleksi yang benar-benar mampu menghasilkan kekuasaan kehakiman yang merdeka, pilihan konstitusional memang hanya ada dengan

memperkuat posisi KY dalam menyeleksi seluruh hakim pada seluruh tingkatan kekuasaan kehakiman.

Catatan untuk Masa Depan

Lalu bagaimana caranya untuk membenahi proses seleksi hakim yang salah selama ini? Perbaikan dengan membuat UUD 1945 menjadi lebih tegas dalam menentukan proses seleksi hakim tentu akan memakan waktu dan negosiasi politik melalui perubahan konstitusi. Pilihan ini tentu berat dan memerlukan kondisi politik tertentu agar desakan pembenahan seleksi hakim dapat dilakukan. Berharap kepada MK melalui putusannya untuk membenahi seleksi hakim agak sulit jika memperhatikan “tren” putusan MK yang berkaitan dengan KY. Pilihan paling masuk akal saat ini menurut penulis adalah dengan membuka kesempatan melalui pembentukan UU. Peran perbaikan itu tentu bergantung kepada kehendak politik hukum pembentuk UU: pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki wewenang tersebut.

Tanpa peran dari pemerintah dan DPR, mustahil UU yang mampu membenahi proses seleksi hakim dapat berlangsung dengan baik. Bagaimanapun pemerintah dan lembaga perwakilan yang buruk punya kepentingan yang besar agar lembaga peradilan tetap bermasalah. Pada titik ini tidak ada solusi yang lebih baik selain meyakinkan pemerintah dan DPR yang memiliki kewenangan membenahi proses seleksi hakim. Sejauh ini desakan pembenahan proses seleksi hakim berada pada titik yang mengkhawatirkan sebab kehendak perbaikan itu tidak tampak dari sikap dua lembaga yang berwenang membentuk UU tersebut.

Partisipasi publik untuk mendesak kepada dua lembaga untuk membenahi proses seleksi diperlukan. KY perlu upaya serius untuk meyakinkan publik untuk “bersuara lantang” untuk membenahi sistem ini. Sayang jika KY lebih banyak menahan diri untuk menunjukkan sikap tegasnya. Jika KY tak bersikap, sulit ada harapan perbaikan nyata dalam seleksi hakim. Semoga di masa datang harapan perbaikan itu terwujud!

Urgensi Integrasi Pengawasan Hakim

Firmansyah Arifin

Pendahuluan

Sistem peradilan (*judiciary system*) di Indonesia telah mengalami proses perkembangan yang luas, baik secara fungsional maupun struktural kelembagaan. Perkembangan ini merupakan sebuah keniscayaan, sebagai akibat dari tuntutan reformasi peradilan yang menghendaki kemandirian kekuasaan kehakiman keluar dari kekuasaan politik (*executive*). Selain itu, tuntutan akan terjaminnya hak asasi warga negara, keadilan dalam penegakan hukum, serta perkembangan sistem nilai dengan kompleksitas masalahnya dalam kehidupan masyarakat di tingkat global maupun nasional, turut memengaruhi perkembangan sistem peradilan Indonesia.

Perkembangan sistem peradilan melahirkan pula sistem pengawasan yang berlapis lapis. Pengawasan, baik yang dibentuk secara spesifik maupun bersifat langsung atau tidak langsung, ditujukan untuk mengawasi atau mengontrol pelaksanaan kekuasaan dan kewenangan peradilan, terutama oleh hakim. Dengan adanya pengawasan, maka peradilan yang bebas (*fair trial*) akan terwujud, hakim akan merdeka dari campur tangan pihak manapun dalam menangani perkara, imun dari korupsi (suap) serta segala kemungkinan penyimpangan lainnya.

Namun, perubahan sistem peradilan yang diimbangi dengan pengawasan belum juga menunjukkan hasil yang menggembirakan. Dalam hal ini, perubahan mulai dari struktur hingga administrasi peradilan belum berpengaruh signifikan pada perubahan perilaku hakim. Demikian halnya dengan pengawasan, bisa dikatakan tidak memberikan efek jera. Hampir setiap tahun selalu saja ada hakim yang tertangkap tangan karena menerima suap atau terkena sanksi etik dan diberhentikan dengan tidak hormat. Sungguh ironis tentunya, di tengah berbagai perubahan yang telah dan akan dilakukan, masih ditemukan sejumlah hakim melakukan perbuatan tercela.

Mengapa perilaku tercela hakim masih selalu terjadi? Apakah mekanisme pengawasan yang dibangun kurang efektif dan sanksi yang diberikan tidak tegas? Apakah ada yang kurang atau keliru dalam reformasi peradilan sehingga membuat integritas hakimnya masih jauh dari harapan? Lantas, bagaimana pengawasan yang ideal dapat dikreasikan bagi hakim yang saat ini telah ditegaskan sebagai pejabat negara. Tulisan dalam medium terbatas ini mencoba memberikan gambaran, sekaligus menjadi sketsa reflektif problem pengawasan hakim dalam kerangka reformasi peradilan. Selanjutnya akan ditawarkan ide atau gagasan pengawasan hakim yang perlu dibangun ke depan, yang mungkin relevan dan bisa disematkan dalam penyusunan Undang-Undang (UU) Jabatan Hakim.

Kegagalan Reformasi Peradilan

Pembaruan peradilan dilakukan dengan meredesain kembali struktur kekuasaan kehakiman. Langkah pembaruan diawali dengan menetapkan prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman sebagai prasyarat tegaknya negara hukum, harus dijamin dan ditegaskan dalam konstitusi. Bersamaan dengan itu, dilakukan restrukturisasi lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman menjadi dua organ yang setara, yaitu Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Pemisahan organ kekuasaan kehakiman itu, dilengkapi pula dengan kehadiran Komisi Yudisial (KY) yang semua pembentukannya lahir dan diatur dalam perubahan konstitusi UUD 1945.

Perubahan mendasar struktur kekuasaan kehakiman itu dikehendaki, sebagai pendampingan hasil perubahan Ketiga UUD 1945 yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Perubahan yang dilatarbelakangi oleh keprihatinan terhadap integritas lembaga peradilan yang ada, membuka hubungan dan menciptakan sistem kontrol baru antara perilaku pembentuk hukum (legislatif) dan pemerintah.¹ Juga sistem kontrol di antara lembaga kekuasaan kehakiman itu sendiri. Dengan perubahan ini, harapan untuk mendapatkan perlindungan hak asasi, kebenaran dan keadilan serta pulihnya kepercayaan masyarakat terhadap institusi peradilan, semakin bisa terpenuhi.

Desain perubahan konstitusi itu, menjadi pijakan yang memayungi perubahan kebijakan badan-badan peradilan di bawah lingkungan MA.² Perubahan kebijakan yang ditandai dengan pengalihan urusan organisasi, administrasi dan keuangan dari pemerintah ke MA (*one roof system*) penguatan kewenangan, pengaturan sistem rekrutmen dan pemberhentian hakim, sistem mutasi dan promosi, status dan syarat-syarat hakim serta sistem pengawasan hakim ditentukan sebagai jaminan dan penjabaran prinsip kemandirian peradilan (hakim). Bersamaan dengan itu, dibentuk pula sejumlah pengadilan khusus yang diperlukan untuk membantu menyelesaikan masalah-masalah hukum secara efektif, selain sebagai upaya untuk memenuhi tuntutan keadilan serta *trust public*.³

Perubahan kebijakan dan konfigurasi sistem peradilan tersebut, juga diikuti langkah MA yang menetapkan politik hukum pembaruan dengan mencanangkan visi-misi kelembagaannya menjadi badan peradilan Indonesia yang agung.⁴ Visi-misi itu diwujudkan di antaranya dengan pembentukan

1 Lihat Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, 2007: hlm, 381-385

2 Pada 2004 dan 2009 telah dilakukan Perubahan kebijakan terkait dengan badan peradilan ini adalah perubahan UU tentang Kekuasaan Kehakiman, UU tentang Mahkamah Agung, UU tentang Peradilan Umum, UU tentang Peradilan Agama dan UU tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

3 Pengadilan Khusus yang banyak tumbuh dan berkembang, terutama pasca reformasi adalah Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan HAM, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industrial, Pengadilan Perikanan, Pengadilan Pajak, Mahkamah Pelayaran, Mahkamah Syar-iyah, Pengadilan Adat di Papua, Pengadilan Tilang. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Pengadilan Khusus (Pengantar) dalam Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Komisi Yudisial, 2013: 11-12

4 Visi Misi Badan Peradilan dirumuskan Pimpinan MA pada 10 September 2009. Visinya adalah Terwujudnya Badan Peradilan Indonesia Yang Agung. Sedangkan Misi Badan Peradilan 2010-20135 adalah: (1) Menjaga Kemandirian Badan Peradilan; (2) Memberikan Pelayanan Hukum Yang Berkeadilan

sistem kamar, transparansi manajemen perkara dan putusan, pembenahan administrasi peradilan serta peningkatan renumerasi bagi hakim. Langkah-langkah pembaruan itu patut diapresiasi dan diakui telah dirasakan hasilnya.

Dalam hal pengawasan, MA membangun sistem pengawasan internal melengkapi pengawasan eksternal yang dilakukan oleh KY. Setidaknya, MA telah mengeluarkan kebijakan Pengawasan dan Pembinaan Atasan Langsung di Lingkungan MA dan Peradilan di bawahnya. Selain itu MA berinovasi membentuk sistem penanganan pengaduan (*whistleblowing system*) yang membuka ruang partisipasi masyarakat, termasuk dari internal dan melindungi identitas pelapor. Pengaduan tersebut akan ditindaklanjuti tim *surveillance* atau “*Mystery Shopper*” yang dibentuk Badan Pengawas MA (Bawas MA).⁵

Namun berbagai upaya pembaruan dan hasilnya itu, terus tercederai dengan masih adanya praktik mafia hukum (*judicial corruption*) yang dilakukan hakim dan aparat pengadilan. Seperti belum lama ini terjadi, seorang hakim di Pengadilan Negeri (PN) Tangerang tertangkap tangan karena menerima suap bersama seorang panitera dan advokat. Penangkapan tersebut menambah panjang jumlah hakim yang terjerat operasi tangkap tangan (OTT) oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Setidaknya tercatat sejak Maret 2012 total ada 28 orang di lingkungan MA dan peradilan yang terjerat OTT KPK. Dari jumlah tersebut 17 di antaranya adalah hakim.⁶

Selain terjerat OTT, tidak sedikit jumlah hakim yang terbukti melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH). Dari 2012-2015, tercatat 255 hakim diberi usulan sanksi baik sanksi ringan, sedang dan berat karena melanggar KEPPH.⁷ Selanjutnya hingga 2016 masih terdapat 54 laporan yang

Kepada Pencari Keadilan; (3) Meningkatkan Kualitas Kepemimpinan Badan Peradilan; (4) Meningkatkan Kredibilitas dan Transparansi Badan Peradilan

5 Novrieza Rahmi, *Inovasi MA Binasakan Hakim Korup*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59b328a1cb090/html>, diunduh pada Sabtu, 7 April 2018, 20.09 WIB

6 Syn/jppn, *Lima Tahun, 17 Hakim Kena OTT KPK*, <https://radartegal.com/berita-nasional,18992.html>, diunduh pada Jumat, 6 April 2018, 11.15 WIB.

7 Pada tahun 2005-April 2015 Komisi Yudisial telah melakukan pemeriksaan terhadap 3.171 orang, dengan rincian 1068 orang hakim dan 2103 orang pelapor dan saksi. Sebelumnya sanksi diberikan dengan cara teguran tertulis, pemberhentian sementara dan pemberhentian. Setelah pemberlakuan UU Nomor 8 Tahun 2011 mekanismenya dilakukan melalui usulan penjatuhan sanksi etik dan sidang Majelis Kehormatan Etik. Sejak 2012-2015 tercatat sanksi ringan diberikan untuk 197 hakim, sanksi sedang 29

mencakup 87 hakim, dan 2017 masih terdapat 36 laporan hakim yang terbukti melanggar KEPPH.⁸ Di sisi lain, tidak sedikit pula hakim yang dijatuhi hukuman disiplin dari pengawasan internal MA. Seperti pada tahun 2016, MA telah menjatuhkan pula hukuman disiplin terhadap 71 hakim dengan perincian 15 hakim dijatuhi hukuman disiplin berat, 13 hakim disiplin sedang dan 43 hakim disiplin ringan.

Tidak hanya hakim pada lingkungan peradilan di bawah MA, hakim pada Mahkamah Konstitusi (MK) juga tidak luput dari skandal suap dan pelanggaran etik. Lembaga MK yang semula memiliki kredibilitas tinggi, kemudian runtuh ketika para hakimnya juga bertindak tercela. Dalam hal ini, Ketua MK dan seorang hakim konstitusi tertangkap tangan KPK karena menerima suap dan Ketua MK lainnya dijatuhi sanksi etik hingga dua kali.

Gambaran buruknya pengadilan juga masih menjadi sorotan yang dilihat sejumlah survei. Hasil survey Transparency International Indonesia (TII) pada 2017 masih menempatkan pengadilan sebagai salah satu lembaga yang korup. Sekalipun terlihat perkembangan yang lebih baik dari 86% pada 2013 menjadi 32% pada 2017, namun survei ini masih menempatkan pengadilan menjadi salah satu dari 10 lembaga yang korup bersama DPR, birokrasi, Dirjen Pajak, DPRD, polisi, kementerian, pengusaha dan tokoh agama.⁹ Lebih dalam lagi survei SLI pada Agustus 2017 mengungkap probabilitas tindakan korupsi, yang menunjukkan sebanyak 39.6% warga mengaku diminta memberi uang atau hadiah ketika berurusan dengan pengadilan.¹⁰

Kenyataan tersebut tentu berpengaruh pula terhadap praktik negara hukum Indonesia. Indeks Negara Hukum Indonesia (INHI) yang menilai penerapan prinsip-prinsip negara hukum di Indonesia 2012-2016, menilai sekalipun terjadi perubahan namun trendnya cenderung lamban atau belum

dan sanksi berat 29 hakim. Lihat., *10 Tahun Komisi Yudisial*.

8 Komisi Yudisial, *Sepanjang 2017, KY Terima 1473 Laporan Masyarakat*, Siaran Pers Nomor 05/AL/LI.04.01/01/2018, diunduh pada Jumat 6 April, 11.25 WIB.

9 Rika Kurniawati, *Hasil Survei Transparency International Indonesia: DPR lembaga terkorup di mata public*, <https://www.rappler.com/indonesia/berita/163647.html>, diunduh pada 7 April 2018, 21.51 WIB

10 Ihsanuddin, *Survei LSI: Warga Paling Sering Diminta Uang Oleh Polisi dan Pengadilan*, <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/15/18195471>, diunduh pada 8 April 2018, 15.05 WIB

memuaskan.¹¹ Khusus Prinsip Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka sebagai salah satu prinsip yang digunakan untuk menilai, diukur dari skor empat indikator yaitu: 1) independensi hakim dalam mengadili dan memutus perkara; 2) independensi dalam manajemen sumber daya manusia; 3) independensi dalam kebijakan kelembagaan; 4) independensi terhadap pengaruh publik dan media massa.¹²

Trend Nilai INHI 2012-2016

| Tahun | Nilai Indeks |
|-------|--------------|
| 2012 | 4.56 |
| 2013 | 5.12 |
| 2014 | 5.18 |
| 2015 | 5.32 |
| 2016 | 5.31 |

Potret masalah di atas menunjukkan bahwa hakim sebagai personifikasi kekuasaan kehakiman adalah aktor utama yang paling disorot tidak hanya menyangkut perbuatan dirinya, tetapi juga menyangkut kondisi buruknya peradilan. Jika hakim terus diketahui menyalahgunakan wewenang, maka aktualisasi tugas penegakan hukum oleh hakim untuk memberikan keadilan tidak akan sampai dirasakan para pihak pencari keadilan, masyarakat dan negara. Bila hakim tak jera melakukan perbuatan tercela, upaya pembaruan peradilan selanjutnya akan terhambat dan bisa jadi sia-sia.

Misi suci yang dibawa reformasi peradilan tampaknya masih jauh dari harapan. Realitas atas kondisi krisis yang masih terjadi di lingkungan pengadilan, membuat masyarakat kurang memberikan penghargaan atas tugas dan kinerja hakim. Spirit reformasi peradilan dengan penguatan independensi dan pengawasan hakim yang telah dibangun ternyata belum menjadi obat mujarab yang mampu menyelesaikan semua persoalan peradilan. Dengan

11 Andri Gunawan, dkk, *Indeks Negara Hukum Indonesia 2016*, ILR-Tahir Foundation, 2016: hlm. 82

12 INHI menggunakan lima (5) prinsip negara hukum yang dijabarkan dalam indikator-indikator sebagai dasar penilaian. Masing-masing prinsip bobot penilaiannya adalah: Pemerintahan Berdasarkan Hukum (25); Legalitas Formal (10); Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka (25), Akses Terhadap Keadilan (15) dan Pengakuan, Perlindungan dan Pemenuhan HAM (25)., *Ibid.*, hlm. 11

kata lain, reformasi peradilan sejauh ini telah gagal dalam menjaga integritas hakim, termasuk hakim konstitusi.

Problematika Pengawasan Hakim

Sejalan dengan penguatan independensi, maka tuntutan terhadap akuntabilitas (*judicial accountability*) peradilan menjadi suatu keharusan. Konsekuensinya adalah diperlukan pengawasan terhadap badan peradilan, termasuk perilaku hakim. Pengawasan pada hakikatnya dimaksudkan untuk mendukung pelaksanaan kemandirian peradilan, memperkuat pelaksanaan fungsi dan wewenang kekuasaan kehakiman, membuka ruang transparansi badan peradilan, serta meningkatkan partisipasi masyarakat. Pengawasan menjadi *conditio sine qua non*, manakala kepercayaan masyarakat terhadap rumah keadilan telah luntur sebagai akibat dari kurangnya integritas dan kapasitas hakim serta ketertutupan pengadilan.

Secara manajerial, konsepsi pengawasan dapat dimaknai sebagai kegiatan atau aktivitas untuk mengawasi dan mengendalikan penyelenggaraan kekuasaan atau kewenangan suatu lembaga agar dapat berjalan secara tepat, benar, efektif dan efisien. Basis konseptualisasi pengawasan terhadap lembaga kekuasaan kehakiman diletakkan dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”.

Pasal ini telah memberikan legitimasi konstitusional dan mandat kepada KY sebagai lembaga mandiri, selain memiliki kewenangan mengusulkan pengangkatan hakim agung, juga *wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim*.

Terminologi kalimat *wewenang lain dalam menjaga dan menegakkan* itu, diberikan penjelasan maknanya dalam putusan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai konsepsi pengawasan yang berarti menjaga adalah tindakan untuk melakukan pencegahan (*preventif*), dan menegakkan adalah tindakan untuk

melakukan korektif (*represif*). Wewenang lain dapat diartikan bukan hanya tindakan preventif dan korektif, tapi juga meningkatkan pemahaman, kesadaran, kualitas dan komitmen profesional yang bermuara pada kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim yang diharapkan.¹³

Namun dalam putusan ini, MK juga mereduksi sifat kemandirian KY yang menyatakan bahwa hubungan KY dan MA lebih tepat dipahami sebagai hubungan kemitraan (*partnership*), di mana KY adalah *supporting organ* dan MA adalah *main organ* dalam hal pengawasan hakim.¹⁴ Pemahaman yang demikian itu, berpengaruh dalam konstruksi *legal policy* yang dilakukan pembentuk UU. KY ditempatkan dalam posisi sebagai pengawas eksternal terhadap perilaku hakim yang berpedoman pada KEPPH. Di sisi lain, pembentuk UU juga menempatkan MA sebagai pengawas tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan, yang ditugaskan melakukan pengawasan internal tingkah laku hakim, serta pengawasan terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan.¹⁵

Dualisme pengawasan eksternal dan internal itu menentukan pula dalam hal prosedur pengawasan yang dilakukan oleh KY, di mana hasil atau *ouput* pemeriksaan laporan dugaan pelanggaran etik hakim oleh KY berupa rekomendasi usul penjatuhan sanksi (ringan dan sedang) harus disampaikan ke MA. Kecuali atas usul penjatuhan sanksi berat yang harus diajukan dalam sidang Majelis Kehormatan Hakim (MKH),¹⁶ yang keanggotaannya terdiri dari unsur MA dan KY. Ini artinya, KY tidak bisa mengeksekusi sendiri rekomendasi hasil pengawasan hakim. Rekomendasi sanksi harus disampaikan dan ditindaklanjuti oleh MA.

Namun rekomendasi KY tidak selalu mendapat respon positif MA. MA bisa menolak atau tidak menindaklanjuti rekomendasi penjatuhan sanksi hakim dari KY. Alasan yang selalu dikemukakan adalah rekomendasi KY sudah memasuki ranah teknis yudisial yang dapat mengganggu independensi

13 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, hlm. 185-186

14 *Ibid.*, hlm 182

15 Lihat Pasal 39 – 40 UU Nomor 40 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

16 Lihat Pasal 22D dan Pasal 22F UU Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua UU Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

hakim.¹⁷ Masalah lainnya tidak hanya berhenti pada soal rekomendasi, hakim yang sudah terbukti dinyatakan melanggar etik dan dipecat dalam sidang MKH juga tidak bisa segera dieksekusi, bahkan ada yang masih bersidang dan terlibat membuat putusan.¹⁸

Tidak adanya batasan atau ukuran yang jelas suatu dugaan pelanggaran etik hakim yang berujung pada penjatuhan sanksi merupakan persoalan teknis yudisial, membuat penolakan MA masih kerap kali terjadi. MA dan KY masih berbeda pendapat tentang definisi dan kualifikasi teknis yudisial, yang berpatokan pada penafsiran masing-masing. Pada titik ini, kepentingan masyarakat khususnya pelapor yang akan menjadi korban. Karena kemudian, tidak pernah jelas dan diketahui dengan pasti dasar penolakan MA karena semua proses dan hasil rekomendasi, termasuk keputusan pengawasan hakim MKH tidak pernah dipublikasikan.

Selain menyangkut soal rekomendasi hasil pengawasan, dari segi proses atau cara dengan adanya pengawasan internal dan eksternal juga masih dipersoalkan. Hasil studi sosio-legal mengungkap keluhan hakim bahwa pengawasan internal oleh MA dirasakan hanya formalitas dan rutinitas belaka, tanpa menyentuh substansi pokok persoalan. Sedangkan pengawasan eksternal oleh KY dianggap hanya mencari popularitas karena dilakukan tergesa-gesa dan kurang mendengar semua pihak.¹⁹ Proses dengan cara yang berbeda ini bisa membuat hasilnya saling bertolak belakang yang bisa berujung pada perbedaan dan inkonsistensi dalam pengawasan hakim.

Bagaimana dengan pengawasan untuk hakim konstitusi pada MK? Semula pengawasan hakim MK diletakkan menjadi objek pengawasan KY. Namun ketentuan mengenai hal ini telah dihapus dan dibatalkan melalui

17 Setidaknya dari 123 rekomendasi KY ke MA sepanjang periode 2005 hingga 31 Juli 2011, 108 rekomendasi KY ditolak MA. Dari jumlah yang ditolak, 41 rekomendasi dianggap sudah memasuki ranah wilayah teknis yudisial sebagai alasan penolakan. Lihat Firmansyah Arifin, *Melampaui Batas Rekomendasi: Evaluasi Satu Dasawarsa Pengawasan Eksternal Penegak Hukum: KY-KKRI-Kompolnas* (legal Review), ILR, 2016, hlm. 4. Hingga kini (2018), masalah rekomendasi yang tidak ditindaklanjuti masih dikeluhkan KY. Lihat juga Andri Saubani-Ronggo Astunggoro, *KY: Sebagian Besar Rekomendasi Tidak Ditindaklanjuti oleh MA*, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/18/03/13/p5ioag409>, diunduh pada 8 April 2018, 16.30 WIB

18 Ibid., *Firmansyah...*, hlm. 5

19 Lihat Sulistyowati Irianto dkk, *Problematika Hakim Dalam Ranah Hukum, Pengadilan dan Masyarakat di Indonesia: Studi Sosio Legal*, Komisi Yudisial, 2017: hlm. 144-150

putusan MK.²⁰ Saat ini pengawasan hakim konstitusi dilakukan melalui Dewan Etik yang dibentuk oleh Sekretariat Jenderal MK yang diatur melalui Peraturan MK. Apabila hakim konstitusi diduga melakukan pelanggaran berat kode etik hakim MK, maka diusulkan oleh Dewan Etik dibentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK).²¹

MKMK beranggotakan lima orang yang terdiri dari unsur hakim konstitusi, DPR, pemerintah, KY dan tokoh masyarakat. Sedangkan Dewan Etik, beranggotakan tiga orang yang terdiri dari unsur mantan hakim konstitusi, guru besar (akademisi) dan tokoh masyarakat. Dewan Etik ditetapkan oleh Ketua MK untuk jabatan tiga tahun. Semua hasil pemeriksaan Dewan Etik ini diteruskan dan ditindaklanjuti sendiri oleh MK, meskipun pada akhirnya berujung pada pembentukan MKMK, hasil keputusannya disampaikan kepada MK.²²

Desain pengawasan seperti itu, membuat Dewan Etik terkesan kurang mandiri karena mulai dari proses pembentukan, pelaksanaan kewenangan sampai urusan yang bersifat administratif bergantung pada MK. Tentu hal ini berpotensi menimbulkan *conflict of interest*, yang bisa membuat seluruh proses dan hasil pengawasan hakim konstitusi menjadi kurang objektif dan bisa dipertanyakan. Sebagaimana sanksi etik yang diputuskan Dewan Etik belum lama ini, tepatkah hakim konstitusi yang dipersyaratkan seorang negarawan dan menjabat sebagai Ketua MK, hanya dijatuhi sanksi ringan berupa teguran tertulis atas pelanggaran etik yang telah dilakukannya dua kali?²³

20 Berdasarkan UU No 22 Tahun 2004, semula hakim konstitusi menjadi obyek pengawasan KY. Ketentuan yang mengatur dalam UU ini kemudian dibatalkan MK, dengan alasan hakim konstitusi bukanlah hakim sebagai profesi tetap, tetapi karena jabatannya yang diangkat untuk masa jabatan 5 tahun. Selain itu, jika hakim konstitusi menjadi obyek pengawasan KY dikhawatirkan akan terjadi *conflict of interest* dalam menangani perkara (*Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006*, hlm. 174-175). Pasca tertangkapnya Ketua MK, Akil Mochtar oleh KPK, Presiden SBY mengeluarkan Perppu Penyelamat MK (Perpu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua UU No 23 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi. Perpu yang kemudian disetujui DPR pada Desember 2013 menempatkan kembali peran KY dalam hal seleksi hakim MK melalui panel ahli, penyusunan kode etik hakim MK, pembentukan Majelis Kehormatan MK, dan penempatan Sekretariat Jenderal MKMK dalam institusi KY. Namun perpu yang telah menjadi undang-undang ini kemudian dibatalkan kembali oleh MK melalui putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014.

21 Pasal 27 A UU Nomor 8 Tahun 2011 perihal Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

22 Lihat dalam Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

23 Dewan Etik telah menjatuhkan dua kali sanksi ringan berupa teguran tertulis kepada Ketua MK, Arif Hidayat karena terbukti melakukan pelanggaran etik dengan melakukan lobi-lobi dan memberikan memo

Jangkauan Pengawasan Etika Hakim

Sistem pengawasan hakim dengan seluruh rangkaian tata caranya, berpijak pada KEPPH. Kode etik ini sesungguhnya merupakan seperangkat nilai yang berkekuatan normatif untuk mengendalikan perilaku para hakim. Hakikatnya kode etik bergerak dari dalam (*self control*), sebagai *built in mechanism* yang dapat mengontrol keahlian, menjaga integritas dan memelihara kepercayaan masyarakat. Tujuan utamanya adalah agar para hakim dapat berlaku *fairness*, *impartial* dan adil dalam proses penegakan hukum di pengadilan.

Peradilan yang *fair* dan imparisial menjadi prinsip semesta di manapun dan ukuran mutu negara hukum yang demokratis. Sedangkan proses yang adil diperlukan semua pihak, termasuk hakim. Dengan proses yang adil dan fair peluang campur tangan (intervensi) terhadap hakim bisa dicegah. Bagaimana mencegah dan menjamin hakim agar bebas dari campur tangan ini menjadi isu sentral yang selalu hadir dalam mewujudkan peradilan yang bersih dan mandiri. Jaminan kemandirian hakim itu akan selalu dipengaruhi dan bergantung dari sejarah, sistem politik, sistem sosial masyarakat juga sistem peradilan yang berlaku di setiap negara.

Hakim sebagai aktor utama dalam sistem peradilan, di satu sisi dianggap sangat rentan dan lemah dari pengaruh, tekanan, ancaman dan campur tangan pihak manapun. Namun di sisi lain, hakim punya kuasa untuk menentukan nasib orang atau sekelompok orang, bahkan bisa menentukan perubahan kebijakan yang mengikat kepentingan semua warga. Oleh karena itu, melihat hakim harus diletakkan kedudukan jabatan dan personalnya dalam semua sistem yang melingkupinya. Karena jabatannya, hakim terikat penuh dalam sistem peradilan yang menjadi tempat menjalankan tugas dan wewenangnya. Sistem peradilan menjadi subsistem salah satu cabang kekuasaan yang saling berhubungan dari sistem kekuasaan negara dan

(*katabelece*). Namun dua kali pelanggaran etik itu, tidak berakibat apa-apa karena Arif Hidayat masih tetap menjabat sebagai hakim konstitusi dan Ketua MK. Lihat Aida Mardatilah, *Kali Kedua Ketua MK dijatuhi Sanksi Etik*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a5e996164549>, diunduh pada 9 April 2018, 19.29

pemerintahan di Indonesia. Sedangkan karena hakim juga manusia, maka secara personal ia akan bersinggungan dengan sistem sosial yang hidup dan berkembang di masyarakat.

Hal ini berarti, kemandirian hakim harus dijamin dan dilindungi oleh semua sistem. Hakim tak bisa dibiarkan sendirian mewujudkan kemandirian dirinya dan institusi peradilan. Ada peran dan tanggung jawab negara, pemerintah, masyarakat serta institusi peradilan itu sendiri secara bersama berkomitmen mewujudkan dan menjaga kemandirian hakim. Jika setiap sistem memiliki prinsip nilai masing-masing, maka prinsip nilai itu perlu didorong, dikonstruksikan dan dirumuskan sebagai bagian dari kode etik dan pedoman perilaku hakim secara komprehensif. Dengan kata lain, kode etik hakim merupakan hasil kristalisasi nilai-nilai dari semua sistem, dan dijabarkan ke dalam bentuk-bentuk perilaku yang nantinya dipatuhi dan menjadi tolak ukur yang akan dijangkau dan dinilai dalam pengawasan hakim.

Saat ini KEPPH yang dikeluarkan MA bersama KY terdapat 10 prinsip yang diimplementasikan dalam perilaku yaitu: (1) berperilaku adil; (2) berperilaku jujur; (3) berperilaku arif dan bijaksana; (4) bersikap mandiri; (5) berintegritas tinggi; (6) bertanggung jawab; (7) menjunjung tinggi harga diri; (8) berdisiplin tinggi; (9) berperilaku rendah hati; (10) bersikap profesional. Sebagai panduan, penegakan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim didasarkan atas prinsip-prinsip; (a) independensi hakim dan peradilan; (b) praduga tak bersalah; (c) penghargaan terhadap profesi hakim dan pengadilan; (d) transparansi; (e) akuntabilitas; (f) kehati-hatian dan kerahasiaan; (g) objektivitas; (h) efektivitas dan efisiensi; (i) perlakuan yang sama; (j) kemitraan.²⁴

Sejalan dengan dinamika masalah dan perkembangan yang terjadi dalam kehidupan bernegara, bermasyarakat serta kebutuhan jaminan kemandirian hakim lebih, maka beberapa aspek dan prinsip nilai perlu dijangkau dan menjadi sandaran etika dan dalam pengawasan hakim secara komprehensif adalah sebagai berikut:²⁵

24 Pembentukan kode etik (*judicial conduct*) dibuat melalui Keputusan bersama Ketua MA dan Ketua KY Nomor: 047/KMA/SKB/IA/2009-02/SKB/P.KY/IV/2009. Kemudian diperbarui dalam Peraturan Bersama Ketua MA dan Ketua KY Nomor 02/PB/MA/IX/2012-02/PB/P.KY/09/2012.

25 Bandingkan dengan pembahasan independensi hakim oleh J Djohansjah yang menggambarkan

| Sistem | Aspek | Prinsip |
|----------------------|--------------------------------------|--|
| Politik Hukum Negara | Ideologi Pancasila | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ketuhanan ▪ Kemanusiaan ▪ Kesatuan ▪ Permusyawaratan ▪ Keadilan Sosial |
| | Konstitusi UUD 1945 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hak Asasi Manusia ▪ Demokrasi ▪ Negara Hukum ▪ Kedaulatan rakyat |
| | TAP MPR – Etika Penyelenggara Negara | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Penegakan hukum secara adil, ▪ Perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif ▪ Penggunaan hukum secara salah sebagai alat kekuasaan dan bentuk-bentuk manipulasi hukum lainnya |
| Pemerintahan | Perundang-undangan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kejelasan ▪ Kesesuaian ▪ Kemanfaatan |
| | Penyelenggaraan Pemerintahan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Keterbukaan ▪ Kepatuhan terhadap hukum ▪ Kepentingan umum ▪ Profesionalitas ▪ Bebas/anti KKN |
| | Keuangan Negara | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Akuntabilitas ▪ Proporsionalitas |

sejumlah pihak dapat mempengaruhi independensi hakim. Diantaranya adalah legeslatif, eksekutif, atasan hakim, kolega hakim, media massa, kelompok penekan dan para pihak perkara. Lihat D Djojansjah, *Independensi Hakim Di Tengah Benturan Politik dan Kekuasaan Dalam Reformasi Peradilan Tanggung Jawab Negara*, Bunga Rampai Komisi Yudisial, 2010, hlm. 64-65. Juga penjabaran nilai dan asas profesi hukum, Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Refika Aditama, 2009, hlm. 134-140

| | | |
|-------------------|------------------------|---|
| Sosial Masyarakat | Masyarakat | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Menghormati keragaman ▪ Kekeluargaan ▪ Gotongroyong ▪ Rendah hati ▪ Kesederhanaan ▪ Kejujuran |
| | Media massa | <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Trial by press</i> ▪ <i>Cover both side</i> ▪ Anti hoax |
| | Keagamaan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Religius ▪ Keberagaman ▪ Toleransi |
| Peradilan | Proses Peradilan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sederhana, cepat dan mudah ▪ Persamaan didepan hukum ▪ Persidangan terbuka untuk umum ▪ Perlindungan saksi dan korban |
| | Administrasi Peradilan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kesetaraan status jabatan ▪ Jaminan masa jabatan ▪ Promosi yang terbuka ▪ Keadilan renumerasi ▪ Keamanan & kenyamanan kerja |
| | Organisasi Peradilan | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pengabdian ▪ Kebanggaan ▪ Kewibawaan ▪ Solidaritas |

Sistem politik hukum negara merupakan sistem yang mendasari dan memayungi semua sistem yang ada. Pancasila dalam hal ini dapat dikatakan sebagai dasar negara, pandangan hidup, ideologi negara, dan *ligature* (pemersatu) dalam peri kehidupan kebangsaan dan kenegaraan Indonesia. Pancasila adalah dasar statis yang mempersatukan sekaligus bintang penuntun (*leitstar*) yang dinamis, yang mengarahkan bangsa dalam mencapai

tujuannya.²⁶ Pancasila juga merupakan “cita hukum” bangsa Indonesia yang di dalam sistem tata hukum merupakan tolok ukur, acuan dan tumpuan tentang apa dan bagaimana hukum itu menurut pandangan bangsa Indonesia. Cita hukum itu memuat ukuran tentang apa yang di dalam masyarakat bangsa Indonesia dapat dinamakan hukum, dalam putusan hakim yang mendasarkan pada prinsip-prinsip ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan serta keadilan sosial.

Hakim sebagai pejabat negara dalam sistem kekuasaan kehakiman, terikat oleh aturan-aturan hukum kenegaraan yang berlaku serta etika kepatutan yang ditujukan kepada penyelenggara negara. Keterikatan hakim oleh aturan hukum kenegaraan itu dimulai dari salah satu bait sumpah/janji yang diucapkannya, “...akan setia kepada dan akan mempertahankan serta mengamalkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi Negara, Undang-Undang Dasar 1945, dan segala Undang-Undang serta Peraturan-Peraturan lain yang berlaku bagi Negara Republik Indonesia”. Pengakuan atas nilai-nilai Pancasila tersebut ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) oleh UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menentukan bahwa “Peradilan Negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila”.

Sistem politik hukum negara juga membentuk konstitusi UUD 1945. Dalam perubahan UUD 1945, telah memuat prinsip nilai yang menghormati hak asasi, demokrasi yang mengidealkan adanya *checks and balances*, prinsip kedaulatan rakyat yang memberi ruang partisipasi politik secara langsung. Konstitusi juga telah menegaskan Indonesia sebagai negara hukum, di mana prinsip ini menghendaki agar semua pihak menghormati dan taat pada hukum. Hakim, dalam setiap putusannya diharapkan pula menghormati dan mengacu pada hukum dan peraturan yang berlaku, termasuk mematuhi putusan dari badan peradilan lainnya (MK).

Sistem politik hukum negara yang menjadi ciri khas Indonesia, adalah diakuinya Ketetapan MPR (TAP MPR) sebagai salah satu sumber hukum dalam strata peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, terdapat

26 Yudi Latif, Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila, Kompas Gramedia, 2011, hlm. 41

TAP MPR Nomor VI/MPR/200 tentang Etika Kehidupan Berbangsa yang dimaksudkan untuk menumbuhkan kesadaran bahwa tertib sosial, ketenangan dan keteraturan hidup bersama hanya dapat diwujudkan dengan ketaatan terhadap hukum dan seluruh peraturan yang berpihak kepada keadilan. Etika ini meniscayakan penegakan hukum secara adil, perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif terhadap setiap warga negara di hadapan hukum, dan menghindari penggunaan hukum secara salah sebagai alat kekuasaan dan bentuk-bentuk manipulasi hukum lainnya.

Dalam sistem pemerintahan, hakim disebutkan sebagai pejabat negara dalam penyelenggaraan negara. Spirit negara yang sedang memerangi korupsi mengharuskan para penyelenggara negara bersih dan bebas dari KKN. Karena itu, hakim sebagai bagian dari penyelenggara negara berkewajiban untuk ikut terlibat mendukung pemberantasan korupsi karena merupakan suatu perbuatan tercela yang sudah dianggap kejahatan luar biasa. Perilaku terhadap anti korupsi itu dapat diperlihatkan dengan tidak menerima imbalan apapun atau tawaran suap, tidak memperdagangkan pengaruhnya, membuat putusan yang memberatkan pelaku korupsi, serta berkomitmen untuk melaporkan harta kekayaannya secara rutin.²⁷

Prinsip nilai etis yang perlu dikedepankan adalah menghormati adanya keragaman itu, cinta keluarga dan persaudaraan antar manusia, disertai gotong royong. Hakim diharapkan dapat menebarkan cinta kasih, menjauhkan perbuatan tercela, kebohongan, prasangka dan kebencian terhadap sesama.

Sedangkan prinsip nilai yang dibentuk dan dibangun dalam sistem peradilan, selain oleh hakim sendiri juga menjadi tanggung jawab negara dan institusi tertinggi peradilan untuk memberikan jaminan kemandirian hakim.

27 Lihat Pasal 5 UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme yang mewajibkan penyelenggara negara untuk : (a) bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama, dan setelah menjabat; (b) melaporkan dan mengumumkan kekayaan sebelum dan setelah menjabat; (c) tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme; (d) melaksanakan tugas tanpa membeda-bedakan suku, agama, tas, dan golongan; (e) melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggungjawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan (f) bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Regulasi harus mengatur dan menjamin sebagai pengakuan kemandirian hakim mengenai proses pengangkatan, status jabatan, jenjang karier/kepangkatan, hak-hak keuangan, fasilitas, keamanan, pembinaan, pengawasan hingga pemberhentian hakim. Ketiadaan atau minimnya jaminan mengenai hal tersebut akan mereduksi etika dan kemandirian hakim.

Dalam hal status hakim, dualisme hakim sebagai pejabat negara atau pegawai negeri sipil (PNS) tentu harus segera diakhiri. Termasuk dalam hal ini, mengakhiri pula perbedaan perlakuan bagi hakim *ad hoc* dan keistimewaan hakim konstitusi. Adanya perbedaan dalam proses rekrutmen, peran dan masa jabatan dengan hakim lainnya, seharusnya tidak menjadi alasan untuk membedakan perlakuan dengan hakim lainnya. Mereka, hakim *ad hoc* dan hakim konstitusi adalah juga hakim yang peran, tugas dan tanggung jawab utamanya sama untuk mengadili, memeriksa dan memutus perkara. Semua hakim semestinya didudukan setara dalam sistem kekuasaan kehakiman, sehingga terdapat perlakuan yang sama tanpa membeda-bedakan.

Integrasi Pengawasan Hakim

Hakim sebagai pelaku utama sistem peradilan, memiliki peranan dan kuasa yang strategis dalam menegakkan hukum dan integritas peradilan. Lemahnya posisi dan kemandirian hakim, mengakibatkan hukum akan lumpuh, peradilan akan roboh. Kebenaran dan keadilan pun akan menjauh. Oleh karena itu, upaya untuk menjaga, merawat dan menguatkan kemandirian secara harus terus menerus dituntut dan diupayakan. Perubahan status hakim sebagai pejabat negara, dapat dikatakan menjadi bagian dari penguatan kemandirian hakim. Namun perubahan status ini, harus pula diimbangi dengan pengawasan yang lebih baik dan efektif.

Telah dipaparkan sebelumnya, bahwa sistem etika yang menjadi pedoman dan ukuran penilaian pengawasan hakim, belum secara komprehensif mendasarkan pada prinsip nilai yang ada dalam sistem kenegaraan, sistem pemerintahan, sistem sosial masyarakat serta sistem peradilan. Prinsip nilai dalam sistem-sistem tersebut sudah diakui dan berkembang menjadi standar

nilai peri kehidupan yang masih berjalan hingga saat ini. Namun belum termasuk dalam sistem etika dan perilaku hakim, yang menjadi acuan dalam pengawasan hakim. Sehingga tidak heran jika terjadi perbedaan penerapan standar etik dalam menyoroti perilaku hakim.

Demikian halnya dengan mekanisme pengawasan etik yang dijalankan, tidak dilakukan dengan cara yang sama dan menggunakan standar yang sama dalam penegakannya. Masih adanya perbedaan pendapat antara MA dan KY soal teknis yudisial, serta penegakan etik oleh Dewan Etik MK menunjukkan hal itu. Kita juga tidak mengetahui dengan jelas standar disiplin yang digunakan dalam pengawasan internal MA. Hasilnya dapat dikatakan, mekanisme yang dilakukan dengan tiga cara itu tidak terlalu efektif dan memberikan efek jera. Bisa jadi tidak berarti apa-apa karena masih maraknya hakim yang diketahui menerima suap dan berperilaku tercela, bahkan masih bertugas dan menyandang status hakim meski sudah terbukti melakukan pelanggaran etik.

Oleh karena itu, sudah saatnya pengawasan hakim ke depan diintegrasikan sistemnya secara keseluruhan. Integrasi yang dimaksudkan di sini adalah menyatukan semua aspek pengawasan yaitu, etika, tata cara dan lembaganya dalam satu sistem. Tujuannya adalah agar terdapat standar yang sama yang lebih komprehensif prinsip nilai dalam etika dan perilaku hakim. Kemudian etika dan pedoman perilaku hakim itu dapat ditegakkan dengan tata cara, prosedur dan melalui mekanisme yang sama, yang dilakukan oleh satu lembaga. Harapannya kemudian adalah, pengawasan hakim menjadi lebih efektif dan dampaknya bisa dirasakan oleh masyarakat.

Gagasan pengintegrasian pengawasan hakim ini, merupakan tawaran pemikiran yang dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Merumuskan kembali prinsip nilai dalam kode etik dan pedoman hakim yang lebih komprehensif, yang bisa digunakan untuk mengawasi semua hakim dalam lingkup kekuasaan kehakiman. Proses perumusan ini dilakukan secara partisipatif dan dilakukan secara bersama antara MA, KY dan MK.

2. Menentukan kembali tata cara, prosedur dan mekanisme pengawasan hakim yang lebih transparan, objektif, akuntabel, dan berlaku efektif. Hasil pengawasan tidak lagi berupa rekomendasi, tapi keputusan yang mengikat yang bisa ditindaklanjuti oleh pimpinan lembaga dan/ atau Presiden.
3. Menetapkan sistem pengawasan hakim pada satu organ/lembaga. KY dapat dikuatkan lagi untuk menerima mandat pengawasan ini, dengan rincian hak dan wewenang yang diperjelas dan dipertegas untuk mengawasi semua hakim, termasuk hakim konstitusi, melakukan audit kinerja hakim dan peradilan, menentukan promosi mutasi jabatan hakim, selain tugas dan wewenang yang sudah ditentukan sebelumnya.

Penutup

Pengawasan hakim masih menjadi masalah hingga kini. Masalah tersebut sebagai akibat dari sistem pengawasan hakim yang telah dibangun dilakukan oleh lembaga yang berbeda dengan tatacara dan standar penilaian yang berbeda pula. Sehingga tidak heran hasil pengawasan hakim belum terlalu efektif untuk meningkatkan integritas hakim dan kepercayaan terhadap institusi peradilan.

Penyelesaian masalah pengawasan hakim tidak bisa dibiarkan. Dan sepertinya tidak bisa pula diselesaikan dengan cara parsial, dengan menutup kelemahan dari mekanisme yang sekarang berjalan. Penyelesaiannya perlu dilakukan secara komprehensif, dengan mengintegrasikan sistem pengawasan hakim melalui integrasi sistem etik dan perilaku hakim, serta mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh satu lembaga.

Daftar Pustaka

- Andri Gunawan, dkk, *Indeks Negara Hukum Indonesia 2016*, ILR-Tahir Foundation, 2016
- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, 2007
- Firmansyah Arifin, *Melampaui Batas Rekomendasi: Evaluasi Satu Dasawarsa Pengawasan Eksternal Penegak Hukum: KY-KKRI-Kompolnas (legal Review)*, ILR, 2016
- Komisi Yudisial, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Komisi Yudisial, 2013
- Komisi Yudisial., *10 Tahun Komisi Yudisial*, 2015
- Reformasi Peradilan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, 2010,
- Sulistiyowati Irianto dkk, *Problematika Hakim Dalam Ranah Hukum, Pengadilan dan Masyarakat di Indonesia: Studi Sosio Legal*, Komisi Yudisial, 2017
- Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berpikir*, Refika Aditama, 2009.
- Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Kompas Gramedia, 2011
- Peraturan:
- UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.
- UU Nomor 40 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman .
- UU Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua UU Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.
- UU Nomor 8 Tahun 2011 perihal Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- Peraturan Bersama Ketua MA dan Ketua KY Nomor 02/PB/MA/IX/2012-02/PB/P. KY/09/2012 Tentang Penegakan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim

Anomali Sistem Mutasi Hakim

Widodo Dwi Putro

Meneliti mutasi hakim sepintas kelihatannya sederhana, dengan menarik benang dari satu tempat tugas ke tempat lain dan menulis rekam jejak hakim tersebut. Namun apabila diteliti lebih dalam, masalah mutasi hakim tidak sesederhana seperti perpindahan hakim dari satu pengadilan ke pengadilan lain. Mutasi yang terlihat tenang dari luar, di dalamnya sarat dengan pengalaman-pengalaman hakim yang selama ini tidak muncul di permukaan. Masalah mutasi hakim relatif ‘terpendam’, karena para hakim biasanya tidak berani mengungkapkan terlebih kepada publik, karena takut berisiko terhadap karirnya, atau memahami sebagai loyalitas hingga menerima sebagai surat takdir yang harus dijalani.

Mutasi, antara *Sollen* dan *Sein*

“Suatu sistem”, demikian Maturana, “terdiri dari jaringan-jaringan produksi dari komponen-komponen...”¹ Beberapa prinsip kerja *living systems* (biologi) memberikan wawasan untuk membantu memahami sistem organisasi peradilan, dalam konteks ini sistem mutasi dan promosi. Sekalipun kesatuan (*unity*) dalam *living systems* merupakan suatu yang *given* (terberikan), yang menarik untuk disimak adalah cara masing-masing komponen ‘berperilaku’

1 Humberto Maturana, “Autopoiesis”, dalam Milan Zeleny (ed), *Autopoiesis: A Theory of Living Organization*, New York, 1981, hal. 21.

untuk menjaga keutuhan sistem.² Meski dalam beberapa hal, prinsip kerja *living systems* membantu kita memahami sistem, sistem manusia mestinya memiliki perbedaan, terutama terkait kesadaran.

Oleh sebab itu, memahami mutasi hakim juga tentu berbeda dengan memahami mutasi gen³ dalam dunia biologi yang bersifat deterministik dan bebas nilai. Ada perbedaan yang bersifat ontologis antara realitas kehidupan sosial manusia dengan realitas non-sosialitas manusia. Oleh karena itu, pendekatan untuk memahami mutasi hakim pun berbeda. Hakim dipahami bukan sebagai objek yang *tabula rasa* dan pasif, yang “pasrah” dipindahkan dari satu tempat ke tempat lain seperti barang. Mutasi hakim melibatkan manusia yang tentu sarat dengan hasrat, kepentingan, relasi, gender, kelas sosial dan latar belakang keluarga.

Dengan demikian, metode penelitian tidak cukup hanya dengan menganalisis norma dan prosedur mutasi. Metode penelitian juga dilakukan melalui wawancara dan observasi yang tidak “berjarak” (objektif) dengan para hakim sebagai informan. Dalam konteks metode penelitian tentang mutasi hakim, peneliti harus terlebih dulu berinteraksi dan membangun rapor atau hubungan baik dengan para hakim sehingga informan dapat berbagi dan mencurahkan berbagai pengalaman-pengalaman, bahkan keluh-kesahnya.

Semua hakim, saat ia melamar menjadi calon hakim, menganggap mutasi adalah masalah biasa yang harus dilalui bagi setiap hakim. Mutasi diperlukan agar hakim tidak terlalu lama bertugas di satu tempat sehingga tidak memiliki terlalu banyak teman dekat atau musuh bagi hakim itu. Demikian pula, promosi diperlukan agar hakim-hakim yang berprestasi diberikan penghargaan. Promosi dan mutasi adalah bagian dari pembinaan hakim dan pelaksanaannya merupakan kewenangan Mahkamah Agung (MA).

2 Lihat, Humberto Maturana, “*The Biological Foundations of Self-Consciousness and the Physical Domain of Existence*”, 1987. Bandingkan, Francisco Varela, *Principle of Biological Autonomy*, New York: North Holland, 1979.

3 Sekedar ilustrasi, mutasi berasal dari kata *mutatus* (bahasa latin) yang artinya perubahan. Mutasi didefinisikan sebagai mutasi materi genetik (DNA). Mutagen adalah agen yang menyebabkan mutasi. Mutan adalah manusia yang mengalami mutasi. Perubahan susunan genetik menyebabkan perubahan gen dan akhirnya menyebabkan perubahan alel dan fenotip pada makhluk hidup. Lihat, Suryo, *Genetika Untuk Strata 1*, Jogjakarta: Gadjah Mada University Press, 1984.

Antara idealitas (*das sollen*) dan realitas (*das sein*) kadang berjalan beriringan, namun tak pelak pula terjadi kesenjangan antara keduanya. Misalnya, Hakim JP yang tertangkap tangan oleh KPK. Sebelumnya ternyata pernah mendapat rekomendasi sanksi dari KY, tetapi justru dipromosikan menjadi ketua pengadilan negeri. Pertanyaan awam terkait promosi dan mutasi adalah, “Apakah penentuannya telah melalui rapat TPM (Tim Promosi dan Mutasi) dengan kriteria tertentu yang ketat?”

Sebagai analogi, jika sinar senter mengarah lurus, sepintas dalam benak tidak ada masalah dan tidak memunculkan pertanyaan. Akan tetapi, ketika sinar senter tersebut diarahkan ke air, arah sinar membias. Mengapa demikian? Hal ini mendorong rasa ingin tahu. Terkait dengan penelitian mengenai mutasi dan promosi hakim yang semakin mendorong rasa ingin tahu, sejumlah hakim menyampaikan bahwa permasalahan serius yang dirasakan oleh hakim-hakim mengenai mutasi adalah sehubungan dengan transparansi (*lack of fairness*) dari pelaksanaan mutasi itu sendiri.

Dalam benak saya, apa yang dimaksud tidak transparan adalah pengumuman mutasi yang tidak dipublikasikan. Ternyata saya keliru. Pengumuman mutasi hakim yang merupakan hasil rapat TPM dipublikasikan di internet (*website* MA), sehingga tidak hanya diakses oleh para hakim, melainkan juga diketahui oleh publik. Sejumlah hakim menjelaskan yang dimaksud tidak transparan adalah proses mutasi ditentukan segelintir pejabat MA dalam TPM, dengan parameter yang kurang jelas, dan tidak melibatkan unsur independen. Sementara sejumlah hakim yang lain menjelaskan tidak transparan dengan bahasa ‘bersayap’, apabila ingin ditempatkan di daerah ‘favorit’⁴ tergantung apakah hakim mempunyai ‘dewa’ atau tidak di MA. Dalam sebuah diskusi, hakim menceritakan bahwa ada seorang hakim yang diledek kolega hakim lainnya karena mempunyai kerabat di MA. Ia diledek begini, “*enak ya punya keluarga orang kuat cukup modal ‘150’, sekali SMS bisa pindah ke*

4 Istilah daerah favorit untuk menggambarkan daerah yang disukai para hakim. Indikator daerah favorit beragam tergantung persepsi dan kepentingan para hakim, misalnya: mempunyai akses transportasi darat dan udara yang mudah, terdapat kampus hukum sehingga membuka kesempatan melanjutkan sekolah ke jenjang yang lebih tinggi, lokasi tidak jauh dari kampung halaman, dan biaya hidup murah.

daerah yang diinginkan".⁵ Meski kedengarannya aneh, saya juga hampir tidak percaya. Namun kesaksian ini keluar dari internal hakim itu sendiri.

Jika ledakan tersebut ternyata benar, dalam institusi pengadilan berarti ada hierarki. Hukum dan kebijakan yang lahir di dalamnya merupakan pantulan kepentingan para elit dan orang-orang 'dekat' dalam lingkarannya. Hukum dan kebijakan, meminjam sinyalir Watson, tidak mendahului kepentingan-kepentingan elit, bahkan merupakan pantulan dari kultur elit dibanding hukum itu sendiri.⁶

Menurut pengakuan sejumlah hakim, mereka sesama hakim saling memperhatikan pola mutasi koleganya. Para hakim mengetahui ketentuan dan syarat untuk dapat dimutasi ke beberapa tempat pilihan, tetapi mereka mendapati beberapa hakim yang mendapat perlakuan khusus. Untuk saat ini, promosi dan mutasi sudah diumumkan secara *online* sehingga seluruh hakim dapat mengakses informasi terkait setiap tiga bulan.

"Memang kawan-kawan mengeluhkan hal itu juga (perlakuan khusus bagi beberapa hakim dalam proses mutasi), tapi yah mau gimana lagi (terdiam sedikit tercenung). Semua sudah tahu kalau ada yang aneh, yang seharusnya belum bisa ke sini tapi sudah ke sini... Itu jadi bahan perbincangan. Yah, pada akhirnya pertanyaannya siapa kamu siapa aku (tertawa canggung sambil menepuk lengan kursi)"⁷

Seorang Wakil Ketua PN (Waka PN) menjelaskan keanehan-keanehan tersebut terlihat jelas ketika ada hakim yang golongan dan jabatannya jauh berbeda di atas rekan hakim seangkatannya. Ia dan rekan-rekan hakim lainnya seringkali terheran-heran dengan perbedaan perlakuan tersebut. Ketika dirinya dan rekan lainnya mencoba untuk datang ke MA untuk bertanya, seorang pejabat kesekretariatan menunjukkan bahwa kantor pusat memiliki rekam jejak seluruh hakim dan tidak perlu ada yang dikhawatirkan. *"Ibu itu hanya bilang,*

5 Wawancara 17/06/2012.

6 Alan Watson, *The Nature of Law*, Edinburgh University Press, 1977.

7 Wawancara 9/10/2016.

'bapak fokus dengan tugas dan pekerjaan saja, tunggu giliran aja'," ujarnya menirukan pejabat kesekretariatan.⁸

Lebih lanjut, ia menjelaskan bahwa hakim-hakim yang bertugas di wilayah terluar itu harus sudah siap untuk yang terburuk. Hal ini disebabkan sistem penentuan lokasi promosi dan mutasi belum baik. Waka PN itu menggambarkan bahwa sistem penentuan lokasi yang baik itu "membal seperti bola", kalau dilempar sejauh apapun akan kembali ke posisi semula. Tetapi yang terjadi justru bertolak belakang.

Sementara seorang Ketua PN (KPN) berterus terang bahwa jabatannya sebagai KPN kemungkinan adalah posisi sebelumnya di PN M sebagai humas. Saat menjadi humas di PN M, dirinya seringkali bertugas untuk menjemput orang penting MA di bandara saat pejabat itu pulang kampung.

*"Masih banyak angkatan saya yang masih menjadi hakim biasa. Sebelumnya sewaktu bertugas di PN M kelas 1 B, beta dipercaya menjadi humas. Posisi sebagai humas, kalau ada tamu datang di bandara beta melayani tamu pusat (maksudnya pejabat MA) paling depan. Mungkin mereka hitung (pertimbangkan) itu-."*⁹

Jauh berbeda dengan riwayat mutasi seorang hakim yang tidak mempunyai 'cantolan' atau 'dewa', ditugaskan di Aceh, kemudian dimutasi ke Papua, lalu dimutasi ke Ambon. Hakim tersebut menambahkan, *"beruntung ia masih hidup dan menjelang pensiun di mutasi tidak jauh dari kampung halaman."*¹⁰

Seorang hakim senior yang bertugas di ujung utara Pulau Sumatera berseloroh, dulu untuk mengetahui kemana ia akan dimutasi, ia bertanya kepada 'orang pintar'. Sekarang, dunia mistis tergantikan jurus pragmatis. Kemistisan garis tangan kalah dengan buah tangan. Dalam seloroh, antara fakta dan fiksi berbeda tipis. Hakim senior itu mengungkapkan bahwa para

8 Wawancara 10/10/2016.

9 Wawancara 11/10/2016

10 Wawancara pada 29 April 2012.

hakim berebut siapa yang menjamu apabila ada kunjungan pejabat MA di pengadilan, sebagaimana diutarakannya dalam wawancara, "*Nasib ditentukan oleh garis tangan. Tetapi untuk mutasi dan promosi hakim, harus ada buah tangan. Setelah ada buah tangan maka ada tanda tangan.*"¹¹

Seorang hakim yang juga tergolong senior membandingkan zaman Orde Baru dan Reformasi. Semasa Orde Baru, berlaku KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), hakim harus menyuap pejabat di Departemen Kehakiman agar dimutasi ke daerah yang diinginkan. Setelah kekuasaan kehakiman berada di bawah satu atap (MA), tidak ada lagi KKN, melainkan NKK (*NoLong* Keluarga dan Kawan). Menurut hakim senior itu, pada sistem satu atap hakim tidak bisa menyuap TPM, melainkan lebih membangun hubungan emosional dengan pejabat di MA. Persoalan bagi hakim yang ditugaskan di daerah terpencil, peluangnya sangat kecil untuk "berkenalan" dengan pejabat di MA. "*Jangankan membangun hubungan emosional, mereka kenal pun tidak. Kapan kita yang di daerah kecil mempunyai kesempatan sebagai temannya.*" kata hakim yang bertugas di Indonesia bagian timur.¹²

Pada tahun 2013, tim Peneliti Komisi Yudisial (KY) yang melakukan penelitian indeks mutasi hakim¹³ menemukan masalah-masalah dalam pelaksanaan mutasi hakim. Kendala-kendala yang dimaksud adalah penegakan *fairness* dan objektivitas dalam proses mutasi. Selain itu, pola penempatan hakim yang belum jelas ternyata juga menjadi salah satu masalah yang banyak dirasakan oleh para hakim dalam pelaksanaan mutasi.

Sehubungan dengan isu mutasi hakim, Tim Peneliti KY (2013) tentang indeks mutasi hakim menemukan tiga klasifikasi besar terkait pola penempatan hakim, yaitu:¹⁴

11 Wawancara dengan sejumlah hakim yang tidak bersedia ditulis namanya pada 4 Juni 2012.

12 Wawancara 24 Mei 2013.

13 Indeks mutasi peradilan merupakan penelitian yang mengkaji kesesuaian antara aturan formal dan praktek yang terjadi di lapangan terkait dengan masalah mutasi para Hakim. Dengan mengetahui secara *riil* melalui data empirik di lapangan, didapati beberapa pola yang terjadi pada setiap proses mekanisme mutasi hakim. Kegiatan ini pada dasarnya merupakan sebelumnya yang telah memotret peta problematika hakim di seluruh Indonesia. Setelah masalah kesejahteraan dan tindak lanjut dari penelitian pada tahun relatif dipecahkan pasca keluarnya PP No. 94/2012 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Hakim, maka berdasarkan hasil identifikasi penelitian tahun sebelumnya masalah berikutnya yang harus dipecahkan adalah persoalan mutasi.

14 Penelitian KY tentang Indeks Mutasi Hakim, 2013.

1) Pola “Obat Nyamuk”¹⁵

Istilah pola mutasi “obat nyamuk” sudah banyak dikenal dan digunakan di kalangan hakim. Penggunaan istilah “obat nyamuk” terinspirasi dari obat nyamuk jenis batang yang berbentuk spiral, atau berputar mengelilingi satu pusat ordinat. Istilah itu digunakan untuk menyebut pola perpindahan yang lokasinya tidak berjauhan, bisa dalam satu pulau yang sama, bisa juga dalam provinsi yang sama, atau berbeda pulau dan provinsi tetapi lokasinya tidak berjauhan. Kecenderungan penempatan hakim dengan pola obat nyamuk terjadi dalam minimal tiga kali penempatan, bahkan ada hakim yang mengalami penempatan delapan kali berputar di pulau yang sama. Sama dengan bentuk obat nyamuk, pola perpindahan ini juga memiliki titik pusat ordinat tertentu, walaupun titik ordinat itu belum tentu sama antara satu hakim dengan hakim lainnya.

Hakim tersebut di atas sudah bertugas di tujuh pengadilan negeri yang berbeda. Enam dari tujuh pengadilan negeri itu terletak di Pulau Jawa. Bahkan lima di antaranya adalah Jawa Tengah dan DI Yogyakarta, yang lokasinya relatif berdekatan. Sementara itu, satu tempat di luar Jawa adalah di Lampung yang akses transportasi ke Pulau Jawa relatif mudah. Penempatan di luar Pulau Jawa itu bisa dipahami sebagai syarat formalitas untuk kenaikan pangkat, dan selanjutnya kembali ditempatkan di PN wilayah Pulau Jawa.

Adanya pola “obat nyamuk” disebabkan karena tiga alasan utama, yaitu adanya permohonan resmi dari hakim, adanya bantuan dari oknum pengambil kebijakan kepada sang hakim, atau adanya kebijakan hakim *crash program*.

- a) Pola “Obat Nyamuk” berdasarkan permohonan;

Pola tersebut biasa terjadi terhadap hakim yang secara resmi mengajukan surat permohonan untuk ditempatkan di tempat tertentu. Kesempatan untuk hakim

15 Temuan Penelitian KY tentang Indeks Mutasi Hakim, 2013.

mengajukan surat semacam itu memang diperbolehkan dan untuk sebagiannya dikabulkan.

- b) Pola “Obat Nyamuk” berdasarkan bantuan pengambil kebijakan;

Pola tersebut sudah lama terjadi, bahkan sampai akhirnya menjadi pengetahuan umum di kalangan para hakim. Namun, tidak banyak yang memperlmasalahakan karena menganggap sudah ‘tahu sama tahu’. Bantuan yang dimaksud adalah kebijakan menempatkan seorang hakim di tempat tertentu, di mana kecenderungannya di lokasi yang strategis atau dekat dengan keluarga.

- c) Pola “Obat Nyamuk” berdasarkan kebijakan *crash program*;

Kebijakan *crash program* dikeluarkan pada saat banyak kerusuhan yang terjadi di wilayah konflik, seperti NAD, Ambon, dan Papua. Berdasarkan informasi dari beberapa hakim, kebijakan itu dibuat untuk mengisi kekosongan hakim di beberapa pengadilan negeri yang ditinggalkan hakim terdahulu karena takut akibat konflik. Hakim-hakim *crash program* ini merupakan putra-putri daerah setempat, yang sebelumnya bekerja di lingkungan peradilan dan Kanwil Departemen Kehakiman.

2) Pola Tersebar¹⁶

Pola tersebar ialah menempatkan hakim pada rentang wilayah yang berjauhan. Dengan pola itu, hakim tidak hanya ditempatkan pada provinsi atau pulau yang berbeda, tetapi jaraknya juga jauh. Sebagai contoh, salah seorang hakim yang merasakan pola tersebar adalah hakim Pengadilan Negeri Ambon yang sudah mengalami 7 kali penempatan. Enam dari tujuh penempatannya

16 *Ibid.*

terletak di pulau yang berbeda, hanya ketika pindah dari Fakfak ke Biak saja yang masih berada dalam satu pulau. Kondisi pola seperti ini yang membuat hakim-hakim merasa seperti dibuang. Beberapa hakim yang merasakan pola tersebar ini sempat diwawancara. Mereka mengaku merasa tidak banyak dikenal atau memiliki kenalan para pemegang kebijakan di MA.

Adanya pola tersebar tersebut dipengaruhi juga oleh adanya cara pandang bahwa seorang hakim harus tahu dan memiliki pengalaman bekerja atau menangani kasus-kasus hukum di berbagai daerah di Indonesia. Dengan pengalaman yang banyak, maka diharapkan hakim akan memiliki banyak pertimbangan dan referensi dalam memutus suatu perkara. Namun dengan Pola Tersebar, secara otomatis biaya yang dikeluarkan lebih besar dibandingkan penempatan di wilayah yang berdekatan. Selain itu, hakim juga akan menghadapi proses adaptasi yang cukup berat, karena kondisi wilayah yang berjauhan membuat kondisi budaya dan masyarakat juga jauh berbeda.

3) Pola Campuran¹⁷

Pola campuran merupakan perpaduan dari pola “obat nyamuk” dan pola tersebar. Perpaduan itu bisa terjadi karena masa kerja hakim yang sudah cukup lama, yaitu di atas 20 tahun. Sehingga ada masa sang hakim berputar di satu wilayah, tetapi ada kalanya sang hakim ditempatkan jauh dari wilayah penempatan semula. Sebagai contoh, awalnya seorang hakim memulai karir sebagai calon hakim di salah satu kabupaten di Jawa Tengah. Karirnya sebagai hakim bermula ditempatkan di suatu pulau di Provinsi Sulawesi Selatan. Setelahnya, hakim tersebut dimutasi ke sebuah kota kecil di Pulau Kalimantan, kemudian ke kota yang lebih besar di Pulau Sumatera, dan akhirnya kembali ke Pulau Jawa.

17 *Ibid.*

Puslitbang Hukum dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI sendiri menemukan kekurangan dari sistem mutasi selama ini, sebagai berikut:¹⁸

1. Menyedot anggaran negara yang besar guna merealisasikan perpindahan;
2. Membuka peluang praktik kolusi antara hakim dengan pihak yang memiliki kewenangan untuk memutuskan mutasi, karena sebagian hakim enggan ditempatkan di luar kota besar dan di luar Pulau Jawa;
3. Tidak mendorong hakim untuk berperilaku positif;
4. Berdampak kurang baik bagi keluarga hakim yang telah berkeluarga;
5. Menjadi salah satu penyebab tidak tertariknya mahasiswa fakultas hukum yang berkualitas menonjol untuk menjadi calon hakim;
6. Berpotensi untuk mengekang independensi peradilan;
7. Tidak mendorong munculnya hakim-hakim yang berasal dari putra daerah yang berkeinginan bertugas di wilayah tempat asal mereka atau di wilayah sekitarnya;
8. Komposisi hakim senior pada pengadilan kelas II (kecil) tidak bertingkat. Generasi antara pimpinan dan hakim junior terputus. Dalam proses transformasi pengetahuan pada pengadilan, idealnya terdapat pimpinan, hakim senior dan hakim junior.

Reimburse: Biaya Mutasi

Suatu sistem menjadi tidak sederhana ketika ‘virus’ tidak lagi menempel pada sistem, melainkan berkemampuan memperumit diri menjadi sistem tersendiri. Demikian pula, mutasi yang seharusnya sesederhana “tinggal angkat koper”, menjadi rumit tatkala para hakim harus terlebih dahulu

18 Puslitbang Hukum dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, Merumuskan Model Ideal Sistem Promosi dan Mutasi Aparatur Peradilan di Indonesia, 2011, Hal. 69-72.

mengeluarkan uang sendiri untuk keperluan pindah. *“Untung saya masih ada simpanan dan suami saya bekerja. Coba kalau tidak, bagaimana?”* keluh seorang hakim perempuan. Ia mengaku harus menghubungi langsung staf di Badilum yang mengurus mutasi terlebih dahulu untuk mendapatkan kejelasan mengenai uang pindah dan meminta (*reimburse*) untuk ditransfer. Baru setelah itu, uang pindah ditransfer ke rekeningnya.¹⁹

Lain lagi dengan cerita seorang hakim di bagian selatan Pulau Sumatera. Begitu mengetahui bahwa ia dimutasi di pengadilan yang jumlah hakimnya lebih banyak dari jumlah rumah dinas, ia lantas mencari rumah kontrakan di situs *tokobagus.com* dan *berniaga.com* sebagai antisipasi. Namun hakim tersebut merasa cukup prihatin dengan harga yang ditawarkan. Sebuah rumah dengan 3 kamar tidur ditawarkan seharga Rp. 30 juta setahun dan minimal mengontrak adalah 2 tahun. *“Duit dari mana?”* untkapnya. Hakim tersebut mengaku masih mempunyai tanggungan kredit di BRI yang diambilnya sebagai biaya nikah dan melahirkan anak.

Ketika berkemas pindah, hakim tersebut harus menjual berbagai perabot rumah tangga yang tidak bisa dibawa seperti lemari, meja, kursi, tempat tidur, kulkas, dan sebagainya. *“Harganya sangat murah karena tahu saya akan pindah dan butuh menjual barang,”* ungkap seorang hakim yang bertugas di Pulau Lombok. Menurut sejumlah hakim, hal yang perlu dipikirkan kedepan adalah perlengkapan standar dari rumah dinas, seperti meja kursi, tempat tidur, dan lemari sehingga tidak perlu repot-repot harus membeli atau membawa-bawa perlengkapan rumah tangga seperti itu.

Menurut sejumlah hakim, biaya (uang jalan) mutasi yang diberikan oleh MA kepada hakim dirasakan belum memadai. Penggantian biaya mutasi belum bisa mengakomodir biaya yang dikeluarkan oleh hakim untuk mengangkut perabotan mereka dari tempat asal ke tempat baru. Itu pun belum terhitung biaya yang dikeluarkan untuk merenovasi rumah dinas, termasuk juga biaya kontrak rumah apabila tidak mendapatkan jatah rumah dinas. Namun hal yang paling dikritisi oleh banyak hakim adalah tidak transparannya MA dalam menentukan jumlah biaya mutasi serta pencairannya yang selalu terlambat.

¹⁹ Wawancara 08/07/2012.

Dalam penelitian tahun 2016, aturan mutasi sudah banyak berubah, tetapi pencairan biaya mutasi masih belum berubah, yakni biaya mutasi dicairkan setelah hakim sampai ke lokasi penugasan yang baru. *“Jadi kita rogoh kantong sendiri dulu, sampai di tempat, baru diganti. Itu pun bukan dihitung-hitung sama kita, mereka hitung sendiri jadi sering gak cocok.”*²⁰

Hakim lain mencontohkan biaya mutasi yang diberikan kepadanya saat ia pindah dari Raha ke Airmadidi sebesar Rp 4.000.000,- (empat juta rupiah). Ia mengatakan dirinya sempat menelepon ke pusat terkait biaya mutasi karena biaya yang diberikan jauh di bawah biaya nyata yang dikeluarkan. Ia menyebutkan dari Raha, dirinya harus ke Kendari terlebih dahulu dengan transportasi darat. Sesudah itu ia harus naik pesawat rute Kendari - Makassar dengan biaya Rp 500.000,- (lima ratus ribu rupiah), baru kemudian melanjutkan perjalanan dengan pesawat rute Makassar - Manado dengan biaya Rp 600.000,- (enam ratus ribu rupiah). *“Saya telpon ke pusat saya jelaskan, lalu mereka bilang ‘Oh, ga tuh Pak, di data kami ada pesawat Kendari – Manado 400 ribu’. Yah, saya cuma bisa ketawa lah. Ga pernah ada itu pesawat dari Kendari langsung Manado.”*²¹

Mutasi, Rasio Hakim, dan Beban Perkara

Rasio jumlah hakim dan beban perkara di suatu pengadilan seharusnya menjadi salah satu pertimbangan mutasi, sehingga menghindari menumpuknya hakim pada suatu wilayah atau sebaliknya kurangnya jumlah hakim dibanding jumlah perkara di suatu wilayah. Proses mutasi tidak hanya berkaitan dengan pangkat, golongan, atau masa kerja, tapi juga sangat erat kaitannya dengan penempatan sejumlah hakim secara proporsional di pengadilan-pengadilan.

Persoalan ketimpangan rasio hakim dan beban perkara ditemui di beberapa pengadilan, seperti di PN Sinabang dan Malinau di Sinabang. Pengadilan yang terletak di sebuah pulau yang berbatasan langsung dengan Samudera Indonesia ini, hanya memproses 35 perkara (termasuk dua perkara

20 Wawancara 20/02/2016.

21 Wawancara 03/05/2016.

perdata) pada tahun 2012. Sementara itu, hingga April 2013 hanya terdapat 8 perkara (perkara perdata²² sama sekali belum ada) yang ditangani oleh 7 (tujuh) orang, setelah 1 (satu) orang hakim dimutasi bulan itu. Hal itu berarti bahwa beberapa hakim akan memiliki banyak waktu untuk “menganggur”.²³

Sementara itu di PN Malinau, pengadilan yang mulai beroperasi pada tahun 2006 ini, mengalami peningkatan jumlah perkara yang ditangani setiap tahun. Pada tahun tahun 2006 jumlah perkara yang ditangani adalah 47 perkara (46 pidana dan 1 perdata). Hingga bulan Juni 2013, terdapat 61 perkara yang masuk ke PN Malinau. Sebanyak 61 perkara itu semuanya perkara pidana. Berikut daftar jumlah perkara yang ditangani oleh hakim-hakim di PN Malinau sejak tahun 2006 sampai dengan bulan Juni 2013.²⁴

Untuk menangani perkara tersebut setiap tahunnya, jumlah hakim yang ditugaskan di PN Malinau berkisar sekitar 9 orang. Khusus tahun 2013, hanya terdapat 6 orang hakim yang bertugas, yang terdiri dari 2 orang pimpinan dan 4 orang hakim.²⁵

Ketika peneliti menanyakan berapa jumlah hakim yang ideal bertugas di PN Malinau ini, hakim-hakim menjawab 9 orang atau 3 majelis. Itu berarti bahwa jumlah hakim yang sekarang bertugas di Malinau ini ternyata masih kurang, sehingga menurut hakim-hakim perlu dilakukan penambahan.²⁶ Ini menunjukkan bahwa di suatu pengadilan, memang terkadang kita dapatkan jumlah hakim yang bertugas lebih sedikit dibanding jumlah perkaranya atau sebaliknya, dan jumlah hakim lebih banyak dibanding jumlah perkaranya.

22 Sedikitnya jumlah perkara perdata yang ditangani oleh hakim-hakim yang bertugas di PN Sinabang disebabkan oleh pranata adat di sana masih kuat. Jika ada persoalan tanah, mereka lebih suka menyelesaikan secara kekeluargaan. Hal ini mungkin termasuk hal yang positif, karena tidak semua perkara memang harus diselesaikan lewat meja hijau.

23 Wawancara di PN Sinabang pada tanggal 16-17 April 2013.

24 Khusus untuk PN Malinau, penelitian dilaksanakan oleh Ikhsan dan Parikesit, 2013.

25 Keempat hakim yang ditugaskan di sini yang bukan unsur pimpinan adalah hakim-hakim baru atau junior, bahkan PN Malinau ini adalah lokasi penempatan pertama kali mereka bertugas sebagai hakim.

26 Wawancara di PN Sinabang pada tanggal 3 Juli 2013.

Refleksi: Mencari Distingsi

Sebagai refleksi, pada masa sebelum perubahan UUD 1945, kekuasaan kehakiman tidak dapat mandiri karena didominasi lembaga eksekutif. Pengaruh politik atas kekuasaan kehakiman sangat kuat baik pada masa kekuasaan Presiden Soekarno maupun Presiden Soeharto. Terutama pada pemerintahan Soeharto, secara eksplisit diatur dan diberlakukan manajemen organisasi peradilan “dua atap” yang memberi justifikasi campur tangan pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman.

Melalui manajemen organisasi peradilan “dua atap”, MA berwenang mengurus aspek teknis yudisial lembaga pengadilan. Departemen Kehakiman berwenang mengurus aspek organisasi, administratif, dan keuangan lembaga pengadilan termasuk promosi dan mutasi. Pada masa itu, hakim cenderung lebih loyal kepada Departemen Kehakiman dibanding kepada MA. Hal itu disebabkan Departemen Kehakiman lebih menentukan nasib para hakim, khususnya dalam urusan mutasi dan promosi karier hakim.

Secara institusional, kemandirian kekuasaan kehakiman mulai dapat diwujudkan pada Era Reformasi setelah dilakukan pembaruan peradilan melalui manajemen organisasi peradilan “satu atap” dan perubahan ketiga UUD 1945. Pada Era Reformasi, mulai dilakukan pembaruan peradilan dengan melakukan pengalihan manajemen organisasi peradilan dari Departemen Kehakiman ke MA sepenuhnya yang kemudian disebut sebagai manajemen organisasi peradilan “satu atap”. Namun, hasil penelitian menunjukkan manajemen satu atap ternyata bukan “obat mujarab” untuk memperkuat independensi hakim. Kekuasaan kehakiman justru didominasi oleh ‘oligarki’ pimpinan birokrasi lembaga yudikatif itu sendiri, yaitu pimpinan kelembagaan yang terdiri dari Ketua MA (beserta unsur pimpinan seperti Badilum, Badilag, dan sebagainya) dan Sekretaris MA.

Perubahan ketiga UUD 1945 berkaitan dengan kekuasaan kehakiman lebih menekankan pada kemerdekaan kehakiman secara institusional daripada personal. Alhasil, yang muncul saat ini adalah kemerdekaan kehakiman

personal berada di bawah kekuasaan kehakiman institusional karena para hakim non-pimpinan yang kurang memiliki posisi tawar kuat berada dalam subordinasi para hakim pimpinan yang sangat berkuasa menentukan nasib karier para hakim non-pimpinan.

Penelitian di atas sebagai refleksi bagi lembaga peradilan bahwa terjadi ‘anomali’ dalam manajemen satu atap, khususnya masalah mutasi dan promosi. Tentu, resep yang ditawarkan bukan kembali pada manajemen “dua atap” sebagaimana pada masa Orde Baru. Untuk bisa keluar dari kemapanan sistem ini, meminjam istilah Luhmann, harus ada “distingsi”. Proses distingsi ini pada dasarnya merupakan upaya “sadar” untuk membedakan diri dari sistem yang sudah mapan.²⁷

Dalam konteks ini, perlu ada lembaga non-eksekutif yang independen, seperti KY yang dilibatkan bersama MA dalam manajemen mutasi dan promosi. Kewenangan dan fungsi KY dalam proses mutasi sebenarnya telah diatur dalam Pasal 42 UU Nomor 48 Tahun 2009, Pasal 13F UU Nomor 49 Tahun 2009, Pasal 12F UU Nomor 50 Tahun 2009, pada intinya disebutkan bahwa KY dapat menganalisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi melakukan mutasi hakim. Dengan menegaskan kembali wewenang KY mengenai promosi dan mutasi dalam RUU Jabatan Hakim, diharapkan MA dan KY bisa bersama-sama melakukan perbaikan pelaksanaan promosi dan mutasi agar lebih transparan dan objektif (baca: intersubjektif)

Pelibatan KY dalam mutasi, tentu bukan hanya sebatas menganalisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sebagai lembaga pengawas etik dan perilaku hakim, akan lebih tepat jika KY

27 Luhmann berpendapat semua sistem yang bersifat “autopoiesis”, seperti sistem sosial berkembang bersama waktu, karena kemampuannya untuk mengubah kompleksitas masyarakat dari tak tertata (*unorganized complexity*) menuju kompleksitas yang tertata (*organized complexity*). Penataan masyarakat tersebut dicapai melalui distingsi. Dengan ini, ia berpendapat bahwa modernisasi merupakan proses perubahan dari masyarakat yang terstratifikasi (*stratified society*) menuju masyarakat yang terdiferensiasi secara fungsional (*functionally differentiated*). Artinya, masing-masing sistem memiliki logika internalnya masing-masing, dan tidak ada sistem yang mampu mengatur, mendominasi, ataupun menggantikan sistem yang lain. Niklas Luhmann, *LaW As Social System* (diterjemahkan oleh Klaus A. Ziegert), Oxford University Press, 2004. Lihat juga, Niklas Luhmann, *A Sociological Theory of Law*, RKP, London, 1985; Bandingkan, Niklas Luhmann, *The Differentiation of Society*, New York: Columbia Univ. Press, 1982.

dalam pembinaan khususnya terkait promosi dan mutasi juga memberikan pertimbangan mengenai integritas hakim yang bersangkutan.

Jika dalam RUU Jabatan Hakim hal pembinaan hanya meliputi a. penempatan; b. peningkatan kapasitas; c. penilaian kinerja; d. promosi; dan e. mutasi, maka hal penting yang terlepas dalam pembinaan hakim adalah masalah integritas. Seharusnya, komponen integritas menjadi salah satu pertimbangan untuk penempatan, peningkatan kapasitas, penilaian kinerja, promosi, mutasi. Dalam RUU Jabatan Hakim perlu juga ditambahkan komponen integritas sebagai konsekuensi pelibatan KY dalam pembinaan.

Dalam RUU Jabatan Hakim ditegaskan bahwa pembinaan hakim pertama dan hakim tinggi “hanya” dilakukan oleh MA. RUU Jabatan Hakim masih memberikan kewenangan tunggal kepada MA dalam urusan pembinaan hakim pertama dan hakim tinggi misalnya mengenai urusan mutasi dan promosi. Padahal terlalu berat bagi MA untuk mengurus penanganan perkara sekaligus mengurus administrasi pengadilan.

Beban MA yang terlalu berat itu seringkali mengorbankan kualitas putusan misalnya mulai dari penumpukan perkara, miskinnya kualitas pertimbangan hakim agung dalam putusan, hingga seringnya ditemukan salah ketik putusan.

Pembuat UU dalam perumusan RUU Jabatan Hakim perlu memikirkan ulang kewenangan pembinaan hakim, bukan lagi sebagai “monopoli” MA, melainkan juga menerapkan mekanisme *checks and balances* dalam pelaksanaan proses promosi dan mutasi hakim. Penerapan *checks and balances* itu kemudian diwujudkan dengan memberikan kewenangan kepada KY dalam pembinaan hakim, khususnya mengenai promosi dan mutasi.

Konsep berbagi tanggung jawab (*shared responsibility*) MA dengan KY, tentu akan meringankan beban MA, sehingga MA lebih fokus mengurus penanganan perkara dibanding mengurus berbagai beban administrasi. Untuk urusan promosi dan mutasi, misalnya, MA dapat berbagi tanggung jawab dengan KY.

RUU Jabatan Hakim seharusnya memberi kewenangan kepada KY dalam pembinaan (khususnya mutasi, promosi, demosi) berperan dalam dua fungsi, yakni (1) pengajuan rekomendasi; dan (2) pengajuan keberatan. KY mempunyai kewenangan mengajukan rekomendasi nama-nama hakim kepada masing-masing Dirjen berdasarkan asal lingkungan peradilan untuk diteruskan ke dalam rapat TPM (atau KY langsung menyampaikan langsung dalam rapat TPM) guna mendapatkan persetujuan.

Sedangkan pengajuan keberatan, KY berwenang mengajukan keberatan pada saat daftar nama hakim diajukan dalam rapat TPM, sebagai bagian dari kewenangan KY memberi pertimbangan terhadap daftar nama tersebut.

Bagi hakim yang memiliki berbagai catatan buruk berdasarkan data di KY, maka KY dapat mengajukan keberatan hingga pembatalan mutasi atau bahkan dalam bentuk demosi. Sebaliknya, bagi hakim yang dianggap berprestasi dan berintegritas, KY berwenang untuk mengajukan rekomendasi promosi.

Konsekuensinya, KY harus mempunyai data keseluruhan hakim dari masing-masing badan peradilan sebagai dasar penilai integritas dan kapabilitas untuk mutasi, promosi dan demosi. Indikator penilaian untuk komponen integritas, meliputi:

- (1) perspektif (misalnya, apakah hakim memiliki konsistensi sikap/tindakan dan putusan terhadap isu reformasi hukum, pemberantasan korupsi dan HAM);
- (2) kasus dan pengaduan atas yang bersangkutan (misalnya, apakah hakim relatif tidak dijumpai catatan atau komentar negatif terkait perilaku);
- (3) kepatuhan dan kewajaran harta kekayaan (misalnya, apakah hakim patuh dalam pelaporan harta kekayaan dengan kewajaran perolehan dan peningkatannya);
- (4) afiliasi yang memengaruhi independensi (tidak ada afiliasi terhadap faktor-faktor eksternal yang berpotensi mempengaruhi integritas yang bersangkutan; dan

- (5) gaya hidup (misalnya, bagaimana gaya hidup dan lingkungan pergaulan yang bersangkutan selaras dengan martabat profesi hakim).

Mutasi juga mempertimbangkan kapabilitas hakim dengan 'peta' karakter pengadilan yang dituju, misalnya hakim yang bersertifikasi lingkungan tentu akan diprioritaskan untuk dimutasi di pengadilan yang dominan perkara lingkungan hidup, disamping juga mempertimbangan rasio jumlah hakim dan beban perkara.

RUU Jabatan Hakim seharusnya juga memberi kewenangan kepada KY melakukan *fit and proper test* untuk promosi hakim. Konsekuensi hakim sebagai pejabat negara, mekanisme promosi atau kenaikan jabatan selalu melalui proses *fit and proper test* baik untuk menjadi pimpinan pengadilan (KPN, KPT) maupun menjadi hakim tinggi oleh unsur independen.

Daftar Pustaka

- Luhmann, Niklas, *The Differentiation of Society*, New York: Columbia Univ. Press, 1982.
- Luhmann, Niklas, *A Sociological Theory of Law*, RKP, London, 1985.
- Luhmann, Niklas, *Law As Social System* (diterjemahkan oleh Klaus A. Ziegert), Oxford University Press, 2004.
- Maturana, Humberto, "Autopoiesis", dalam Milan Zeleny (ed), *Autopoiesis: A Theory of Living Organization*, New York, 1981.
- Maturana, Humberto, "*The Biological Foundations Of Self-Consciousness And The Physical Domain Of Existence*", 1987.
- Puslitbang Hukum dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, Merumuskan Model Ideal Sistem Promosi dan Mutasi Aparatur Peradilan Di Indonesia, 2011.
- Suryo, *Genetika Untuk Strata 1*, Jogjakarta: Gadjah Mada University Press, 1984.
- Varela, Francisco, *Principle of Biological Autonomy*. New York: North Holland (1979)
- Watson, Alan, *The Nature of Law*, Edinburgh University Press, 1977.

“RUU Jabatan Hakim seharusnya juga memberi kewenangan kepada KY melakukan *fit and proper test* untuk promosi hakim. Konsekuensi hakim sebagai pejabat negara, mekanisme promosi atau kenaikan jabatan selalu melalui proses *it and proper test* baik untuk menjadi pimpinan pengadilan (KPN, KPT) maupun menjadi hakim tinggi oleh unsur independen”

Bab 3



MANAJEMEN HAKIM DALAM BERBAGAI PERSPEKTIF

Dekonstruksi Manajemen Hakim

M. Nasir Djamil¹

A. Pendahuluan

“An independent and accountable judiciary is the best safeguard of citizens’ rights in a democracy” (The Economic Times 03/09/2012)

Carut marut wajah peradilan saat ini menunjukkan perlunya reformasi total sistem manajemen hakim, dalam konteks kekuasaan kehakiman. Untuk mendapatkan calon-calon hakim yang berkualitas, salah satu yang menjadi tumpuan adalah pola rekrutmen dan manajemen yang benar.

Sepanjang tahun 2016 jumlah pengaduan yang masuk ke Badan Pengawasan (Bawas) Mahkamah Agung (MA) sejumlah 2366 pengaduan, dengan rincian: 1810 pengaduan disampaikan langsung ke Bawas MA, 418 pengaduan dari instansi/*stakeholder* MA, dan 138 pengaduan melalui aplikasi *online*.

Jumlah tersebut mengalami kenaikan sebanyak 958 pengaduan atau sebesar 40,49 persen apabila dibandingkan dengan tahun 2015. Lalu pada tahun 2016, MA telah menjatuhkan hukuman disiplin kepada 150 aparat

1 Anggota Komisi III DPR RI Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

pengadilan.² Selain itu, MA mencatat selama 2016, ada 13 pegawai pengadilan mulai dari hakim, panitera, hingga staf pengadilan diduga terlibat suap.

Kondisi ironi ini diperparah dengan terungkapnya data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)³ yang menyebutkan hingga Januari 2017 ada 43 aparat penegak hukum yang ditangkap melalui operasi tangkap tangan (OTT) dan 30 di antaranya adalah hakim. Fakta ini menunjukkan adanya kelemahan dalam pengelolaan organisasi kehakiman. Bahkan, dalam beberapa kasus ditemukan fakta hakim yang diduga terlibat kasus korupsi justru dipromosikan dan dipindahkan ke wilayah lain. Tim Promosi dan Mutasi (TPM) seolah tidak mempertimbangkan rekam jejak, latar belakang, prestasi, pengalaman hakim dan faktor lainnya. Tak heran, semakin banyak hakim yang terungkap terduga korupsi. Seolah kenaikan kesejahteraan hakim yang terus naik rata-rata 10% sejak 2001 tidak berbanding lurus dengan peningkatan integritas hakim.

Sebagai data perbandingan, penegakan terhadap kode etik pengawasan hakim juga dilakukan sangat ketat oleh *Judicial Conduct Investigation Office* (JCIO) di Inggris. Sejak tahun 2014 sampai dengan pertengahan tahun 2015, JCIO telah memberikan sanksi terhadap 93 hakim. Jenis pelanggaran yang paling banyak dilanggar adalah berperilaku dan berkomentar tidak baik (*in appropriate behaviour/comment*) 39 orang, tidak melaksanakan kewajibannya sebagai hakim (*not fulfilling judicial duty*) 21 orang, melanggar kode etik profesi (*professional conduct*) 10 orang, dan sisanya masuk dalam pelanggaran lain.⁴

Fakta lain dari survei Indonesian Legal Roundtable (ILR) tahun 2016 menyatakan, skor indikator independensi hakim dalam mengadili dan memutus perkara mengalami penurunan 0,95 poin jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya dari 6,27 (2015) menjadi 5,32 (2016). Survei penilaian indeks ini menunjukkan bahwa sebagian besar hakim masih berbelit-belit dalam melakukan pemeriksaan perkara dan tidak sesuai dengan jadwal persidangan yang telah ditentukan. Selain itu, berdasarkan Indeks Negara hukum Indonesia

2 Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2016

3 Laporan Tahunan KPK Tahun 2017

4 Annual Report Tahun 2014-2015 Judicial Conduct Investigations Office, hlmn. 17.

2016 terungkap bahwa sangat sedikit hakim yang telah mempertimbangkan keterangan para pihak dan fakta persidangan dalam memutus perkara. Hakim masih dipandang belum bebas dari pengaruh, tekanan dan/atau intervensi dari pihak manapun dalam memutus perkara.

Beberapa fakta ini seolah menegaskan pentingnya arah baru manajemen hakim yang lebih profesional. Pola dekonstruksi manajemen hakim diarahkan pada konsep *one roof system* yang ditransformasi menjadi konsep *shared responsibility* tanpa mengesampingkan berbagai asas hukum dan sistem hukum utama di Indonesia, yaitu *civil law* dan *common law*.

Tulisan ini akan mengulas pola kekuasaan kehakiman dan meninjau ulang efektivitas pengawasan dan rekrutmen hakim yang ada selama ini. Selanjutnya hal itu akan melahirkan gagasan dekonstruksi manajemen hakim yang sejatinya merupakan satu dari sekian gagasan yang dituangkan dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Jabatan Hakim yang saat ini telah masuk dalam program prioritas legislasi nasional.

B. Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), khususnya Pasal 24 dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman secara limitatif telah mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Untuk melaksanakan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 telah dikeluarkan Undang-Undang (UU) Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang merupakan perubahan dari UU Nomor 14 Tahun 1970, sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 1999. UU Nomor 4 Tahun 2004 sebagai payung hukum UU lainnya mengatur tentang penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, yaitu:

- (1) UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama;
- (2) UU Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer;
- (3) UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung;
- (4) UU Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum;
- (5) UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara; dan
- (6) UU Nomor 24 Tahun 2005 tentang Mahkamah Konstitusi.

Di dalam Pasal 1, Bab I dari UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dikemukakan secara tegas: “Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”. Kemudian di Pasal 2 UU yang dimaksud juga telah dikemukakan hal sebagai berikut: “Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pasal-pasal dalam UU Pokok Kekuasaan Kehakiman di atas merupakan penjabaran dari Pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD 1945.

Uraian tersebut menegaskan, hakim bukanlah sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman, tetapi hanya sebagai pejabat kekuasaan kehakiman. Sedangkan yang melakukan kekuasaan kehakiman adalah Mahkamah Agung (MA), badan-badan peradilan yang berada di bawah MA dan Mahkamah Konstitusi (MK) sesuai yang ditentukan di dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.⁵

5 Tanggapan Komisi Yudisial dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi pada 22 Mei 2006

Hal ini dikemukakan secara tegas di dalam Pasal 31, Bab V Kedudukan Hakim dan Pejabat Peradilan dari UU Nomor 4 Tahun 2004 yang menyatakan “Hakim adalah pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang”.

Kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan adalah merupakan hak konstitusional dari lembaga penyelenggara kekuasaan kehakiman, bukan hak dari hakim yang hanya sebagai pejabat kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, UU memberikan kewajiban kepada hakim untuk menjaga kemandirian peradilan sehingga hakim diharuskan untuk memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.

Kekuasaan kehakiman yang dipegang oleh MA dan badan peradilan di bawahnya, serta MK tentu tidak bisa ditafsirkan secara gramatikal. Penafsiran redaksional UUD 1945 secara gramatikal dapat mengakibatkan seolah tidak ada landasan hukum sedikitpun bagi pemerintah dan DPR untuk membagi tanggung jawab lembaga yudikatif (MA) di luar kekuasaan kehakiman. Sehingga segala bentuk pembagian kekuasaan di luar tiga lembaga di atas bertentangan dengan ketentuan Pasal 24 ayat 2 UUD 1945.

Sebagaimana diketahui, sistem satu atap lembaga kekuasaan kehakiman di bawah MA merupakan kesepakatan reformasi untuk mengembalikan kemurnian independensi kekuasaan kehakiman yang mandiri, yang selama ini terabaikan oleh pemerintah. Untuk memurnikan independensi kekuasaan kehakiman tersebut dari campur tangan pemerintah dan badan legislatif, termasuk pihak lain, Presiden telah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum, Tata Usaha Negara dan Agama ke Mahkamah Agung.

Kondisi ini menunjukkan bahwa kewenangan kekuasaan kehakiman, baik secara teknis peradilan maupun administrasi peradilan, dipegang MA cukup sah. Dasar hukum yang melandasinya adalah pertama, UUD 1945 dan UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, serta Keputusan

Presiden Nomor 21 Tahun 2004. Kedua, Putusan MK tertanggal 7 Oktober 2015 yang telah mencabut kewenangan Komisi Yudisial (KY) di bidang perekrutan hakim pada tingkat pertama.

Kemandirian kekuasaan kehakiman adalah salah satu prasyarat berdiri tegaknya negara hukum yang demokratis. Hal ini mengingat kemandirian kekuasaan kehakiman dapat menjamin kebebasan individu dan hak asasi manusia. Oleh karena itu, kekuasaan kehakiman yang merdeka begitu penting di negara hukum. Menurut Alexander Hamilton yang dikutip oleh Aidul Fitriaciada A., karena kemandirian kekuasaan kehakiman begitu penting, maka perlu adanya jaminan proteksi terhadap penegakan kemandiriannya melalui konstitusi atau UUD.⁶

Sementara itu, Montesquieu menjelaskan begitu bahayanya jika kekuasaan kehakiman tidak mandiri atau merdeka. Menurut Motesquieu,⁷ "... Jika kekuasaan kehakiman disatukan dengan kekuasaan legislatif, maka kekuasaan atas kehidupan dan kebebasan warga negara akan dijalankan sewenang-wenang karena hakim akan menjadi pembuat hukum. Jika kekuasaan kehakiman disatukan dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim bisa menjadi penindas".

Bagi beberapa ahli, kekuasaan kehakiman bukan hanya kekuasaan yang lepas dari segala pengaruh kekuasaan lembaga lain atau independensi lembaga. Harold See menjelaskan, kekuasaan kehakiman yang lepas dari segala pengaruh kekuasaan lembaga lain hanya merupakan salah satu perspektif dalam memandang independensi kekuasaan kehakiman, yaitu bentuk kemerdekaan kelembagaan (*institutional independence*). Independensi kelembagaan berkaitan dengan aspek organisatoris, administrasi, personalia, dan finansial.

Perspektif lain dari independensi kekuasaan kehakiman adalah perspektif demokrasi berupa kemerdekaan dalam membuat putusan (*decisional*

6 Aidul Fitriaciada A. "Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka dan Bertanggung Jawab Di Mahkamah Konstitusi: Upaya Menemukan Keseimbangan", *Jurisprudence*, Vol. 2, No. 1, (Maret, 2005). Hlm. 89-118.

7 Andi M. Asrun. *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di bawah Soeharto*. Jakarta: Elsam, 2004. Hlm. 32

independence). Independensi dalam membuat putusan berkaitan dengan kewajiban kekuasaan kehakiman yang dilakukan melalui pengadilan terhadap negara hukum. Kekuasaan kehakiman melaksanakan fungsi untuk menjamin terwujudnya negara di dalamnya terdapat perlindungan atas kemerdekaan hakim dari pengaruh berbagai kepentingan dalam memutuskan suatu masalah hukum.⁸

Sementara itu, ahli hukum Belanda Franken menyatakan independensi kekuasaan kehakiman dapat dibedakan ke dalam empat bentuk, yaitu:⁹

1. Independensi konstitusional (*Constutional onafhankelijkheid*);
2. Independensi fungsional (*Zakelijke of functionale onafhankelijkheid*);
3. Independensi personal hakim (*Persoonlijke of rechtpositionale onafhankelijkheid*);
4. Independensi praktis yang nyata (*Praktische of feitlijke onafhankelijkheid*).

Lain lagi dengan Jimly Asshiddiqie, ia mengonsepsikan independensi kekuasaan kehakiman dalam tiga pengertian, yaitu:¹⁰

1. *Structural independence*

Independensi kelembagaan yang dapat dilihat dari struktur organisasi yang terpisah dari organisasi lain seperti eksekutif dan legislatif;

2. *Functional independence*

Independensi dari segi jaminan pelaksanaan fungsi kekuasaan kehakiman dari intervensi ekstra yudisial;

3. *Financial independence*

Independensi dari segi kemandirian dalam menentukan anggaran sendiri untuk menjamin kemandirian dalam menjalankan fungsi.

8 Harold See, "Comment: Judicial Selection and Decisional Independence," *Law and Contemporary Problems*, Summer Vol. 61, No. 3, (Maret, 1998). hlm. 141-142.

9 I.A. Saleh. *Komisi Yudisial dan Fungsi Pengawasan Hakim*. Makalah disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Calon Hakim Terpadu (PPC-Terpadu) Angkatan VI Peradilan Umum, Agama, dan Tata Usaha Negara Seluruh Indonesia. Bogor: Pusat Pendidikan dan Pelatihan MA-RI. 2011.

10 Jimly Asshiddiqie. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekukasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2005. Hlm. 531.

Berdasarkan uraian di atas, independensi hakim tidak selalu terkait dengan sikap dan perilaku dalam bekerja, tapi juga harus tercermin dalam berbagai pengaturan yang berkaitan hal-hal yang bisa meningkatkan kinerja mereka. Misal, proses seleksi, masa kerja, pembinaan (pelatihan), sistem promosi dan mutasi, sistem penggajian, dan pemberhentian hakim. Hingga saat ini, hanya penggajian hakim yang dalam praktiknya belum mandiri karena sistem penggajian hakim masih ditentukan oleh lembaga eksekutif (Kementerian Keuangan).

Ada keinginan kuat untuk memperbaiki kekuasaan kehakiman agar lembaga yudikatif bisa keluar dari cengkeraman kekuasaan dan pengaruh langsung pemerintah. Pengaruh ini tidak hanya secara teknis yudisial, namun juga secara administratif dan finansial. Mau tidak mau dibutuhkan kemauan politik hukum tentang penyatuatapan kekuasaan kehakiman dengan penegasan bahwa hakim harus terlepas dari kekuasaan lembaga eksekutif.

Predikat peradilan sebagai "benteng terakhir" (*laatste toevlucht*) bagi para pencari keadilan tentu semakin dipertanyakan ketika terjadi dualisme pengaturan jabatan hakim. Sejatinya, hakim tak lagi merdeka dalam memegang kekuasaan kehakiman, ketika ranah eksekutif masih mengikat persoalan manajemen kelembagaan peradilan. Namun demikian, dalam konteks kebebasan hakim (*independency of judiciary*), hal ini haruslah diimbangi dengan pasangannya, yaitu akuntabilitas peradilan (*judicial accountability*), *political accountability/legal accountability of state*, dan *personal accountability of the judge*. Kebebasan hakim juga harus didasarkan pada asas-asas umum peradilan yang baik (*the general principles of good court*) serta kemungkinan *impeachment* terhadap hakim. Agar independensi dapat diemban dengan baik dan benar, hakim mutlak harus mempunyai kekuatan moral dan intelektual yang tangguh, sehingga memiliki kendali nurani dan pikiran yang bisa memberikan arahan dalam bertindak menjalankan aktivitas kehakimannya.

Meskipun independensi kekuasaan kehakiman begitu penting di dalam konsep negara hukum, bukan berarti independensi kekuasaan kehakiman bisa sebebas-bebasnya tanpa ada batas atau absolut. Karena di dunia ini, kekuasaan

yang tidak tak-terbatas hanyalah kekuasaan Tuhan Yang Maha Kuasa.

Oleh karena itu, harus disadari bahwa kebebasan dan independensi tersebut diikat pula dengan pertanggung-jawaban atau akuntabilitas. Pada dasarnya independensi dan akuntabilitas merupakan dua sisi dari sekeping mata uang yang saling melekat. Tidak ada kebebasan mutlak tanpa tanggung jawab. Dengan perkataan lain dapat dipahami bahwa dalam konteks kebebasan hakim (*independency of judiciary*) haruslah diimbangi dengan pasangannya, yaitu akuntabilitas peradilan (*judicial accountability*).¹¹

Pentingnya akuntabilitas sebagai penyeimbang independensi mendapatkan legitimasi konseptual dari *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence* dalam angka 33 menyatakan bahwa,

It should be recognized that judicial independence does not render the judges free from public accountability, however, the press and other institutions should be aware of the potential conflict between judicial independence and excessive pressure on judges.

Terjemahan

Harus diakui bahwa kemerdekaan yudisial tidak menjadikan para hakim bebas dari akuntabilitas publik, bagaimanapun, pers dan lembaga lainnya harus menyadari konflik potensial antara independensi peradilan dan tekanan yang berlebihan pada hakim.¹²

Menurut Mauro Cappaletti sebagaimana dikutip oleh M. Fajrul Falaakh, akuntabilitas kekuasaan kehakiman mempunyai empat model, yaitu:¹³

1. *Political, constitutional accountability*: peradilan bertanggung jawab kepada lembaga politik, termasuk dimakzulkan (*impeachment*) oleh parlemen, dan tunduk kepada konstitusi;

11 Saleh, I.A. Op. Cit.

12 *Ibid*

13 Mohammad Fajrul Falaakh. *Transparansi dan Akuntabilitas Yudikatif di Indonesia*. Materi Pelatihan HAM bagi Jejaring Komisi Yudisial (Denpasar, 22 – 26 Juni 2010 dan Bandung, 29 Juni – 3 Juli 2010). Diselenggarakan oleh PUSHAM UII bekerjasama dengan Komisi Yudisial RI dengan Norwegian Centre for Human Rights (NCHR). (<http://e-pushamuii.org/files.php?type=pdf&id=251>). Diunduh pada tanggal 13 November 2014, pukul 10.35 WIB

2. *Societal accountability*: kontrol masyarakat melalui media massa, eksaminasi putusan hakim, kritik terhadap putusan yang dipublikasikan, kemungkinan *dissenting opinion* dalam putusan (ini juga merupakan bentuk akuntabilitas profesional);
3. *Legal (personal) accountability*: hakim dapat diberhentikan dari jabatannya melalui majelis kehormatan hakim; hakim bertanggung jawab atas kesalahan;
4. *Legal (vicarious) accountability*: negara bertanggung jawab (*state liability*) atas kekeliruan atau kesalahan putusan hakim; negara dapat meminta hakim untuk ikut bertanggung jawab bersama negara (*concurrent liability*).

Salah satu bentuk akuntabilitas terhadap independensi kekuasaan kehakiman adalah transparansi. Dengan adanya transparansi pada institusi kekuasaan kehakiman, maka keadilan yang diinginkan oleh publik dapat terwujud.

C. Pengawasan dan Integritas Hakim

Berdasarkan Indeks Negara Hukum Indonesia tahun 2016,¹⁴ skor prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka sepanjang adalah 5.74; atau turun 0,2 poin dibandingkan tahun sebelumnya. Sedangkan nilai indeks prinsip ini sebesar 1,44 poin. Dari empat indikator yang dimiliki oleh prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, skor yang mendapat nilai tertinggi berada pada indikator independensi hakim dan kaitannya dengan kebijakan kelembagaan (6,37). Setelah itu, secara berturut-turut: independensi hakim yang berkaitan dengan sumber daya hakim (5,80); independensi hakim dalam memutus dan mengadili perkara (5,73); dan independensi hakim terhadap pengaruh publik dan media massa (5,08).

Berdasarkan rekomendasi hasil skoring tersebut,¹⁵ terdapat beberapa faktor yang memengaruhi kinerja negara dalam menjamin independensi kekuasaan kehakiman, di antaranya: faktor integritas dan profesionalitas

¹⁴ Berdasarkan hasil survey Indonesia Legal Roundtable tahun 2017

¹⁵ *Ibid*

hakim, faktor regulasi, dan faktor dukungan anggaran. Faktor integritas dan profesionalitas hakim memiliki kontribusi terbesar pada penurunan capaian pada dua indikator: independensi hakim dalam mengadili dan memutus perkara (turun 0.95); dan independensi hakim terhadap pengaruh dari publik dan media massa (turun 0.52). Bila mencermati hasil survei ahli, maka dapat diketahui bahwa hakim masih sangat rentan terhadap intervensi pihak lain.

Problematika pengawasan dan integritas terus bermunculan seiring perkembangan dan pelaksanaan pengawasan hakim hingga sekarang. Problematika yang dimaksud tidak lepas dari tiga hal dalam konteks pengawasan hakim, yaitu pengawasan terhadap teknis yudisial, pengawasan terhadap kinerja dan pengawasan terhadap perilaku yang menyangkut Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH). Problematika tersebut dimulai pengaturan yang saling bertabrakan, dualisme lembaga pengawasan, hingga sistem pengawasan yang tidak efektif dan efisien yang menyebabkan terpuruknya integritas dan profesionalitas serta mencederai independensi para hakim.

Dualisme lembaga pengawas yang terjadi selama ini karena adanya tumpang tindih kewenangan antara Bawas MA dengan KY. Kedua lembaga merupakan lembaga pengawas yang sama-sama mengawasi hakim, termasuk hakim agung dari segi etik dan perilaku. Hal tersebut bisa kita lihat dengan menyandingkan aturan yang menyatakan bahwa kedua lembaga pengawas tersebut sama-sama mengawasi etika dan perilaku hakim, yaitu:

- a. Pasal 32A UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, yang menyebutkan bahwa:
 - (1) Pengawasan internal atas tingkah laku hakim agung dilakukan oleh Mahkamah Agung.
 - (2) Pengawasan eksternal atas perilaku hakim agung dilakukan oleh Komisi Yudisial.
 - (3) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) berpedoman kepada Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.
 - (4) Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim sebagaimana dimaksud

pada ayat (3) ditetapkan oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung.

- b. Pasal 13 huruf b UU Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial juga menyebutkan bahwa kewenangan KY adalah “menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”.

Dalam hal pengawasan teknis yudisial yang dilakukan oleh MA tentu saja berindikasi mencederai independensi hakim. Sebagai contoh bisa dilihat dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 10 Tahun 2005 tentang Bimbingan dan Petunjuk Pimpinan Pengadilan Terhadap Hakim/Majelis Hakim dalam Menangani Perkara yang dijelaskan sebelumnya. Dalam surat edaran tersebut dijelaskan bahwa baik atas permintaan maupun atas inisiatif sendiri, ketua pengadilan/pimpinan pengadilan/atasan dapat memberi bimbingan yang bersifat nasihat-nasihat atau petunjuk-petunjuk umum kepada hakim/hakim-hakim dalam majelis yang secara serius harus dinilai sebagai bahan-bahan pertimbangan untuk menyelenggarakan peradilan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara dapat meminta atau bahkan diberi nasihat-nasihat secara langsung oleh ketua pengadilan/pimpinan pengadilan/atasannya. Di satu sisi, ketentuan ini memberikan kemudahan untuk hakim/hakim-hakim dalam majelis untuk meminta masukan dari ketua pengadilan/pimpinan pengadilan/atasannya apabila diperlukan. Namun di sisi lain, hal ini mengindikasikan tercederainya independensi hakim.

Dapat dilihat pada maksud bahwa ketua pengadilan/pimpinan pengadilan/atasannya atas inisiatif sendiri dapat memberikan nasihat-nasihat atau petunjuk-petunjuk kepada hakim/hakim-hakim pada majelis. Terlebih pula nasihat-nasihat atau petunjuk-petunjuk dari ketua pengadilan/pimpinan pengadilan/atasannya itu secara serius harus dinilai sebagai bahan pertimbangan dalam memutus perkara. Kewajiban ini dapat diartikan sebagai tekanan dan intervensi kepada hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara.

Hal ini jelas tidak sejalan dengan makna independensi hakim di mana dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara, hakim haruslah terbebas dari segala tekanan. Independensi mutlak dimiliki oleh hakim. Lebih tepat menempatkan teknis yudisial sebagai implementasi dari independensi seorang hakim. Oleh karena itu, pengawasan terhadap teknis yudisial yang *output*-nya adalah putusan melalui sistem upaya hukum, baik itu banding, kasasi, maupun peninjauan kembali. Selain sistem upaya hukum, sistem lain yang dapat dilaksanakan dalam pengawasan terhadap putusan adalah eksaminasi putusan. Eksaminasi difokuskan kepada aspek mengenai tuduhannya, berita acara persidangan, putusan, berita acara pelaksanaan dan lain-lain. Hasil eksaminasi akan diserahkan kembali kepada hakim yang bersangkutan agar hakim yang bersangkutan dapat mempelajari eksaminasi tersebut.

Jika kita mengacu kepada istilah “putusan seorang hakim adalah mahkota hakim tersebut”, maka putusan hakim adalah salah satu aspek penting yang harus dinilai. Selain putusan, aspek lain yang perlu dipertimbangkan untuk menilai kinerja hakim misalnya kemampuan hakim untuk menjalankan hukum acara, produktivitas hakim dalam memutus perkara, perilaku hakim dalam menjalankan tugas (imparsialitas, independensi dan sebagainya), kemampuan memimpin sidang atau kemampuan dalam sidang (termasuk kemampuan dalam berkomunikasi) dan sebagainya.

Pada hakikatnya, Bawas MA dan KY berbeda, karena perbedaan konsepsi pengawasan internal-eksternalnya. Namun dua lembaga ini mempunyai fungsi yang sama, maka dalam sudut pandang penanganan laporan masyarakat memberikan peluang besar kepada masyarakat untuk mengalami kebingungan. Kebingungan di sini karena adanya “dua pintu masuk” untuk mengajukan laporan terkait dugaan pelanggaran KEPPH oleh hakim.

Masyarakat sebagai ujung tombak pengawal KEPPH dan “agen” pengawasan hakim justru bukan merasakan kemudahan, tetapi akan mengalami kebingungan. Harus ke mana mengajukan laporan dugaan pelanggaran KEPPH tersebut? Bahkan acapkali masyarakat yang melaporkan dugaan pelanggaran KEPPH itu harus mengajukan kepada dua lembaga tersebut

dengan pokok dan materi laporan yang sama. Atau acapkali juga masyarakat melaporkan kepada salah satu lembaga, dan melampirkan tembusan kepada lembaga yang lain. Hal ini jelas tidak efektif.

Di sisi lain, dualisme lembaga pengawas ini juga akan berpengaruh dalam ranah pemeriksaan laporan, apabila laporan yang sama masuk di Bawas MA maupun di KY. Meskipun lahir peraturan bersama Ketua MA dan Ketua KY tentang Tata Cara Pemeriksaan Bersama, tetapi hal ini cukup riskan karena membutuhkan tingkatan koordinasi yang tinggi dan efektif. Jika koordinasi sedikit saja terhambat, maka pemeriksaan laporan akan dilakukan oleh kedua lembaga dan itu tentu saja akan menimbulkan kerancuan pada hasil pemeriksaannya.

Terkait koordinasi antara KY dan Bawas MA, hal ini juga mempunyai peranan vital di dalam pemantauan atau pengawasan langsung ke lapangan. Bawas MA maupun KY mempunyai sistem pengawasan langsung yang serupa, yakni menerjunkan personilnya untuk melakukan pemantauan maupun pengawasan secara langsung. Tumpang-tindih kewenangan ini membuat penegakan KEPPH tidak efektif dan efisien.

Problematika lanjutan dari sistem pengawasan hakim dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh MA pada saat ini adalah terjadinya konsep “jeruk makan jeruk”,¹⁶ yang merupakan penganalogian daripada konsep “hakim mengawasi hakim”.

Istilah ini muncul karena sebenarnya fungsi pengawasan yang diemban oleh Bawas MA lebih mengawasi secara internal (ke dalam), di mana pejabat pengawasnya juga masih merupakan hakim dan pejabat-pejabat yang notabene bertanggung jawab kepada Ketua MA. Sehingga, indikasi tarik-ulur kepentingan pribadi dan lembaga sangat tinggi.

Ambil contoh indikasi mengenai ketidaktransparan penegakan aturan yang menyangkut tingkah laku hakim kepada khalayak ramai, termasuk media, karena menyangkut nama baik institusi. Belum lagi indikasi kepentingan pribadi di mana seseorang hakim yang melanggar aturan tetapi tidak ditindak karena

16 Bahan Presentasi berjudul “Kritik terhadap Absolutisme Lembaga Mahkamah Agung”, Rapat Dengar Pendapat Penyusunan Naskah Akademik RUU Jabatan Hakim, 2013

mempunyai hubungan kedekatan dengan pimpinan di Bawas MA yang juga teman sejawat sebagai hakim.

Konsep “hakim mengawasi hakim” ini dibuktikan dengan posisi Kepala Bawas MA serta jajarannya diemban oleh seorang hakim, lebih tepatnya adalah hakim yang berstatus hakim tinggi. Di mana apabila diperhatikan dengan seksama dari sudut pandang statusnya sebagai hakim, maka hakim-hakim di Bawas MA mengawasi ‘teman-temannya’ yang juga berprofesi sebagai hakim

Dan dapat diketahui bahwa hakim-hakim yang menduduki jabatan di Bawas MA itu vakum dari kegiatan persidangan yang justru pada hakikatnya merupakan pekerjaan kewajiban seorang hakim, yakni memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Hal ini kemudian membuat para hakim tersebut menjalankan fungsi administratif. Karena hakim-hakim yang menduduki jabatan di Bawas MA bukanlah pelaku kekuasaan kehakiman, melainkan pendukung pelaku kekuasaan kehakiman (*administrator judicial*).

Melihat problematika dualisme lembaga tersebut, maka sudah seharusnya dan sepatutnya fungsi pengawasan diberikan kepada satu lembaga saja. Hal itu agar pengawasan hakim dan penegakan KEPPH efektif dan efisien. Sudah sepatutnya fungsi pengawasan dikeluarkan dari MA. Karena bagaimanapun juga, sistem pengawasan terhadap hakim oleh lembaga eksternal yang independen akan lebih baik dan terorganisir, transparan, akuntabel serta dapat mengurangi praktik-praktik kecurangan dalam pengawasan hakim dan penegakan KEPPH.

D. Peran DPR

Peradilan yang bebas, sebagai salah satu unsur dari Negara Hukum Pancasila, menghendaki adanya sistem peradilan yang dapat melakukan fungsi sebagai lembaga penegakan hukum maupun fungsi penemuan hukum (*rechtsvinding*) dalam kerangka penegakan hukum dan hak asasi manusia.¹⁷ Perubahan mendasar dalam amendemen UUD 1945 adalah pengejawantahan ajaran konstitusionalisme dan negara hukum yang demokratis yang dijalankan

17 Zainal Arifin Hoesein, *Op.cit.*, hlm. 16.

oleh sistem kekuasaan negara yang mengarah pada sistem pemisahan kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif).¹⁸

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dilakukan perubahan dari “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”, menjadi “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.¹⁹ Ini berarti bahwa kedaulatan rakyat yang dianut adalah kedaulatan berdasar konstitusi. Kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan UUD oleh lembaga-lembaga negara yang diatur dan ditentukan kekuasaan dan wewenangnya dalam UUD.

Sistem yang dibangun adalah mempertegas “sistem konstitusional” yang sebelumnya telah disebutkan dalam penjelasan UUD 1945, yaitu penyelenggaraan kekuasaan negara berdasar konstitusi atau UUD. Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 juga mempertegas ajaran konstitusionalisme. Ketentuan tersebut memberikan konsekuensi logis bahwa setiap tindakan dan kebijakan setiap penyelenggara negara harus berdasar dan dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan hukum.

Setiap tindakan dan kebijakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan hukum dan dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kekuasaan kehakiman mengontrol tindakan pemerintah dalam bentuk kebijakan melalui badan peradilan. Tindakan pemerintah yang menimbulkan ketidakadilan bagi warga negara dapat diajukan upaya hukum oleh warga negara kepada lembaga kekuasaan kehakiman yang independen. Kekuasaan kehakiman mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah yang mengeluarkan kebijakan dengan warga negara yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya kebijakan melalui badan peradilan yang independen dan imparsial.

18 Dua filosof besar dari Inggris dan Prancis (John Locke dan Montesquieu) memberikan sumbangan besar bagi gagasan pemerintahan demokrasi. John Locke mengemukakan bahwa hak politik rakyat yang mencakup hak atas hidup, kebebasan, dan hak memiliki (live, liberty, property) harus diberikan perlindungan dan jaminan oleh negara yang diselenggarakan melalui poros kekuasaan negara yang meliputi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif. Sementara Montesquieu mengemukakan bahwa sistem politik yang dapat menjamin hak politik rakyat adalah sistem pemisahan kekuasaan negara ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Soetandyo Wignjosebroto, Hak Asasi Manusia: Konsep Dasar dan Perkembangan Pengertiannya dari Masa ke Masa, 2005, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, hlm 4.

19 Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, UUDRI 1945, Pasal 1 ayat (2)

MK melalui putusannya Nomor 27/PUU-XI/2013 telah mengikis kewenangan DPR dalam Pasal 8 ayat (2), (3), dan (4) UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Makna pemilihan dalam ketentuan tersebut harus diubah atau harus dibaca dengan makna “persetujuan”. Padahal, diakui atau tidak, peran DPR dinilai masih sangat penting dan signifikan. Betapa tidak, kewenangan “persetujuan” yang dimiliki DPR saat ini, berarti dapat setuju atau menolak calon hakim agung pilihan KY.

Kewenangan DPR ini dilegitimasi dalam Pasal 71 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yakni DPR berwenang memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan KY untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. Kewenangan ini tentu dilandasi pemikiran bahwa upaya reformasi peradilan harus dimulai dengan menciptakan mekanisme seleksi calon hakim agung yang transparan, partisipatif, objektif dan akuntabel dengan melibatkan DPR sebagai bagian dari representasi rakyat.²⁰

Selain itu, peran DPR pun tak kalah pentingnya dalam mewujudkan kemerdekaan kehakiman. Peran yang dapat dilakukan oleh DPR sebagaimana juga oleh Presiden adalah memperjuangkan alokasi anggaran yang ditetapkan dalam APBN untuk kepentingan penyelenggaraan kehakiman. Sebut saja, Komisi III yang membidangi masalah hukum, hak asasi manusia dan keamanan memiliki hubungan kerja/mitra dengan KY. Dalam hal ini Komisi III sebagai mitra KY berkewajiban untuk meningkatkan kinerja KY sehingga menjadi lembaga yang profesional dalam menjaga marwah independensi hakim.

Dalam menjalankan fungsi pengawasan, Komisi III juga kerap mengkritisi pelaksanaan tugas dan fungsi KY melalui Rapat Dengar Pendapat, atau RDPU (jaring aspirasi masyarakat), penerimaan laporan, pengaduan, dan keluhan masyarakat, termasuk konstituen, tentang kinerja KY.

Keterkaitan erat peran DPR dan KY dalam proses seleksi hakim ini seharusnya dapat dipadukan. Pendekatan konsep *synergy responsibility* dalam

20 Nasir Djamil, “Peran DPR dalam proses pemilihan calon hakim agung” Makalah disampaikan pada tanggal 30 Maret 2018

proses seleksi calon hakim agung sejatinya harus dimulai dalam berbagai aspek, di antaranya dalam:²¹

- a. Membangun perspektif bersama terkait kriteria penerimaan calon hakim agung;
- b. Menetapkan indikator dan instrumen bersama penilaian calon hakim agung dengan menjamin sistem rekrutmen hakim yang transparan, akuntabel, objektif, dan berkualitas.
- c. Pembagian peran dan fungsi yang jelas di antara KY dan DPR sehingga tidak terjadi tumpang tindih proses seleksi hakim agung;
- d. Keterbukaan informasi dalam proses seleksi hakim agung di antara KY dan DPR; dan
- e. Menetapkan efektivitas waktu seleksi hakim agung dengan pembagian proporsi yang adil antara KY dan DPR sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing lembaga.

Belum adanya persepsi dan paradigma yang sama antara KY dan DPR, tentu akan sulit berharap adanya sinergi antara KY dan DPR dalam membangun kekuasaan kehakiman yang independen dan netral.

Memang harus diakui ruang lingkup permasalahan yang dihadapi kekuasaan kehakiman memang sangat luas, apalagi belum diidentifikasi secara tepat dan mendalam. Pemahaman anggota KY akan tugasnya, persepsi dan interpretasi kewenangan lembaga, serta teori *big bang* yang sering menawan hati bagi komisioner KY, merupakan perangkap yang selalu muncul dalam membangun sinergi KY dengan lembaga lainnya terutama dengan MA yang seolah menjadi fenomena gunung es. Dari uraian di atas, gagasan untuk membangun sinergitas dan komunikasi antara KY dan DPR seharusnya sudah dapat dimulai dalam berbagai aspek di antaranya:

1. Spektrum permasalahan terkait kriteria dan instrumen asesmen seleksi hakim agung perlu dirumuskan bersama secara komprehensif dan transparan oleh kedua lembaga.

21 Nasir Djamil, *Op Cit*

2. Mensinergikan peran KY dan MA dalam RUU Jabatan Hakim, sehingga peran masing-masing lembaga menjadi lebih signifikan dan terukur.
3. Meningkatkan efektivitas peran KY dengan berbagai konsep *out of the box* dengan kelemahan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga KY menjadi lembaga yang kompeten sesuai dengan yang diharapkan masyarakat sejak awal pendiriannya.

E. Saran dan Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, tentu tidak berlebihan jika DPR menginginkan perubahan terstruktur dalam konteks manajemen hakim. Terkait efektivitas pengawasan hakim, hasil survei Indonesia Legal Roundtable tahun 2016 menyatakan, penilaian responden lebih baik diberikan kepada KY daripada MA. Meski demikian, mayoritas responden menilai kinerja kedua lembaga tersebut dalam mengawasi hakim tidak dan kurang efektif.

Dibutuhkan suatu pendekatan deduktif dalam merumuskan RUU Jabatan Hakim yang dimaksudkan untuk menyelesaikan problematika manajemen hakim selama ini. Pendekatan ini dimaksudkan untuk menyerap berbagai bentuk *lesson learned* baik di tingkat lokal maupun internasional yang akan disesuaikan dengan kondisi Indonesia.

Tentu kita berharap, RUU Jabatan Hakim yang saat ini sedang dibahas di DPR dapat menjadi peluang untuk melakukan reformasi peradilan, terutama dalam melakukan dekonstruksi manajemen hakim di tubuh MA dan peradilan di bawahnya. Upaya untuk membenahi persoalan carut marutnya institusi peradilan, seperti praktik suap kepada hakim dan pejabat pengadilan, kurang transparannya rekrutmen calon hakim, tidak jelasnya sistem merit, dan adanya kekuasaan besar di Sekretaris MA dalam menentukan mutasi, promosi hingga demosi sehingga dibutuhkan suatu perubahan besar-besaran di tingkat legislasi. Tujuannya agar tercipta suatu sinergi legislasi dan menjawab problem kelemahan hukum yang terjadi selama ini.

Tak perlu alergi dengan inisiatif lahirnya tanggung jawab bersama pada beberapa lembaga atau *shared responsibility system* antara MA dengan KY. Bagaimanapun, praktik *shared responsibility system* telah diterapkan di banyak negara seperti Austria, Belgia, Prancis, dan Jerman dan diharapkan ini akan meringankan beban MA. Dengan demikian, MA dapat lebih fokus mengurus penanganan perkara dibanding mengurus berbagai beban administrasi manajemen hakim.

Persoalan independensi dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman tidaklah bisa dipandang sebagai suatu hal yang parsial seperti yang terjadi saat ini. Persoalan independensi harus juga didukung dengan sistem akuntabilitas yang dapat mempertanggungjawabkan independensi yang melekat dalam kekuasaan kehakiman. Sehingga sistem akuntabilitas kekuasaan kehakiman yang memiliki karakteristik yang berbeda dengan akuntabilitas lembaga-lembaga negara pelaku kekuasaan lainnya (misalnya eksekutif dan legislatif) tidak bisa disamakan dalam satu sistem akuntabilitas kinerja aparat pemerintah. Karena hakim seharusnya bukan menjadi bagian dari aparat pemerintah.

Untuk itu, upaya untuk melakukan dekonstruksi manajemen hakim diharapkan dapat mendukung langkah reformasi peradilan dalam mencegah dan mengurangi pelanggaran etika dan hukum oleh hakim serta praktik *judicial corruption* (korupsi lembaga hukum).

Dekonstruksi manajemen hakim harus dipandang sebagai upaya menyeimbangkan independensi pengadilan dengan akuntabilitas yang sangat diperlukan mengingat kekuasaan kehakiman, yang dikatakan independen atau mandiri itu pada hakikatnya diikat dan dibatasi oleh rambu-rambu tertentu yang dalam hal ini diikat pula dengan pertanggungjawaban atau akuntabilitas.

Daftar Pusaka

1. Fitriadi A, Aidul “Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka Dan Bertanggung Jawab Di Mahkamah Konstitusi: Upaya Menemukan Keseimbangan”, *Jurisprudence*, Vol. 2, No. 1, (Maret, 2005).
2. Asrun ,Andi M.. Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto. Jakarta: Elsam, 2004.
3. Harold See, “Comment: Judicial Selection and Decisional Independence,” *Law and Contemporary Problems*, *Summer* Vol. 61, No. 3, (Maret, 1998).
4. Saleh, I.A.. Komisi Yudisial dan Fungsi Pengawasan Hakim. *Makalah disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Calon Hakim Terpadu (PPC-Terpadu) Angkatan VI Peradilan Umum, Agama, dan Tata Usaha Negara Seluruh Indonesia*. Bogor: Pusat Pendidikan dan Pelatihan MA-RI. 2011.
5. Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekukasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
6. Djamil, M. Nasir, “Peran DPR dalam proses pemilihan calon hakim agung” Makalah disampaikan pada tanggal 30 Maret 2018
7. Falaakh., Mohammad Fajrul Transparansi dan Akuntabilitas Yudikatif di Indonesia. Materi Pelatihan HAM bagi Jejaring KY (Denpasar, 22 – 26 Juni 2010 dan Bandung, 29 Juni – 3 Juli 2010). Diselenggarakan oleh PUSHAM UII bekerjasama dengan KY RI dengan *Norwegian Centre for Human Rights* (NCHR). (<http://e-pushamuii.org/files.php?type=pdf&id=251>). Diunduh pada tanggal 13 November 2014, pukul 10.35 WIB)
8. Annual Report Tahun 2014-2015 Judicial Conduct Investigations Office, h. 17.
9. Bahan Presentasi berjudul “*Kritik terhadap Absolutisme Lembaga Mahkamah Agung*”, Rapat Dengar Pendapat Penyusunan Naskah Akademik RUU Jabatan Hakim, 2013
10. Berdasarkan hasil survey Indonesia Legal Roundtable tahun 2017
11. Soetandyo Wignjosoebroto, Hak Asasi Manusia: Konsep Dasar dan Perkembangan Pengertiannya dari Masa ke Masa, ,2005, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat,
12. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006
13. Laporan Tahunan Mahkamah Agung tahun 2016
14. Laporan Tahun KPK 2017

Penguatan RUU Jabatan Hakim: Perspektif Komisi Yudisial¹

Imran dan
Tim RUU Jabatan Hakim

Pendahuluan

Salah satu kekuasaan yang ada dalam negara hukum adalah kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman diletakkan dalam Bab IX Pasal 24, 24A, dan Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pelaksana kekuasaan kehakiman tersebut, yaitu Mahkamah Agung (MA) dan badan-badan peradilan di bawahnya.

Dalam pelaksanaannya terdapat unsur penting dalam kekuasaan kehakiman, yaitu hakim. Hakim merupakan jabatan yang memiliki tanggung jawab untuk mengadili, memeriksa dan memutus perkara. Dengan putusannya, hakim menyelesaikan sengketa antar masyarakat, perusahaan atau pemerintah. Bahkan, mencabut nyawa seseorang pun dapat dilakukan oleh hakim. Begitu besarnya kekuasaan hakim ini sehingga setiap persoalan yang datang kepadanya walaupun tidak jelas, tidak lengkap, bahkan tidak ada aturannya seorang hakim wajib memutus perkara tersebut dengan berusaha menggali atau melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).

1 Tulisan ini merupakan hasil dari rangkuman kegiatan yang dilakukan oleh Tim RUU Jabatan Hakim Komisi Yudisial dengan beberapa *stakeholder* dalam mengawal dan memperkuat RUU Jabatan Hakim

Dengan kewenangan yang begitu besar tersebut, wajar jika tuntutan untuk menegakkan hukum dan keadilan digemakan terus menerus oleh masyarakat. Karena begitu banyak persoalan yang melingkupi hakim, mulai dari pelaksanaan tugas dan wewenangnya dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara hingga soal-soal yang berhubungan dengan penerimaan, promosi, mutasi, penilaian kinerja, integritas hingga pengawasan. Dalam persoalan yang terakhir ini, muncul persoalan yang begitu kompleks karena dalam banyak hal belum ditangani secara komprehensif, penyelesaiannya berifat parsial sehingga persoalannya hingga saat ini terus muncul. Salah satu yang kemudian muncul, yaitu soal hakim sebagai pejabat negara. Hal ini seiring dengan penyatuap atap pengelolaan hakim yang pada masa Orde Baru dilakukan oleh Departemen Kehakiman. Dan saat ini dilakukan sepenuhnya oleh Mahkamah Agung (MA).

Sebelum diundangkannya UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian serta UU Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, maka status kepegawaian sangatlah jelas, yaitu hakim sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pusat. Seiring dengan kuatnya dorongan penyatuan atap (*one roof system*), ide untuk melakukan perubahan atas status kepegawaian hakim juga semakin kuat.

Dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 kemudian dinyatakan secara tegas bahwa hakim merupakan pejabat negara. UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme juga menyebutkan hakim sebagai pejabat negara.

Ketika muncul empat paket UU tentang Badan Peradilan, yaitu UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman; UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum; UU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama; UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan

Tata Usaha Negara, keempat hukum positif ini telah mempertegas kedudukan hakim sebagai pejabat negara. Namun hingga saat ini, implementasi dari UU tersebut belum terealisasi dengan sempurna. Hanya pada insentif dan tunjangan yang dipenuhi oleh pemerintah lewat Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 94 Tahun 2012 yang ditandatangani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 29 Oktober 2012.

Selebihnya menyangkut seleksi, promosi, mutasi, penilaian kinerja dan pengawasan tidak diatur dalam undang-undang tentang pengelolaan hakim sebagai pejabat negara. Padahal, menjalankan profesi hakim tak jarang penuh godaan bersifat materi, ancaman, intervensi para pihak berkepentingan, bahkan kekuasaan. Oleh karena itu, dalam tulisan ini akan diuraikan hal-hal yang selama ini dilakukan oleh Komisi Yudisial (KY) dalam mendorong munculnya perspektif baru dalam pengelolaan hakim sebagai pejabat negara. Dengan harapan di masa yang akan datang akan ada perubahan yang signifikan dalam pengelolaan hakim sebagai pejabat negara.

Problematika Peradilan

Menurut Bagir Manan ada 10 masalah dalam dunia peradilan, yaitu:²

- a) *Lack of proporsionalism* (kurangnya proporsionalitas), hal ini menyangkut penguasaan pengetahuan hukum (dalam arti seluas-luasnya), keterampilan hukum, integritas, dan etika. Hal ini sangat berpengaruh pada mutu putusan.
- b) *Lack of social responsibility or awareness* (kurangnya tanggung jawab atau kepedulian sosial), misalnya, kebiasaan bermewah-mewah.
- c) *Lack of dignity* (kurangnya kewibawaan). Hakim harus menyadari bahwa profesi yang disandangnya adalah jabatan yang mulia.
- d) *Lack of carefulness* (kurangnya kehati-hatian). Hakim kadang-kadang tidak hati-hati. Contoh: hakim yang menghadiri acara diskusi atau debat di televisi yang berbicara kasus, padahal kasus

2 Hukum Online 22 Mei 2014

sedang berproses di pengadilan atau berpotensi menjadi perkara yang ditangani hakim.

- e) *Lack of future orientation* (kurangnya orientasi masa depan). Seorang hakim yang memutus seharusnya sudah memaparkan putusannya akan berdampak apa ke depannya.
- f) *Lack of political carefulness or awareness* (kurangnya kesadaran politik). Masalah yang dihadapi peradilan adalah kepercayaan publik yang rendah.
- g) *Lack of scientific sense* (kurangnya kesadaran ilmiah).
- h) *Lack of puritanism* (kurangnya puritanisme). Setiap hakim harus berpikir bahwa dirinya adalah manusia yang *legal minded*. Setiap pikiran dan badannya harus berkaitan dengan hukum. Sifat puritanisme harus disikapi hakim dengan berpikir impersonal. Hakim harus memiliki jarak dengan objek yang diadilinya, karena itu di dunia peradilan dikenal doktrin konflik kepentingan. Puritanisme harus menampakan kesederhanaan.
- i) *Lack of sense of justice* (kurangnya rasa keadilan). Para hakim kerap lemah mempertimbangkan rasa keadilan yang ada dalam dirinya itu.
- j) *Lack of facilities* (kurangnya fasilitas).

Kesepuluh persoalan di atas yang akhirnya membentuk anggapan yang negatif dalam masyarakat ketika berurusan dengan dunia peradilan, yaitu berbelit-belit, birokratis, mis manajemen, membutuhkan biaya yang banyak, serta mengabaikan keadilan bagi masyarakat. Padahal peradilan harusnya menjadi tempat yang bermartabat, berwibawa, dihargai, dihormati dan dipatuhi semua pihak. Seperti yang dikatakan Satjipto Rahardjo, sesungguhnya lembaga peradilan adalah tempat untuk menyelesaikan persoalan-persoalan hukum agar tidak berkembang menjadi konflik yang membahayakan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Fungsi itu hanya akan efektif apabila pengadilan memiliki empat prasyarat:³

1. Kepercayaan (masyarakat) bahwa di tempat itu mereka akan memperoleh keadilan seperti mereka kehendaki;
2. Kepercayaan (masyarakat) bahwa pengadilan merupakan lembaga yang mengekspresikan nilai-nilai kejujuran, mentalitas yang tidak korup dan nilai-nilai utama lainnya;
3. Bahwa waktu dan biaya yang mereka keluarkan tidak sia-sia;
4. Bahwa pengadilan merupakan tempat bagi orang untuk benar-benar memperoleh perlindungan hukum

Menurut Satjpto Rahardjo, kepercayaan masyarakat dibutuhkan oleh dunia peradilan dalam sistem hukum manapun. Pengadilan bukan hanya tempat dilangsungkannya penyelesaian sengketa hukum dalam sistem hukum modern, tetapi juga tempat lahirnya sumber hukum, tempat yang menentukan apa dan bagaimana kekuasaan hukum dilaksanakan. Bahkan peradilan dapat menggambarkan potret peradaban suatu bangsa.⁴ Kepercayaan masyarakat kepada hakim dan pengadilan tidak ditentukan oleh sistem hukum apa yang digunakan, tetapi bagaimana sikap, perilaku dan kualitas putusan hakim itu dikerjakannya sehingga mencerminkan keadilan yang substansial.

Selama 18 tahun reformasi peradilan, persoalan independensi terus menerus digaungkan, padahal persoalan independensi kelembagaan sudah selesai sejak penyatuan atap (*one roof system*) badan peradilan yang langsung di bawah MA. Tentu yang masih tersisa dan jarang sekali dibicarakan menyangkut independensi personal hakim dalam mengadili, memeriksa, dan memutus perkara. Karena independensi bukan pemberian hukum atau negara, tetapi otomatis melekat semenjak seseorang menjadi hakim. Legalitas hukum datang kemudian yang membuat independensi memiliki kekuatan mengikat bagi hakim. Independensi juga bukanlah hak hakim, melainkan kewajiban moral, etik dan hukum hakim yang harus diperjuangkan terus menerus untuk dijaga agar tidak ternoda sepanjang usia hakim menjalani profesi itu. Independensi

³ Satjpto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hal 107.

⁴ Amzulian Rifai dkk, "Wajah Hakim dalam Putusan", Pusham-UII, NCHR dan Komisi Yudisial, 2007, hlm 31

juga paradigma, sikap, etos kerja dan etika. Oleh karena itu, independensi pertama-tama harus dilekatkan pada individu hakim dalam memutus perkara, di saat itulah seorang hakim benar-benar merdeka sekaligus mandiri untuk bisa menentukan putusan berdasarkan regulasi yang berlaku.

Namun, persoalan independensi saja tidak cukup bagi peradilan dan hakim. Independensi tidak bisa berdiri sendiri, di mana pun dan bagaimanapun independensi selalu dibarengi dengan akuntabilitas yang seringkali tidak terlihat. Model akuntabilitas peradilan dijelaskan oleh Fajrul Falaakh dalam beberapa tipe, di antara yaitu:⁵

- a. *Political, constitutional accountability*: peradilan bertanggung jawab kepada lembaga politik termasuk dimakzulkan (*impeachment*) oleh parlemen, dan tunduk kepada konstitusi
- b. *Societal accountability*: kontrol masyarakat melalui media massa, eksaminasi putusan hakim, kritik terhadap putusan yang dipublikasikan, kemungkinan *dissenting opinion* dalam putusan (ini juga merupakan bentuk akuntabilitas profesional)
- c. *Legal (personal) accountability*: hakim dapat diberhentikan dari jabatannya melalui majelis kehormatan hakim, hakim bertanggung jawab atas kesalahan putusannya. Untuk itu tersedia upaya hukum terhadap putusan hakim (Indonesia: dari banding hingga kasasi dan peninjauan kembali)
- d. *Legal (vicarious) accountability*: negara bertanggung jawab (*state liability*) atas kekeliruan atau kesalahan putusan hakim, negara dapat meminta hakim untuk ikut bertanggung jawab bersama (*concurrent liability*).

Akuntabilitas merupakan pelengkap independensi. Aturan konflik kepentingan, mekanisme pencegahan suap, dan pengawasan hakim merupakan contoh mekanisme akuntabilitas yang bertujuan memastikan hakim bertindak independen, imparial, dan profesional dalam proses adjudikasi.

5 Lihat : Muhammad Fajrul Falaakh, Denpasar, 22-26 Juni 2010 dan Bandung 29 Juni-3 Juli 2010, "Transparansi dan Akuntabilitas Yudikatif" makalah, Materi Pelatihan HAM bagi jejaring Komisi Yudisial hlm. 5

Dengan begitu, mekanisme akuntabilitas tak bisa dilihat sebagai ancaman terhadap independensi, melainkan lebih menumbuhkan kepercayaan publik terhadap hakim dan peradilan.

Menurut Gayus Lumbun,⁶ akuntabilitas menuntut adanya kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah. Pemberi amanah dapat diartikan pihak yang mengangkat, pihak yang dilayani secara langsung maupun kepada pihak masyarakat atau publik, yang merupakan sumber utama dari kewenangan dan tanggung jawab yang diembannya. Untuk itu, pemegang amanah diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan, baik dalam bentuk keberhasilan maupun kegagalan dalam pelaksanaan tugas yang diembannya.

Sebagai pejabat negara, tentu seorang hakim dituntut tidak saja independen secara personal tetapi juga dibarengi dengan akuntabilitas yang tinggi dalam memeriksa, mengadili dan memutus serta mengelola pengadilan. Prinsip akuntabilitas harus menjadi fokus juga untuk diperkuat, karena keberadaannya yang penting guna mengembalikan kepercayaan publik pada dunia peradilan.

Jangkauan Pengelolaan Hakim

Ada beberapa hal yang akan diulas berkaitan dengan jangkauan yang akan dilakukan dalam pengelolaan hakim tersebut yaitu: a) rekrutmen/seleksi hakim, b) promosi mutasi, c). penilaian profesionalisme, d) pengawasan dan e) usia pensiun. Semua materi ini sesungguhnya sudah termuat dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Jabatan Hakim yang saat ini telah berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI. Namun sangat perlu ada penguatan dalam draf yang ada agar pasal-pasal yang ada akan semakin memberikan pengaruh terhadap perubahan pengelolaan hakim di kemudian hari.

6 Gayus Lumbun, "Tentang Pembaruan Pengadilan Khusus dalam Perspektif Mahkamah Agung", Bunga Rampai Komisi Yudisial Edisi tahun 2013, hlm. 200

A. Rekrutmen/Seleksi Hakim

Diakui atau tidak, seleksi hakim hingga saat ini masih menyisakan persoalan karena seleksi hakim menggunakan model yang ada dalam seleksi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Padahal hakim sebagai pejabat negara seharusnya memiliki pola yang berbeda dari seleksi PNS. Oleh karena itu, sangat penting dalam RUU Jabatan Hakim seleksi dirumuskan secara lebih detail sesuai dengan statusnya sebagai pejabat negara. Karena seleksi PNS dengan pejabat negara sangat jauh berbeda dalam struktur organisasi sistem penyelenggaraan negara dan pemerintahan di Indonesia.

Ada 3 hal yang penting untuk menjadi fokus dalam seleksi hakim, yaitu:

a) Penentuan Formasi

Penentuan formasi akan menjadi titik awal dari seberapa banyak hakim tersebut untuk diseleksi. Model penentuan formasi tidak semata-mata dilakukan hanya berdasarkan jumlah hakim yang pensiun, tetapi juga dari distribusi hakim, serta beban perkara di pengadilan setempat. Maka harus ada kewajiban bagi pelaksana seleksi untuk menggunakan analisis beban perkara dalam penentuan formasi.

b) Model Seleksi

Seleksi hakim sebagai pejabat negara akan menitikberatkan pada beberapa hal, yaitu: integritas, jenjang pendidikan, kompetensi, pengalaman, dan batas usia. Dengan keputusan hakim sebagai pejabat negara, maka seharusnya *Professional System* lebih kental dalam model pengangkatan hakim Indonesia.

c) Keterlibatan Lembaga Lain

Dalam seleksi awal hakim sebagai pejabat negara sangat pantas jika memerlukan keterlibatan lembaga-lembaga lain agar tidak terjadi absolutisme suatu lembaga. Maka, pembagian peran kepada lembaga lain menjadi sangat penting. Terdapat beberapa bentuk preseden luar yang menjelaskan perlu tanggung jawab bersama (*shared responsibility*) dalam pengelolaan hakim

termasuk rekrutmen. Jika belum ada lembaga itu, maka perlu dibuat lembaga independen untuk itu.

Namun di Indonesia, KY dapat menjadi lembaga pelaku rekrutmen hakim:

Alternatively, Judicial Councils or Qualification Commissions or Qualification Collegia may be responsible directly for the selection and training of judges. In this case it is vital that these bodies are not under executive control and that they operate independently from regional governments (for the composition see also para 8).⁷

Sama seperti yang berlaku di negeri ini, di mana proses rekrutmen pejabat negara yang juga merupakan pejabat publik layak digunakan. Praktik yang berkembang di KY, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan beberapa lembaga independen lainnya, yaitu dengan membentuk sebuah Panitia Seleksi (Pansel) yang terdiri dari banyak unsur, guna menjamin netralitas serta kemandiriannya.

B. Promosi Mutasi

Proses promosi mutasi hakim selama ini menimbulkan persoalan yang tidak *fair* dari pemegang kebijakan di tingkat pusat. Adanya *privilege* khusus terhadap orang-orang tertentu sehingga dapat menikmati keistimewaan tersendiri daripada yang lain adalah bentuk konkret dari perwujudan *lack of fairness*, dan akhirnya menimbulkan *distrust* para hakim pada mekanisme mutasi.⁸

Paling tidak ada lima isu strategis yang hendaknya dijangkau untuk diatur, berturut-turut sebagai berikut:

a) Regionalisasi dalam Proses Mutasi

Proses mutasi hakim sangat penting untuk ditempatkan dalam satu region yang sama. Pembagian area untuk perpindahan hakim, dengan ketentuan prestasi bagi hakim yang ingin keluar

7 (Dari KYIV RECOMMENDATIONS ON JUDICIAL INDEPENDENCE IN EASTERN EUROPE, SOUTH CAUCASUS AND CENTRAL ASIA -Judicial dministration, Selection and Accountability - Kyiv, 23-25 June 2010).

8 Lihat Mutasi dan Promosi Hakim: Cermin Tatakelola Institusi Peradilan Indonesia (Penelitian KY tahun 2013)

regional, guna efisiensi penggunaan anggaran untuk membiayai proses perpindahan sumber daya manusia dan materialnya.

b) Mekanisme *Fit and Proper Test* untuk Promosi

Proses promosi hakim tidak hanya dilakukan sekadarnya saja, didasarkan pada kepangkatan yang telah mencukupi. Maka sangat perlu untuk dilakukan kenaikan jabatan melalui proses uji kelayakan, baik untuk menjadi pimpinan pengadilan (KPN, KPT) maupun menjadi hakim tinggi. Hal yang selama ini tidak pernah dilakukan dalam lingkup hakim, padahal mekanisme yang sama telah lebih dulu dilakukan pada PNS melalui ketentuan dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.⁹

c) Keterlibatan Publik dalam Proses Promosi Mutasi

Publik menjadi penting untuk dilibatkan dalam proses promosi mutasi karena merekalah yang mengetahui persis perilaku hakim-hakim yang ada di daerah. Masukan publik akan menjadi tolak ukur terhadap proses promosi mutasi yang dilakukan. Pada setiap proses mutasi, laporan tentang perilaku dan kinerja hakim di tempat kerja sebelumnya akan memberikan pengaruh yang signifikan untuk seorang hakim. Mengingat terdapat banyak kasus di mana beberapa hakim bermasalah justru mendapatkan promosi atau mutasi tanpa filter yang jelas.¹⁰

d) Keterlibatan Lembaga Lain dalam Promosi Mutasi, Khususnya KY

Dokumen UNODC pada tahun 2011 menyatakan, pada beberapa negara, tanggung jawab pengelolaan hakim sebagai

9 Lihat Negara Belanda [Studi Perbandingan Komisi Yudisial di Beberapa Negara (Penelitian KY tahun 2011)]

10 Negara Peru, Bolivia, Argentina, melalui program *Poder Ciudadano*, mulai 1993 s.d. saat ini (Laporan IFES, *GLOBAL BEST PRACTICES: Judicial Councils, Lessons Learned From Europe and Latin America*, Violaine Autheman and Sandra Elena, tahun 2004)

bagian dari akuntabilitasnya dari mulai *recruitment, professional evaluation, career including transfer and promotion, discipline* dilakukan dengan keterlibatan beberapa lembaga seperti parlemen, Kementerian Kehakiman, KY, maupun perguruan tinggi.¹¹

Ada peran yang dapat dilakukan oleh KY ketika menjadi bagian dari institusi yang terlibat dalam promosi mutasi tersebut:

- i. **Aktif**, KY melakukan pengumpulan *data base* keseluruhan hakim dari masing-masing badan peradilan. Selanjutnya mengusulkan daftar nama hakim yang dianggap berprestasi dan memiliki kelayakan dari sisi integritas maupun kapabilitas. Pengusulan ditujukan kepada masing-masing dirjen berdasarkan asal lingkungan peradilan. Pengajuan daftar nama hakim kepada masing-masing dirjen diupayakan juga diteruskan ke dalam rapat TPM untuk mendapatkan persetujuan, atau
- ii. **Pasif**, KY berperan dalam dua fungsi, baik pengajuan keberatan maupun pengajuan rekomendasi. Peran ini dijalankan pada proses yang berlangsung di dalam rapat TPM, yaitu pada saat daftar nama hakim yang akan diajukan oleh dirjen telah tetap, maka KY melakukan *screening* terhadap daftar nama tersebut. Bagi hakim yang memiliki berbagai catatan buruk berdasarkan data di KY, maka diajukan pembatalan mutasi atau bahkan dalam bentuk demosi. Sementara bagi hakim yang dianggap berprestasi dan layak untuk dipromosikan akan dilakukan rekomendasi terhadap dirinya, atau
- iii. **KY dan MA menjadi sebuah tim** yang secara bersama-sama membuat aturan mengenai syarat, mekanisme, serta pola promosi dan mutasi hakim. Untuk membuat aturan yang dimaksud, KY dan MA harus memperhatikan lima poin, yaitu

11 Praktek pada

1) Negara Austria, Belgia, Perancis, Jerman (UNODC *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*, New York, Desember 2011. UNODC Office at Vienna)
2) *HouseKeeping Function KY di 121 negara* [Garupa, Nuno & Tom Ginsburg. 2008, *Guarding The Gardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, Chicago: The Law School University of Chicago]

masa kerja, prestasi kerja dan pendidikan serta pelatihan, pelanggaran disiplin atau etika, dan kepangkatan, serta wilayah kelas pengadilan.

e) Evaluasi Kelas Pengadilan

Evaluasi menyeluruh dan perbaikan terhadap kelas-kelas pengadilan yang selama ini telah ditetapkan oleh MA. Tujuannya adalah agar ketimpangan jumlah hakim dan beban perkara tidak ditemukan lagi. Ukuran utama yang harus dijadikan ukuran dalam melakukan evaluasi dan revisi sehubungan dengan ini, yaitu rasio antara beban perkara dan jumlah hakim yang ada. Kelas pengadilan haruslah ditentukan secara valid dengan memperhatikan dua kebutuhan tadi (jumlah perkara dan jumlah hakim). Maka, tidak semua provinsi harus memiliki kelas pengadilan yang sama, mengingat kondisi yang berbeda-beda. Oleh karena itu, tujuannya adalah permasalahan distribusi SDM hakim yang tidak merata dapat diselesaikan.¹²

C. Penilaian Profesionalisme

Praktik utama dalam penilaian kinerja hakim dalam posisinya sebagai PNS adalah urutan kepangkatan dan jabatan. Sementara proses eksaminasi putusan sebagai mekanisme untuk menilai prestasi justru tidak berjalan. Oleh karenanya, senioritas lebih diutamakan dibanding prestasi kerja. Pada penelitian yang pernah dilakukan oleh KY menunjukkan, praktik yang terlalu subjektif seringkali terjadi. Nilai prestasi kerja yang sangat bergantung dari subjektivitas atasan atau KPN.

Berdasarkan rentetan masalah tersebut, maka kebutuhan pada penilaian yang lebih riil dan komprehensif yang mencerminkan gambaran sebenarnya pekerjaan seorang hakim jadi sangat urgen.

12 Mutasi: Cermin tata Kelola, Op.Cit.

Terdapat enam isu krusial yang sangat penting untuk menjadi perhatian antara lain:

a) Perubahan penggunaan istilah

Istilah yang digunakan sebaiknya bukan “Penilaian Kinerja” sebab batasan yang terlalu sempit berkisar antara kinerja, sementara merujuk kepada dokumen UNODC istilah yang digunakan adalah *professional evaluation*/ atau penilaian profesionalisme yang di dalamnya meliputi aspek lain yang sama pentingnya, yaitu integritas, kinerja, dan kualitas putusan.

b) Periodisasi penilaian kinerja

Salah satu konsekuensi utama hakim melalui pengaturannya secara khusus, apalagi jika diposisikan sebagai pejabat negara, adalah adanya evaluasi menyeluruh terhadap kinerjanya. Jika pejabat negara lain memiliki batasan periode dan risiko untuk tidak kembali terpilih seperti (Presiden, Anggota DPR/DPRD, ketua lembaga negara, dan seterusnya), maka pola yang sama meski tidak melalui pemilihan ulang menjadi relevan untuk diberlakukan. Hal ini dilakukan melalui periodisasi evaluasi menyeluruh terhadap kinerja hakim sebagai bentuk tanggung jawabnya kepada publik.

Dalam dokumen UNODC menyatakan, di beberapa negara anggota seperti Austria, Prancis, dan Jerman, evaluasi dilakukan secara periodik dengan interval waktu berkisar antara 2-5 tahun. Sementara di Laporan IFES, Peru melakukan evaluasi dalam kurun waktu 7 tahun pada seluruh hakim. Kedua sumber tersebut menyatakan, evaluasi menjadi penting untuk menyeimbangkan independensi dan akuntabilitas, serta memastikan hakim yang menjalankan tugas adalah hakim yang layak.¹³

13 Laporan IFES, *GLOBAL BEST PRACTICES: Judicial Councils, Lessons Learned From Europe and Latin America*, Violaine Autheman and Sandra Elena, tahun 2004

c) Indikator utama penilaian

Dalam laporannya UNODC menyatakan, sekalipun memiliki variasi yang beragam, namun secara umum profesionalisme hakim diukur dari dua hal besar, yaitu:

- 1) *Legal competence* atau kemampuan hukum; dan
- 2) *Professional skills* atau keterampilan profesional.

Contoh buruk justru dipraktikkan oleh Spanyol yang menjadikan *seniority of service*/masa kerja sebagai acuan dalam melakukan promosi. Hal tersebut dibahasakan sebagai “hal yang terlalu sederhana” pada laporan UNODC.

1. Ukuran Kinerja Hakim

Dalam konteks Indonesia, terdapat beberapa penelitian tentang kinerja hakim yang dapat dijadikan rujukan untuk melihat gambaran yang sesungguhnya dari kinerja hakim, yaitu:

- Penelitian Profesionalisme Hakim Agung Tahun 2011-2013¹⁴

Dari hasil penelitian yang dilakukan KY terdapat tiga ukuran utama yang digunakan untuk menilai profesionalisme seorang hakim agung, yaitu: kualitas putusan, integritas, dan kinerja.

- Penelitian Indonesia Court Monitoring (ICM) Tahun 2006¹⁵

Dari hasil penelitian yang dilakukan ICM terdapat empat aspek dan parameter prestasi hakim.

14 Penelitian Profesionalisme Hakim Agung hasil Seleksi Komisi Yudisial (Penelitian KY Tahun 2011 s.d. 2013)

15 Penelitian Penghargaan Hakim Komisi Yudisial RI & *Indonesian Court Monitoring (ICM)*, 2006.

| | |
|--|---|
| <p>Aspek Kemampuan Teknis</p> <p>Parameter:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Jumlah kasus yang ditangani.2. Jumlah putusan yang dikuatkan peradilan yang lebih tinggi.3. Jumlah putusan yang mendekati ancaman hukuman maksimal.4. Jumlah perkara selesai sesuai tenggat waktu.5. Jumlah penghargaan lain yang diterima. | <p>Aspek Integritas Moral</p> <p>Parameter:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Tidak pernah dipidana.2. Tidak pernah melanggar kode etik hakim.3. Telah melaporkan harta kekayaan kepada KPK.4. Tertib administrasi.5. Loyalitas dan komitmen terhadap profesi jumlah dukungan masyarakat.6. Tidak tersangkut kasus NAPZA.7. Harmonisasi kehidupan di keluarga, masyarakat, dan kedinasan.8. Kekayaan dari usaha yang bersih. |
| <p>Aspek Kapasitas Intelektual</p> <p>Parameter:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Jumlah buku yang diterbitkan.2. Jumlah tulisan di media.3. Intensitas keterlibatan dalam belajar mengajar.4. Intensitas keterlibatan dalam forum diskusi publik. | <p>Aspek <i>Core Competence</i> Hakim (Putusan)</p> <p>Parameter:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Jumlah putusan berkualitas baik yang dihasilkan.2. Jumlah dan kualitas <i>Disenting Opinion</i> yang pernah dilakukan.3. Konsistensi amar dan pertimbangan hukum putusan pada beberapa kasus serupa.4. Tingkat kerumitan kasus yang diputus.5. Intensitas penggunaan yurisprudensi pada tiap putusan.6. Jumlah putusan yang mengutip referensi secara baik.7. Jumlah putusan yang setiap argumennya dijelaskan secara jelas dan rinci. |

2. Ukuran Kinerja Institusi Pengadilan

Praktik secara riil dapat kita jumpai di KY Belanda, di mana proses evaluasi dilakukan melalui metode yang terukur melalui empat cara penghitungan dan empat macam indikator dalam menilai performa pengadilan.

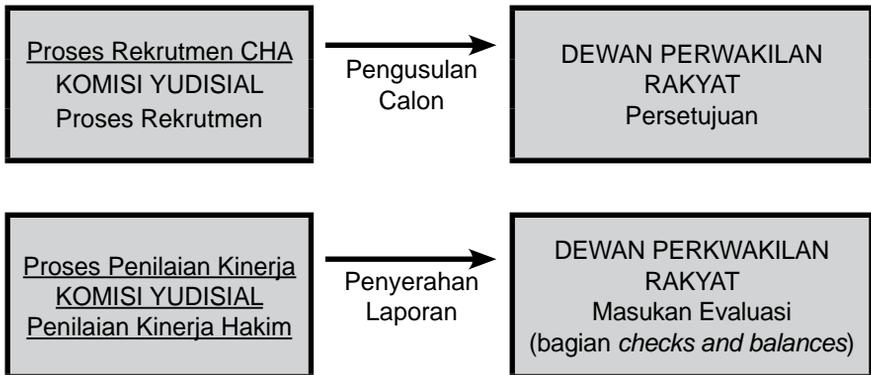
Cara penghitungan KY Belanda menggunakan metode sebagai berikut: kesesuaian dengan standar, perbandingan dengan pengadilan lain, analisis terpisah untuk tiap pengadilan, dan analisis menyeluruh.

Sementara indikator yang digunakan antara lain:

| | |
|--|--|
| <p><u>Kualitas Peradilan</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kepuasan publik kepada pengadilan. 2. Lamanya prosedur penanganan perkara. 3. Rasio yang dibebankan beban kasus. | <p><u>Sumber Daya Manusia</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rasio jumlah hakim dan Staf pendukung. 2. Tingkat absensi karena sakit. 3. Rasio gender (pria – wanita). 4. Distribusi umur. |
| <p><u>Produktivitas dan Keuangan</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah kasus yang ditangani. 2. Pembebanan biaya per/ perkara dan distribusinya. 3. Tingkat produktivitas penanganan kasus per/ jam. 4. Pengelolaan aset terpisah pengadilan. | <p><u>Pengembangan (kreatifitas) dan lainnya</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Jumlah putusan hakim yang dipublikasikan. 2. Jumlah upaya mediasi yang berhasil. 3. Penanganan pengaduan yang ditindaklanjuti. 4. Keberpihakan pengadilan nilai integritas. |

3. Mekanisme Penilaian (*Who and How*)

Sebagaimana mekanisme yang sama dalam proses pengusulan hakim agung, di mana KY yang melakukan prosesnya dan DPR yang menyetujui usulan calon, maka mekanisme evaluasi pun dapat serupa. KY yang melakukan evaluasi dan hasilnya diserahkan ke DPR sebagai masukan.



Pada beberapa negara, tanggung jawab pengelolaan hakim sebagai bagian dari akuntabilitas dibagi pada peran keterlibatan beberapa lembaga seperti parlemen, Kementerian Kehakiman, KY, maupun perguruan tinggi.

4. Konsekuensi Signifikan dari Hasil Penilaian

Proses evaluasi memiliki konsekuensi pada peningkatan karir maupun pemberhentian karir.

Di Peru, seorang hakim dievaluasi dalam waktu 7 tahun sekali untuk diputuskan apakah hakim tersebut dapat melanjutkan profesinya atau diberhentikan karena:

- a. pelanggaran kode etik yang terakumulasi → terjadi di Peru dan 50 negara bagian di AS
- b. memiliki kinerja buruk/*not performed or incompetence* → terjadi di Austria
- c. *incapability/ketidakmampuan* (bodoh, gila, dll) → terjadi di Peru

Di Belanda, evaluasi terhadap pengadilan memiliki konsekuensi pada alokasi anggaran yang dapat diperoleh ke depannya. Setiap tahun, badan-badan peradilan dinilai oleh KY Belanda. Berikutnya, dinilai tingkat performa masing-masing dan ditentukan besaran alokasi dana yang akan diberikan. Bagi pengadilan dengan prestasi yang baik, maka tidak menutup kemungkinan untuk

ditingkatkan anggarannya. Sebaliknya bagi yang berprestasi buruk, maka akan dipertimbangkan ulang besaran alokasi dana yang diperuntukan baginya.

5. Ruang Lingkup Penilaian

Berdasarkan evaluasi yang dilakukan MA pada tahun 2008, keberhasilan program dan capaian yang diperoleh MA baru mencapai 30%. Dari penilaian organisasi atau *Organizational Diagnostic Assessment (ODA)* pada tahun 2009, kinerja lembaga peradilan tetap mendapat sorotan dari berbagai kalangan, antara lain: informasi proses peradilan yang tertutup, biaya berperkara yang tinggi, masih sulitnya akses masyarakat miskin dan terpinggirkan, serta proses penyelesaian perkara yang dirasakan masih sangat lama.

Dalam konteks menjaga hakim dan pengadilan, maka monitoring dan evaluasi kinerja hakim dan badan peradilan harus dilakukan dalam kerangka memperkuat akuntabilitas peradilan. Evaluasi kinerja bukan hanya dilakukan kepada hakim, tetapi juga pengadilan secara institusi. Preseden evaluasi untuk hakim dilakukan oleh KY Peru, sementara evaluasi untuk pengadilan dilakukan oleh KY Belanda.

Gambaran Evaluasi Kinerja

| Objek | Indikator | Proses | Hasil Evaluasi | Akibat |
|------------|---------------------|--|----------------|--|
| Pengadilan | Parameter penilaian | 1. Kompeten, 2. Validitas tinggi, 3. Objektif, 4. Dampak signifikan | Baik / buruk | <ul style="list-style-type: none"> Besaran alokasi anggaran |
| Hakim | | | | <ul style="list-style-type: none"> Konsekuensi karier |

D. Pengawasan Hakim

Pada aspek ini, MA memiliki mekanisme pengawasan internal yang otoritasnya meliputi hakim dan kepaniteraan se-Indonesia, yaitu Badan Pengawasan Mahkamah Agung RI (Bawas MA). Dalam menjalankan tugasnya,

Bawas MA memiliki tugas untuk melakukan pengawasan atas ± 7.600 hakim dan ± 22.000 pegawai pengadilan yang tersebar di 840 pengadilan di seluruh wilayah Indonesia.

Pengawasan hakim hingga saat ini masih merupakan daerah abu-abu di mana fungsinya seringkali beririsan dengan kewenangan pengawasan KY. Satu-satunya garis batas atas pengawasan eksternal KY, yaitu mengenai objek pengawasan di mana KY tidak berwenang mengawasi pegawai pengadilan selain dari hakim. Namun, irisan pengawasan yang lain kerap timbul antara kewenangan KY dengan MA, sehingga banyak rekomendasi dari KY yang tidak dijalankan oleh MA dengan alasan merupakan teknis yudisial.

Menjawab hal tersebut, KY memberikan jawaban dalam RUU Jabatan Hakim. Pengawasan oleh KY adalah terhadap perilaku hakim (perilaku murni seperti menerima suap, selingkuh, penggunaan narkoba, dsb). Pelanggaran perilaku murni tersebut, putusan KY bersifat final dan mengikat serta wajib dilaksanakan.

a) Pemisahan Subjek dan Objek Pengawasan KY dan MA

Beban kerja pengawasan MA yang terlalu besar, ada baiknya untuk dikurangi dan diberlakukan mekanisme yang lebih pasti, yaitu dengan menyerahkan fokus pengawasan hakim kepada KY. Ditambah lagi, pada dasarnya MA dituntut untuk lebih fokus pada tugas-tugas menangani perkara bukan pada manajemen hakim.

Preseden pada beberapa negara, terdapat pemisahan subjek dan objek pengawasan oleh KY dan MA, yaitu:

- a. Pengawasan terhadap perilaku hakim (dilakukan oleh KY)
- b. Pengawasan administrasi, keuangan, organisasi dan aparat peradilan (sekretaris, panitera, juru sita, dan PNS lainnya) dilakukan oleh MA.

b) Menghilangkan Dikotomi Teknis Yudisial dan Perilaku Hakim

Untuk mengefektifkan dan mengefisienkan pelaksanaan pengawasan hakim, seharusnya istilah teknis yudisial tidak lagi dimunculkan. Praktik pada

negara Amerika misalnya, perbuatan-perbuatan yang dalam konteks Indonesia dianggap teknis yudisial, justru dipandang sebagai pelanggaran etika di sana,¹⁶ bahkan diberikan *removal*.¹⁷ Misalnya, mengabaikan atau kinerja yang tidak sesuai ketentuan pada tugas-tugas administrasi (detailnya: mengubah dan mengarang berkas perkara pidana, tanda terima denda, dan kumpulan laporan bulanan). Puslitbang MA saja juga sepakat bahwa seorang hakim/majelis hakim yang melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak atas ketidakcermatan atau ketidaktelitian dalam memutus perkara, seharusnya tidak dibiarkan begitu saja (diberi sanksi) dengan dalil independensi kekuasaan kehakiman.

c) Pengaturan Jenis-Jenis Sanksi

Sebagai RUU yang isinya menjelaskan pengelolaan jabatan hakim, akan lebih baik jika penerapan sanksi kepada hakim apabila terbukti melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) juga diatur. Alasannya adalah substansi yang diatur dalam RUU Jabatan Hakim fokus pada pengelolaan hakim, mulai dari pengangkatan hingga pemberhentian.

Dari pengelolaan jabatan hakim tersebut salah satu prosesnya adalah pengawasan. Apabila yang diatur hanya jenis pengawasan dan lembaga yang berwenang melakukan pengawasan, maka itu dapat dikatakan belum komprehensif. Hal ini dikarenakan pengawasan itu tidak hanya terkait dengan jenis pengawasan dan lembaga yang berwenang melakukan pengawasan, tapi juga terkait dengan jenis sanksi yang akan diberikan hakim yang terbukti melanggar KEPPH dan mekanisme penjatuhan sanksinya. Apalagi sanksi merupakan hasil akhir dari prosesnya.

16 Hasil Simposium Internasional “The Line Between Legal Error and Misconduct” di Komisi Yudisial RI, pada Oktober 2016, menghasilkan beberapa rumusan kategori perbuatan atau kondisi yang dapat menggeser dari yang semula diklaim teknis yudisial lalu bisa dijadikan objek pengawasan, antara lain:

- | | |
|---|---|
| • Bad Faith [Itikad buruk] | • Administrative Failure [kegagalan administratif] |
| • Egregious [Fatal/mengerikan] | • Failure to manage Courtroom [Kekeliruan mengelola sidang] |
| • Violation of Basic Rights [pelanggaran hak dasar] | • Independent Interpretation [Tafsiran yang keliru] |
| • Pattern [Pola] | |

17 A Study of State Judicial Discipline Sanctions By Cynthia Gray (Copyright 2002, American Judicature Society)

d) Pengaturan Lembaga yang Menjatuhkan Sanksi dan Rehabilitasi kepada Hakim

Guna menghindari *overlapping* fungsi pengawasan sekaligus membuat dunia peradilan fokus pada tugas-tugas yudisialnya, maka adanya pengaturan kembali yang secara tegas mendelegasikan kewenangan pada pihak eksternal terhadap profesi hakim menjadi sangat relevan.

Masih pada rujukan praktik yang terjadi di Amerika Serikat di mana pengawasan dipegang oleh satu badan pengawas yang rata-rata memiliki frasa penamaan “komisi”. Mekanisme tersebut cukup efektif untuk tidak menimbulkan dualisme tugas sebagaimana yang terjadi antara MA dan KY di Indonesia.

Selain delegasi tugas kepada lembaga yang fokus pada aspek pengawasan hakim, maka delegasi tersebut akan lebih baik jika disertai dengan kewenangan eksekutorial dalam menerapkan sanksinya atau bahkan juga dilengkapi dengan otoritas untuk merehabilitasi bagi kasus-kasus yang tidak terbukti kebenarannya.

Praktik lembaga yang notabene bukan lembaga induk dari subjek yang “diawasi”, tapi bertugas menjatuhkan sanksi kepada subjek tersebut dan bahkan putusannya bersifat final dan mengikat juga terdapat di negara kita. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang notabene bukan lembaga penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) berhak:

- menjatuhkan putusan berupa sanksi dan rehabilitasi kepada penyelenggara pemilu yang melanggar kode etik;
- menyampaikan putusan sidang kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

Tidak hanya itu, putusan DKPP bahkan bersifat final dan mengikat, bahkan wajib dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu. Meski demikian, putusan DKPP tersebut secara formal tidak berkaitan dengan proses penyelenggara pemilu sebab ‘*objectum litis*’ atau dengan kata lain perkara di DKPP hanya terkait dengan personal penyelenggara pemilu, dan tidak mengandung akibat hukum terhadap penyelenggara pemilu.

Sehubungan dengan itu, untuk memaksimalkan peran KY dalam mengawasi hakim, maka perlu diberikan tugas baru, yaitu melakukan “eksekusi” terhadap hasil pemeriksaannya (putusannya). Apalagi putusan KY tersebut juga tidak terkait dengan proses sidang yang dilakukan oleh hakim, tapi hanya terkait dengan hakim sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman yang dinyatakan terbukti atau tidak terbukti melanggar KEPPH.

E. Usia Pensiun

Perbandingan antar batas usia pensiun pada regulasi yang berlaku saat ini maupun dalam konten RUU JH, berturut-turut sebagai berikut:

| No | Batas Usia Pensiun saat ini | | | Batas usia pensiun dalam RUU JH | | |
|----|-----------------------------|---|----------|---------------------------------|---|----------|
| 1. | Hakim Tingkat Pertama | : | 65 tahun | Hakim Tingkat Pertama | : | 60 tahun |
| 2. | Hakim Tingkat Banding | : | 67 tahun | Hakim Tingkat Banding | : | 63 tahun |
| 3. | Hakim Agung | : | 70 tahun | Hakim Agung | : | 65 tahun |

Rata-rata jumlah penurunan batas usia pensiun berkisar antara 4-5 tahun pada draf yang diajukan. Pengurangan usia pensiun bisa dipahami sebagai bentuk percepatan regenerasi dalam profesi hakim. Sementara usia produktif dalam menjalankan profesi bisa juga salah satu pertimbangan mengapa batas usia pensiun digeser menjadi lebih cepat.

Jika anggapan makin tua orang maka makin bijaksana atau ukuran kebijaksanaan dalam memutuskan menjadi hal yang sulit untuk diukur, lalu kaitannya dengan usia pensiun maka baiknya ukuran produktifitaslah yang menjadi acuan. Sementara itu, KY meyakini bahwa kepantasan mengenai batas usia pensiun lebih tepat menjadi domain ilmu kesehatan dengan mempertimbangkan rata-rata produktivitas orang Indonesia. Oleh karenanya, dalam isu ini KY menyarankan agar hakim sebagai salah satu profesi yang dibiayai oleh negara,

baiknya disamakan dengan aparat penegak hukum lainnya seperti polisi dan jaksa, sekalipun tidak sama persis setidaknya mendekati contoh yang berlaku di tempat lain.

Penutup

RUU Jabatan Hakim yang saat ini sedang dibahas di DPR akan memberikan pengaruh yang signifikan dalam pengelolaan hakim di masa yang akan datang jika substansinya mampu menjangkau aspek-aspek pengelolaan yang transparan dan akuntabel serta melibatkan banyak unsur dalam masyarakat. Karena pengalaman selama ini jika tidak melibatkan banyak unsur yang beragam justru akan menimbulkan ketidakobjektivitasan dalam pengelolaan hakim.

Oleh karena itu, keterlibatan banyak unsur dalam RUU ini akan memberikan pengaruh yang signifikan dalam menciptakan hakim yang profesional dan berintegritas. Maka perubahan yang lebih maju terhadap pengelolaan hakim akan semakin menunjukkan akuntabilitas yang tinggi dan dunia peradilan akan semakin terpercaya oleh masyarakat.

Manajemen Hakim dalam Perspektif Pemerintah

Enny Nurbaningsih¹

Pengantar

Isu manajemen hakim mulai mencuat ketika Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menegaskan kembali bahwa posisi hakim pada semua tingkatan adalah pejabat negara. Selama ini status kepegawaian hakim berada di bawah manajemen kekuasaan eksekutif (Presiden), kemudian beralih di bawah Mahkamah Agung (MA) dengan kedudukan sebagai pegawai negeri sipil (PNS). Perjuangan panjang para hakim untuk dapat lepas dari kekuasaan eksekutif semakin kuat seiring dengan reformasi kekuasaan kehakiman dengan hasil UU yang lahir bersamaan dengan proses reformasi mengganti secara diametral bahwa hakim adalah pejabat negara.² Perjuangan ini didasarkan pada kekhawatiran utama atas pengaruh langsung dan tidak langsung dari status kepegawaian tersebut pada pelaksanaan fungsi yustisial.

Diskursus status tersebut hingga saat ini belum tuntas karena kedudukan hakim tidak dapat dipisahkan dari pilar kekuasaan kehakiman yang mana dalam konteks ketatanegaraan Indonesia merupakan bagian

1 Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN)/Guru Besar Hukum Tata Negara FH UGM

2 Lihat Pasal 2 UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, menyebutkan hakim pada semua tingkatan peradilan adalah Pejabat Negara.

dari yang terkena arus reformasi. Tuntutan reformasi penyelenggaraan kekuasaan kehakiman menghendaki terbebasnya hakim dari berbagai bentuk campur tangan baik langsung ataupun tidak langsung (*interference*) yang dapat mencederai makna kemerdekaan hakim, bahkan lebih jauh lagi akan mengganggu tegaknya negara hukum. Tuntutan ini didasari pada pemikiran bahwa pemisahan kekuasaan merupakan salah satu prinsip pokok negara hukum.

Tuntutan kemerdekaan hakim tersebut diwujudkan dengan amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang memberikan penegasan rumusan yang semula berada dalam penjelasan Pasal 25 UUD 1945 menjadi rumusan pokok konstitusi bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Jika kembali pada penjelasan aslinya frasa “merdeka” bermaksud terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.³ Ditambah lagi dengan penjelasan pada frasa “berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim”.

Ketika terjadi pergantian Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman (UU KK), status hakim sebagai pejabat negara ditegaskan kembali.⁴ Penetapan status hakim sebagai pejabat negara merupakan sesuatu yang terbilang baru sepanjang sejarah pengaturan manajemen hakim. Selama ini hakim yang disebut sebagai pejabat negara hanya hakim pada Mahkamah Agung (MA). UU ASN menegaskan kembali kedudukan tersebut namun dengan memberikan pengecualian pada hakim *ad hoc*.⁵

3 Dalam UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman digunakan istilah bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya (termasuk kekuasaan pemerintah arti sempit).

4 Pasal 19 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa Hakim dan hakim konstitusi adalah pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang undang.

5 Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*. Adanya pengecualian ini menimbulkan tuntutan dari kalangan hakim *ad hoc* yang merasa bahwa mereka juga sebagai hakim yang menjalankan fungsi yustisial tetapi status dan kedudukannya dibedakan. Putusan MK Nomor 32/PUU-XII/2014 menyatakan bahwa adanya pengecualian hakim *ad hoc* sebagai pejabat negara, sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 122 huruf e UU ASN, tidak bertentangan dengan konstitusi. Sebab, sifat, pola rekrutmen, tidak adanya pembatasan usia berakhir masa tugas bagi hakim *ad hoc* yang berbeda dengan hakim karier. Selain itu, hakim *ad hoc* memiliki ruang lingkup tugas dan kewenangan yang bersifat terbatas dan sementara. Lihat Mukhtih Fadjar, *Beberapa Catatan Tentang Kedudukan Hakim Sebagai*

Untuk mengejawantahkan perubahan ini ternyata tidak sesederhana yang dibayangkan karena berdampak pada sistem pengadaan, finansial dan pengembangan karir hakim. Apakah dalam status tersebut melekat pula hak yang sama dengan pejabat negara pada umumnya dengan masa jabatan yang terbatas (periodisasi).

Belum lagi jika melihat jumlah hakim mulai dari seluruh pengadilan negeri hingga tinggi untuk berbagai jenis lembaga peradilan, sangat besar sekitar 7.600 hakim. Karena kesulitan untuk mengejawantahkan status dan kedudukan baru, sekitar 7 tahun sejak perubahan status hakim yang semula PNS menjadi pejabat negara, terjadi 'moratorium' rekrutmen calon hakim di lingkungan MA.

Perdebatan yang muncul waktu itu berkuat mengenai siapa yang berhak dan berwenang secara teknis melakukan rekrutmen calon hakim sebagai calon pejabat negara termasuk sistem kepangkatan dan sistem penggajiannya.⁶ Di tengah proses penghentian rekrutmen calon hakim tersebut, muncul sejumlah ide untuk mencari jalan keluar mengatasi kebutuhan calon hakim pada satuan kerja (satker) di bawah MA, salah satunya mendorong diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) untuk mengatasi moratorium rekrutmen calon hakim.

Ide diterbitkannya Perppu tentang Jabatan Hakim dilatarbelakangi, salah satunya karena Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Jabatan Hakim masih belum menunjukkan kejelasan. Sebab dengan ketentuan peraturan yang ada sekarang ini, terjadi kegamangan dalam proses pengangkatan calon hakim menjadi hakim terutama pada tahapan ketika calon hakim yang bersangkutan telah mengikuti pendidikan calon hakim selama 2,5 tahun yang diselenggarakan MA dan perguruan tinggi yang terakreditasi A. Menjadi persoalan, sejak direkrut hingga proses pengusulan kepada Presiden status hakim yang bersangkutan

Pejabat Negara, makalah disampaikan dalam *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia di Surabaya pada tanggal 12 Nopember 2015

6 Berdasarkan Putusan MK Nomor 43/PUU-XIII/2015 bahwa seleksi atau rekrutmen hakim menjadi kewenangan tunggal Mahkamah Agung (MA) tanpa melibatkan Komisi Yudisial (KY). Pasal 14A UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum, dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

tidak jelas, apakah sebagai CPNS atau calon pejabat negara karena istilah calon pejabat negara tidak dikenal dalam UU ASN.

Sebagai jalan tengah di tengah kebuntuan untuk sementara waktu proses rekrutmen calon hakim menggunakan sistem penerimaan CPNS seperti yang selama ini dilakukan. Selama pendidikan, calon hakim yang bersangkutan tetap mendapatkan gaji dan tunjangan sesuai sistem CPNS.⁷ Proses ini berbeda dengan rekrutmen tahun-tahun sebelumnya, calon hakim yang tidak lolos dalam pendidikan dan pelatihan (diklat) masih diberi kesempatan kepada yang bersangkutan untuk menjadi PNS di lingkungan MA, sampai kemudian dapat diangkat sebagai calon hakim.⁸ Kesempatan seperti ini seharusnya tidak ada lagi karena dapat mengurangi kualitas hakim.

Penundaan rekrutman selama ini berdampak terhadap proses promosi dan mutasi hakim atau regenerasi yang dapat berujung pada menurunnya kinerja pengadilan di seluruh Indonesia. Dalam rangka membangun kejelasan pengaturan ke depan tentang status dan kedudukan hakim sebagai pejabat negara, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melalui Komisi III menginisiasi RUU tentang Jabatan Hakim. RUU ini masuk dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2017 namun hingga kini belum dibahas oleh DPR dan Pemerintah. Pemerintah dalam waktu yang cukup panjang menyusun Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) untuk diajukan ke DPR, karena adanya kesulitan dalam memahami batas lingkup pejabat negara bagi hakim di semua tingkatan peradilan. Manajemen kepegawaian seperti apa yang melekat pada status tersebut sehingga hasil pengaturannya dapat semakin memperkuat independensi hakim dalam menjalankan fungsinya.

Lingkup Pengaturan Pejabat Negara

Tidak ada satu ketentuan normatif yang memberikan penjelasan makna pejabat negara. UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara

7 Agus Sahbani, "Persoalan Ini Jadi Penghambat Rekrutmen Calon Hakim", Hukumonline.com, diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5783831d0db71/persoalan-ini-jadi-penghambat-rekrutmen-calon-hakim>, pada tanggal 26 Maret 2018 pukul 09:12 WIB.

8 Aida Mardatillah, "Seleksi Calon Hakim, Dahulu, dan Sekarang", Hukumonline.com diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59d4b5a28c32c/seleksi-calon-hakim--dahulu-dan-sekarang>, pada tanggal 26 Maret 2018 pukul 09:27 WIB.

Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menyatakan pejabat negara adalah penyelenggara negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam ketentuan tersebut tidak dibatasi hanya pada fungsi pelaksana *trias politica* (eksekutif, legislatif dan yudikatif).

Dalam konteks ini perlu dilihat pemikiran Bagir Manan yang membagi fungsi lembaga negara dalam 3 aspek:

1. Lembaga negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara, seperti lembaga kepresidenan, DPR, dan lembaga kekuasaan kehakiman. Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut alat kelengkapan negara.
2. Lembaga negara yang menjalankan fungsi administrasi negara dan tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Artinya, lembaga ini hanya menjalankan tugas administratif yang tidak bersifat ketatanegaraan. Lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut sebagai lembaga administratif.
3. Lembaga negara penunjang atau badan penunjang yang berfungsi untuk menunjang fungsi alat kelengkapan negara. Lembaga ini disebut sebagai *auxiliary organ/agency*.

Melihat dimensi yang luas dari fungsi tersebut, tidak hanya berkaitan dengan fungsi sebagai alat kelengkapan negara, termasuk derivasinya pada fungsi lembaga penunjang (*auxiliary organ*). Oleh karena itu, UU Nomor 28 Tahun 1999 tidak membatasi hanya pada fungsi dari lembaga negara untuk mengkategorikan pejabat negara, tetapi membuka ruang pada fungsi-fungsi lain yang mungkin ke depan akan dikategorikan sebagai penunjang fungsi alat kelengkapan negara, dengan memasukkan komponen baru yaitu: menteri, hakim pada semua tingkatan peradilan serta pejabat-pejabat lainnya.

Perluasan yang dimaksudkan UU Nomor 28 Tahun 1999 tidak sejalan dengan konsep fungsi yang dijalankan lembaga negara atau derivasi fungsi alat kelengkapan negara. Selain itu, UU Nomor 28 Tahun 1999 juga memasukkan berbagai jenis jabatan dalam kategori pejabat negara yaitu:⁹

1. Direksi, komisaris, dan pejabat struktural lainnya pada Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah;
2. Pimpinan Bank Indonesia dan Pimpinan Badan Penyehatan Perbankan Nasional;
3. Pimpinan Perguruan Tinggi Negeri;
4. Pejabat eselon I dan pejabat lain yang disamakan di lingkungan sipil, militer, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
5. Jaksa;
6. Penyidik;
7. Panitera Pengadilan; dan
8. Pemimpin dan bendaharawan proyek.

Alasan dimasukkan jabatan-jabatan ini dalam kategori pejabat negara adalah karena dianggap memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, serta dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya dianggap rawan terhadap praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). UU Nomor 28 Tahun 1999 merupakan produk hukum transisi yang memfokuskan pengaturannya pada pencegahan praktik KKN,¹⁰ namun pengaturannya berdampak signifikan bagi status dan kedudukan pejabat yang dimasukkan dalam kategori pejabat negara yang tanpa ada kejelasan manajemen pengaturan. Sejatinya, perluasan jabatan yang dimasukkan dalam UU ini tidak berkaitan dengan fasilitas yang melekat sebagai pejabat negara tetapi berkaitan dengan dampak yang ditimbulkan atas pelaksanaan tugas dan wewenang yang diembannya.

⁹ Lihat penjelasan Pasal 2 UU Nomor 28 Tahun 1999.

¹⁰ UU Nomor 28/1999 merupakan pelaksanaan langsung Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Sesuai dengan Ketentuan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 masih tetap berlaku hingga kini.

Jika dikaitkan dengan UU tentang Kepegawaian yang berlaku saat itu (UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian), terjadi ketidaksinkronan karena UU ini memberikan limitasi lingkup jabatan yang dapat disebut pejabat negara, yakni pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana yang ada dalam UUD 1945. UU ini hanya menegaskan pada fungsi yang diemban oleh alat kelengkapan negara sehingga tidak termasuk lingkup yang dijelaskan dalam penjelasan Pasal 2 UU Nomor 28 Tahun 1999.¹¹ Namun, untuk hakim pada semua tingkat peradilan, sejak reformasi secara konsisten tetap disebut sebagai pejabat negara.

Sangat disadari pada tahap awal reformasi muncul semangat yang besar untuk membatasi kekuasaan Presiden termasuk yang berkaitan dengan pengangkatan hakim yang dianggap hanya sebagai ranah pemegang pilar kekuasaan kehakiman. Keinginan ini sudah lama dikumandangkan oleh Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI), tetapi tidak pernah berhasil. Dalam penjelasan UU Nomor 14 Tahun 1970 secara halus harapan tersebut diungkapkan bahwa untuk memperoleh hakim yang jujur, merdeka, berani mengambil keputusan dan bebas dari pengaruh, tidak dapat dilakukan hanya oleh pemerintah. Perlu ada kerjasama serta konsultasi antara MA dan pemerintah terkait pengangkatan, pemberhentian, pemindahan, kenaikan pangkat ataupun tindakan/hukuman administratif hakim pada semua tingkatan. Dalam konteks ini MA sangat berharap untuk didengar dan diikutsertakan dalam proses tersebut.

Harapan MA ini merupakan sesuatu yang seharusnya menjadi kenyataan karena tuntutan dari independensi kekuasaan kehakiman. Untuk merespon tuntutan ini UU Nomor 14 Tahun 1970 menentukan dengan rumusan norma, hakim diangkat dan diberhentikan oleh kepala negara, dengan maksud agar dapat dijamin kebebasannya. Menempatkan kapasitas Presiden sebagai kepala negara dalam urusan pengangkatan dan pemberhentian seluruh hakim ini menjadi menarik dari perspektif hukum tata negara, karena merupakan bentuk penegasan terhadap pilar kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka.¹² Namun, menariknya proses tersebut didelegasikan kepada

11 Pasal 11 UU Nomor 43 Tahun 1999.

12 Brian Barry, *Justice as Impartiality*, Clarendon Press, Oxford, 1995, hlm.13.

Departemen Kehakiman (Depkeh) karena status hakim masih sebagai PNS. Bahkan bagi hakim yang telah menyelesaikan tugasnya sebagai hakim agung diharuskan kembali dalam jabatan administratifnya sebagai PNS. Fungsi Presiden sebagai kepala negara yang melakukan pengangkatan atau pemberhentian hakim ini menjadi tidak relevan jika dikaitkan dengan jaminan kemerdekaan/kebebasan hakim, karena yang melakukan pembinaan dan pengawasan semua hakim pada akhirnya adalah perangkat eksekutif (Menteri Kehakiman).¹³

Kekuasaan presiden dalam sistem presidensiil diatur pada berbagai pasal UUD 1945, baik selaku kepala negara, kepala pemerintahan, dan kekuasaan di bidang legislatif. Presiden dibantu seorang Wakil Presiden dalam melakukan kewajibannya. Namun, tidak ada satu ketentuan pun dalam UUD 1945 sebelum diamendemen mengatur kewenangan Presiden selaku kepala negara mengangkat dan memberhentikan hakim apalagi untuk hakim pada semua tingkatan peradilan. Setelah amendemen UUD 1945 Presiden diberi kewenangan hanya untuk menetapkan hakim agung yang disetujui oleh DPR atas usul Komisi Yudisial (KY).¹⁴

Setelah reformasi, pemerintah c.q. Depkeh tidak lagi berwenang melakukan pengadaan hakim. Seluruh unit yang melakukan fungsi pengadaan hakim di Depkeh dialihkan ke MA. UU Nomor 43 Tahun 1999¹⁵ sekaligus menyebutkan lingkup jabatan yang masuk dalam kelompok pejabat negara, salah satunya adalah Ketua, Wakil Ketua, dan Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan.¹⁶

13 Lihat Pasal 12 UU Nomor 2 Tahun 1986

14 Pasal 24A Ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

15 Menggantikan UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian. UU ini diubah dengan maksud untuk menjaga netralitas Pegawai Negeri dari pengaruh partai politik dan menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Pegawai Negeri agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, sehingga Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

16 Penyebutan ini diulangi lagi dalam Pasal 31 ayat (1) UUKK bahwa Hakim pengadilan di bawah Mahkamah Agung merupakan pejabat negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang berada pada badan peradilan di bawah Mahkamah Agung. Pegawai Negeri yang diangkat menjadi Pejabat Negara, dibebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi Pejabat Negara, kecuali Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Mahkamah Agung. Pegawai Negeri tersebut secara administratif tetap berada pada Departemen/Lembaga yang bersangkutan dan ia dapat naik pangkat

Hakim tidak mungkin lagi diubah status dan kedudukannya sebagai PNS atau sebutan baru sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) karena pengertian ASN adalah profesi bagi PNS dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Instansi pusat yang dimaksud adalah kementerian, lembaga pemerintah non-kementerian, kesekretariatan lembaga negara, dan kesekretariatan lembaga non-struktural,¹⁷ sedangkan instansi daerah adalah perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota yang meliputi sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.¹⁸ Artinya, UU tentang ASN hanya diperuntukkan bagi seluruh komponen pegawai yang berada di bawah pilar kekuasaan eksekutif, termasuk kesekretariatan yang berada di bawah lembaga negara yang melaksanakan fungsi pengadministrasian lembaga.

Jaminan Independensi

Di banyak negara tidak ada persoalan tentang status dan kedudukan “kepegawaian” hakim apakah sebagai pejabat negara atau bukan, karena hakim diangkat pertama kali sebagai hakim dengan fasilitas yang melekat padanya. Di Indonesia, sebagaimana diceritakan di atas, bahwa rekrutmen calon hakim sampai diangkat sepenuhnya menjadi hakim masih tunduk kepada aturan yang sama mengikat bagi PNS. Aturan inilah yang ingin ditata dalam jabatan hakim karena dapat berimplikasi terhadap pelaksanaan fungsi yudisial yang berhubungan dengan status ke-PNS-an hakim. Meskipun demikian, independensi sebagaimana prinsip universal dan dianut di seluruh sistem hukum dunia termasuk oleh MA sejatinya dapat dijamin. Prinsip independensi itu sendiri dijamin dalam konstitusi Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”

sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku tanpa terikat pada formasi. Departemen yang dimaksud adalah Departemen Kehakiman.

17 Pasal 1 angka 16 UU ASN

18 Pasal 1 angka 17 UU ASN

Beberapa instrumen hukum internasional juga menyebutkan pentingnya independensi peradilan, antara lain: *Universal Declaration of Human Rights* (article 10); *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* (article 14); *Vienna Declaration and Programme for Action 1993* (paragraph 27); *International Bar Association Code of Minimum Standard of Judicial Independence; New Delhi 1982*, *Universal Declaration on the Independence of Justice, Montreal 1983*; *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*, dan sebagainya.

Dari beberapa ketentuan internasional tentang pentingnya peradilan merdeka dan tidak memihak di atas, ketentuan yang menarik disorot adalah *Universal Declaration on the Independence of Justice* (1983), *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence* (1982), dan *The Bangalore Principles of Judicial Conduct* (2002). Ketiga ketentuan internasional itu menyebutkan, independensi dan imparsialitas peradilan tidak hanya dilekatkan pada peradilan secara institusional, tetapi juga diberikan kepada hakim secara individual.

Dalam *Universal Declaration on the Independence of Justice* disebutkan, "hakim harus bebas secara individual", *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence* juga menyebutkan, "*Individual judges should enjoy personal independence and substantive independence*". Selain itu, dalam *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*, khususnya bagian tentang independensi kehakiman, terdapat ketentuan serupa yang menyebutkan "*A judge shall therefore uphold and exemplify judicial independence in both its individual and institutional aspects*".¹⁹

Prinsip independensi harus dimaknai bukan pada kelembagaan tetapi pada fungsi utama lembaga peradilan di tengah masyarakat, yaitu memutus suatu sengketa hukum. Menurut Bagir Manan, kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk menjamin '*impartiality*' dan '*fairness*' dalam memutus perkara termasuk perkara-perkara yang langsung atau tidak langsung melibatkan kepentingan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Pengadilan atau

19 Sulistyowati Irianto, dkk, *Problematika Hakim dalam Ranah Hukum, Pengadilan, dan Masyarakat di Indonesia: Studi Sosio-Legal*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2007, hlm. 65

hakim harus independen tidak hanya terhadap cabang kekuasaan lain tetapi juga dengan nilai pihak-pihak yang berperkara.²⁰

Independensi hakim itu dapat bersifat normatif dan realita.²¹ Keduanya tidak dapat dipisahkan. Ada yang mengartikan independensi dalam arti sempit dan arti luas. Namun pada prinsipnya, independensi kekuasaan kehakiman bukan semata-mata independensi kelembagaan tetapi juga independensi personal hakim. Praktik di lapangan, secara administrasi seorang ketua pengadilan menunjuk majelis hakim atau hakim tunggal yang menyidangkan perkara tetapi setelah penunjukkan majelis, kewenangan ketua pengadilan putus atau berakhir dan tidak boleh mencampuri urusan perkara. Bahkan, Ketua Pengadilan Tinggi hingga unsur pimpinan MA sama sekali tidak boleh melakukan intervensi. Dalam porsi pengawasan sekalipun, MA juga tidak sampai masuk ke dalam perkara karena setiap hakim dalam tingkat peradilan apapun memiliki independensi yang harus dihormati termasuk oleh MA.²²

Independensi hakim yang telah dijamin sedemikian rupa oleh konstitusi, bahkan dikawal oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai *the guardian of the constitution*, dirasa masih belum dapat menjamin dengan baik pelaksanaan fungsi yustisial jika aspek non-yustisial tidak dijamin secara memadai. Oleh karena itu dibutuhkan pengaturan yang jelas terkait dengan manajemen hakim ini dengan mempertimbangkan berbagai putusan MK.

Problematika Manajemen Hakim dalam RUU tentang Hakim

DPR telah menginisiasi RUU dengan judul Jabatan Hakim.²³ Pemerintah mengusulkan agar nomenklaturnya diubah menjadi “RUU tentang

20 Bagir Manan, *Menegakkan Hukum, Suatu Pencarian*. Jakarta; Asosiasi Advokat Indonesia 2009, hlm. 83.

21 Muchsin, *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Kebijakan Asasi*. Jakarta: STIH IBLAM, 2004, hlm. 10.

22 Fajrul Falaakh, *Pengawasan dan Peradilan Profesi Hakim*, dalam Konsisten Mengawal Konstitusi, KHN, 2014, hlm.355.

23 Bagir Manan, Beberapa Catatan Atas RUU Jabatan Hakim, Disampaikan dalam Rapat Persiapan Pembahasan RUU Jabatan Hakim yang diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 16 November 2016, menyebutkan bahwa Hakim adalah pejabat (*ambtdrager*), bukan jabatan (*ambt*). Apakah yang akan diatur tentang hakim (pejabat di lingkungan peradilan) atau yang akan diatur tentang “jabatan”, yaitu tentang lembaga atau badan peradilan. Pilihannya: “RUU tentang Hakim” atau “RUU tentang Badan Peradilan”.

Hakim” lantaran lingkup materi muatan tidak hanya fokus terhadap ‘jabatan hakim’ dari perspektif kelembagaan tetapi mencakup kedudukan, rekrutmen, promosi, mutasi, pembinaan, pendidikan dan pelatihan, pengawasan, hak-hak yang melekat dengan kedudukan, pemberhentian, dan lain sebagainya.

Penyusunan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU tentang Hakim dilakukan secara komprehensif karena pemerintah menyadari kebutuhan akan lahirnya UU harus didukung dengan kesiapan dalam hal pelaksanaan. Hal tersebut juga sejalan dengan asas “dapat dilaksanakan” sebagaimana asas umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menghendaki ada jaminan bahwa UU tersebut nantinya dapat diimplementasikan dengan baik. Asas ini sejalan dengan *Good Regulatory Practices* yang diterapkan di banyak negara.²⁴

Dalam proses penyusunan DIM RUU tentang Hakim, pemerintah melibatkan banyak pihak mulai dari MA, KY, Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB), dan lain-lain. Pelibatan para *stakeholder* diharapkan memberikan masukan terkait substansi, misalnya pelibatan Kemenkeu dalam proses penyusunan DIM RUU tentang Hakim dilatarbelakangi semangat memperbaiki konsep dan pengaturan keuangan negara yang nantinya akan diterapkan kepada para hakim sebagai pejabat negara.

Selama ini, pejabat negara seperti hakim agung mendapatkan hak dan fasilitas yang berbeda dengan PNS secara umum, misalnya hak pensiun sebagai hakim agung (pejabat negara) di samping hak pensiun sebagai PNS. Timbul pertanyaan apakah hal seperti itu akan diberlakukan juga bagi hakim pada semua tingkat peradilan. Sebab jabatan pejabat negara disematkan dalam periode tertentu seperti misalnya Presiden RI selama dua periode, sedangkan jabatan hakim di bawah MA diemban sejak diangkat sampai usia pensiun atau kurang lebih selama 40 tahun. Sementara itu, hakim agung menduduki jabatan sebagai pejabat negara terhitung sejak diangkat berdasarkan Keputusan

24 OECD *Reviews of Regulatory Reform, Regulatory Impact Analysis A Tool For Policy Coherence*, OECD, 2017.

Presiden dan mengakhiri jabatannya ketika memasuki masa pensiun, menyatakan berhenti atau diberhentikan dari jabatannya. Apakah selama puluhan tahun itu pula hakim yang bersangkutan mendapat hak dan fasilitas yang sama karena disebut pejabat negara?

Catatan lainnya adalah dari segi pola karier dan pembinaan. Setiap hakim sejak diangkat memerlukan pembinaan, pengembangan kompetensi, dan pola karier, yang tidak pernah diberlakukan bagi pejabat negara ketika menjabat. Termasuk juga dengan sistem penggajian pejabat negara pun ditetapkan berbeda dengan pejabat dalam struktur PNS. Setidaknya sejumlah catatan di atas menjadi isu krusial yang perlu dialami dalam perumusan norma sehingga tidak menimbulkan masalah dalam penerapannya ke depan. Analisis terhadap beban dan manfaat (*cost and benefit analysis*) perlu dilakukan secara cermat. Dengan demikian, upaya pemerintah melibatkan sejumlah *stakeholder* mempunyai alasan yang kuat, misalnya pelibatan Kemenkeu akan sangat bermanfaat karena sebagian besar muatan RUU tentang Hakim erat kaitannya dengan beban keuangan negara.

Mengkaji perkembangan proses penyusunan DIM sejatinya yang diinginkan hakim adalah adanya jaminan kesejahteraan yang dapat berdampak pada tugas dan kewenangan yang dijalankan semaksimal mungkin sebagai wakil Tuhan di muka bumi.²⁵

Dalam persidangan hakim memegang peran penting. Wibawanya memang harus terjaga hingga dianggap sebagai orang yang mulia. Bahkan ketika menjalankan fungsinya, disandingkan sebutan “Yang Mulia”. Tanpa jaminan kesejahteraan yang tidak memadai, dikhawatirkan ada pengaruh baik langsung ataupun tidak langsung.²⁶ Salah satu masalah yang sering dikeluhkan adalah tempat tinggal, yang mana masih banyak hakim terpaksa harus

25 Jimly Asshiddiqie, *Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim Indonesia*, dalam Susi Dwi Harijanti (ed.), *Negara Hukum Yang Berkeadilan, Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof.Dr.H.Bagir Manan, S.H.,M.C., PSKN-HTN*, Unpad Bandung, 2011, hlm.610. Keputusan peradilan yang ada di tangan hakim adalah keputusan kenegaraan. Hakim memutus atas dasar kekuasaan negara yang diamanatkan kepadanya. Hakim berhak menjatuhkan pidana mati kepada seorang terdakwa seakan-akan dialah yang menjadi wakil Tuhan di dunia ini yang menentukan hidup matinya seseorang. Oleh karena itu jabatan hakim (*staats ambt*) sangat penting dan pemegangnya disebut pejabat negara.

26 Lihat Siti Nurdjanah, *Kedudukan Hakim Sebagai Pejabat Negara Dalam Rangka Mewujudkan Independensi Yudisial*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2016, hlm 333.

“indekos” layaknya mahasiswa. Tanpa disadari hal ini akan berimplikasi pada kewibawaan hakim dalam lingkungan sosialnya, belum lagi pada beberapa wilayah yang akses transportasinya sulit.

Mempelajari berbagai fakta di lapangan ini muncul pula pemikiran terkait urgensi UU. Jika masalahnya terletak pada kesejahteraan hakim, apakah perlu diatur dalam RUU karena selama ini materi tersebut cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden (Perpres) yang dengan mudah dapat diubah sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan yang ada. Pemikiran ini didasarkan pula pada kondisi bahwa isu terkait hakim telah diatur dalam berbagai UU sesuai dengan jenis atau tingkatan peradilan.

Isu berikut yang memerlukan pemikiran adalah bagaimana jika hakim bersangkutan tidak menjalankan fungsi mengadili karena diangkat menjadi birokrat atau mengisi posisi jabatan struktural, misalnya pada lingkungan Sekretariat Jenderal di MA. Apakah diperbolehkan adanya rangkap jabatan pejabat negara dengan jabatan struktural?²⁷ Pelarangan rangkap jabatan ini perlu juga dipertimbangkan untuk menjaga marwah jabatan hakim karena yang dapat dikatakan sebagai hakim ialah ketika yang bersangkutan masih menjalankan fungsi mengadili. Perdebatan tentang materi ini pun masih belum bulat karena terbelenggu dengan istilah “pejabat negara”.

Jabatan “Pejabat Negara” yang disebut UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, bukanlah jabatan yang memerlukan sistem pembinaan. Ambil contoh, Presiden, anggota DPR, menteri, gubernur, hakim agung bukanlah jabatan yang memerlukan sistem dan manajemen pembinaan, seperti sistem kepangkatan atau karier. Meskipun dalam jabatan-jabatan tersebut terdapat jenjang jabatan seperti Ketua ataupun Wakil Ketua,

27 Pasal 31 UU Nomor 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman: (1) Hakim pengadilan di bawah Mahkamah Agung merupakan pejabat negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang berada pada badan peradilan di bawah Mahkamah Agung. (2) Hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat merangkap jabatan, kecuali undang-undang menentukan lain. Penjelasan UU menyebutkan “merangkap jabatan” antara lain: a. wali, pengampu, dan pejabat yang berkaitan dengan suatu perkara yang diperiksa olehnya; b. pengusaha; dan c. advokat. Dalam hal Hakim yang merangkap sebagai pengusaha antara lain Hakim yang merangkap sebagai direktur perusahaan, menjadi pemegang saham perseroan atau mengadakan usaha perdagangan lain. Beberapa UU yang terkait dengan kelembagaan negara misal UU Nomor 17/2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD mengatur juga tentang larangan rangkap jabatan sebagai pejabat negara (Pasal 236).

pengisian jabatan tersebut tidak didasarkan pada *merit system* melainkan *political system* baik penunjukkan langsung atau proses pemilihan.²⁸

Namun revisi UU Nomor 8 Tahun 1974 menjadi UU Nomor 43 Tahun 1999, justru memasukan jabatan hakim tingkat pertama dan banding sebagai "Pejabat Negara". Dalam Pasal 11 UU Nomor 43 Tahun 1999, bahkan disebutkan bahwa pegawai negeri yang menjadi ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung tidak dibebastugaskan dari jabatan organiknya. Dengan demikian, disebutkannya hakim tingkat pertama dan banding sebagai pejabat negara, tetapi bagi keduanya masih memiliki sistem pembinaan sehingga menjadikan satu-satunya pejabat negara yang memiliki sistem kepangkatan, karir dan manajemen pembinaan.

Sejatinya tidak begitu relevan lagi memperbincangkan atau memperdebatkan status hakim apakah sebagai pejabat negara atau pegawai negeri. Pengaturan jabatan hakim dalam sebuah RUU hendaknya menjadikan status hakim tersebut menjadi "hakim", sebagaimana juga berlaku di banyak negara. Dalam DIM RUU tentang Hakim, pemerintah menawarkan usulan terkait dengan pengaturan kedudukan hakim selaku pejabat negara, yang dikecualikan bagi hakim Pengadilan Negeri dan hakim Pengadilan Tinggi karena nomenklatur pejabat negara tidak memerlukan pola karir dan pembinaan.

Lantas bagaimana dengan status hakim pada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi yang dikecualikan sebagai pejabat negara? Terkait dengan hal tersebut, pemerintah mengusulkan substansi baru dalam draf RUU tentang Hakim khususnya dalam Pasal 5A, dengan memunculkan nomenklatur baru yakni "pejabat negara tertentu" yang memiliki pola manajemen yang berbeda di luar ASN/PNS.

Rancangan aturan tersebut juga telah mendefinisikan siapa yang dimaksud sebagai "pejabat negara tertentu", yakni "pejabat pelaku kekuasaan kehakiman yang melaksanakan fungsi yudisial dengan persyaratan dan hak yang melekat sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini."

28 Arsil, *Seputar Status Hakim dalam RUU Jabatan Hakim*, Hukumonline.com diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5818413abbd7e/seputar-status-hakim-dalam-ruu-jabatan-hakim-broleh-arsil->, tanggal 26 Maret 2018 pukul 16:00WIB.

Sistem kepangkatan dalam “pejabat negara tertentu” pun diusulkan mengikuti pola karir dan pembinaan yang serupa dengan ASN. Serupa di sini tidak berarti meniru persis melainkan mengadopsi konsep jenjang kepangkatan yang dimulai dari hakim pratama, muda, madya, dan utama untuk hakim pada Pengadilan Negeri. Sementara, jenjang kepangkatan hakim tinggi terdiri dari hakim muda, madya, dan utama. Selain itu, RUU tentang Hakim pun mengecualikan status “hakim khusus” atau dalam rancangan ini dimaknai sebagai hakim *ad hoc* yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu pada pengadilan khusus (pengadilan yang menangani perkara tertentu pada lingkungan peradilan umum).

Penutup

Ikhtiar untuk memberikan posisi terbaik bagi “Yang Mulia” hendaknya terus diusahakan agar cita-cita memiliki hakim yang tidak hanya menjadi corong undang-undang dapat terealisasi. Hakim dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman harus menjaga integritas, kemandirian, dan profesionalitasnya serta dijamin keamanan dan kesejahteraannya dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap hukum dan keadilan.

Penegasan yang dibutuhkan adalah ada suatu aturan yang pasti dan berkelanjutan dalam memberikan jaminan kesejahteraan. Pengaturan yang saat ini masih tidak harmonis, tersebar, dan bersifat parsial dalam berbagai peraturan perundang-undangan, sehingga perlu disusun dan disikapi bersama dengan membuat satu aturan yang komprehensif mengenai manajemen hakim yang dapat berdampak positif bagi hakim sebagai penegak hukum dan keadilan. Mengacu pada Prolegnas prioritas tahunan, RUU tentang Hakim ini sudah diagendakan untuk dibahas tahun 2018. Semoga agenda tersebut dapat terealisasi di tengah tahun politik yang sedang berlangsung saat ini.

Daftar Pustaka

- Agus Sahbani, "Persoalan Ini Jadi Penghambat Rekrutmen Calon Hakim", Hukumonline.com, diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5783831d0db7f/persoalan-ini-jadi-penghambat-rekrutmen-calon-hakim>, pada tanggal 26 Maret 2018 pukul 09:12 WIB.
- Aida Mardatillah, "Seleksi Calon Hakim, Dahulu, dan Sekarang", Hukumonline.com diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59d4b5a28c32c/seleksi-calon-hakim--dahulu-dan-sekarang>, pada tanggal 26 Maret 2018 pukul 09:27 WIB.
- Arsil, *Seputar Status Hakim dalam RUU Jabatan Hakim*, Hukumonline.com diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5818413abbd7e/seputar-status-hakim-dalam-ruu-jabatan-hakim-broleh--arsil->, tanggal 26 Maret 2018 pukul 16:00WIB.
- Bagir Manan, Beberapa Catatan Atas Ruu Jabatan Hakim, Disampaikan dalam Rapat Persiapan Pembahasan RUU Jabatan Hakim yang diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta, 16 November 2016.
- Bagir Manan, *Menegakkan Hukum, Suatu Pencarian*. Jakarta; Asosiasi Advokat Indonesia 2009.
- Brian Barry, *Justice as Impartiality*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Fajrul Falaakh, *Konsisten Mengawal Konstitusi*, KHN, 2014.
- Muchsin, *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka dan Kebijakan Asasi*. Jakarta: STIH IBLAM, 2004.
- Mukhthie Fadjar, *Beberapa Catatan Tentang Kedudukan Hakim Sebagai Pejabat Negara*, makalah disampaikan dalam Focus Group Discussion oleh Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung Republik Indonesia di Surabaya, 12 Nopember 2015.
- OECD Reviews of Regulatory Reform, *Regulatory Impact Analysis A Tool For Policy Coherence*, OECD, 2017
- Siti Nurdjanah, *Kedudukan Hakim Sebagai Pejabat Negara Dalam Rangka Mewujudkan Independensi Yudisial*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2016.
- Sulistiyowati Irianto, dkk, *Problematika Hakim dalam Ranah Hukum, Pengadilan, dan*

Masyarakat di Indonesia: Studi Sosio-Legal, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2007.

Susi Dwi Harijanti (ed.), *Negara Hukum Yang Berkeadilan*, Kumpulan Pemikiran Dalam Rangka Purnabakti Prof.Dr.H.Bagir Manan, S.H., M.C., PSKN-HTN, Unpad Bandung, 2011.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Ketetapan MPR Nomor I/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002,

Undang-Undang Nomor 8 Tentang 1974 tentang Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015

Manajemen Hakim Berdasarkan Perspektif Hakim

T. Gayus Lumbuun

A. Pendahuluan

Manajemen dalam perspektif jabatan atau profesi meliputi pengangkatan, pembinaan, pengawasan, perlindungan, dan pemberhentian. Masalah manajemen hakim ini penting, karena sampai saat ini masih diperlukan suatu model atau sistem manajemen hakim yang mampu melahirkan profesi jabatan hakim yang melaksanakan tugas dan kewajibannya.

Upaya yang sekarang sedang dilakukan adalah dengan menyusun Undang-Undang tentang Jabatan Hakim yang pada saat ini sedang dalam proses pembahasannya oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI).

Tulisan mengenai manajemen hakim ini adalah dari perspektif hakim. Oleh karena itu, tulisan ini lebih pada hasil refleksi pemikiran penulis yang pernah menjadi hakim agung selama kurang lebih 8 tahun, yaitu sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2018. Namun sebelum memasuki pembahasan mengenai manajemen hakim, maka saya akan menguraikan beberapa pemikiran terkait dengan profesi atau jabatan hakim ini.

B. Tugas Hakim Menegakkan Hukum yang Berkeadilan Sesuai dengan Hukum yang Hidup dalam Masyarakat

Tugas hakim dalam menegakkan hukum yang berkeadilan sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat merupakan konsekuensi dari beberapa ketentuan dalam Undang-Undang (UU) Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Pertama, bahwa pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya (Pasal 10). Artinya dengan ketentuan ini, maka tugas hakim adalah menemukan hukum yang adil yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. *Kedua*, ada ketentuan bahwa hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, penegakan hukum di Indonesia sudah memberikan peran yang besar terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat. *Ketiga*, pentingnya integritas dan kepribadian yang tidak tercela, jujur, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.

Dalam mengadili suatu perkara menurut hukum, ada tiga langkah yang harus dilakukan hakim, yaitu:

- 1) Menemukan hukum, menetapkan kaidah mana yang akan diterapkan di antara banyak kaidah dalam suatu sistem hukum atau jika tidak ada yang dapat diterapkan, mencapai satu kaidah untuk perkara itu (yang mungkin atau tidak mungkin dipakai sebagai suatu kaidah untuk perkara lain sesudahnya) berdasarkan bahan yang sudah ada menurut sesuatu cara yang ditunjukkan oleh sistem hukum.
- 2) Menafsirkan kaidah yang dipilih atau ditetapkan secara demikian, yaitu menentukan maknanya sebagaimana ketika kaidah itu dibentuk dan berkenan dengan keluasaannya yang dimaksud.

- 3) Menerapkan kepada perkara yang sedang dihadapi kaidah yang ditemukan dan ditafsirkan demikian.

Dalam memutus suatu perkara hakim tidak harus berpandangan legalistik, namun menafsirkan peraturan perundang-undangan secara progresif termasuk berlandaskan pada hukum yang hidup dalam masyarakat. Dalam konteks hakim menegakkan keadilan, maka berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (4), Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 48 Tahun 2009 ditentukan, “Peradilan dilakukan demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.

Hakim dalam memutus perkara tidak boleh hanya bersandar pada UU semata, akan tetapi juga harus sesuai dengan hati nuraninya. Hakim sebagai penegak hukum hendaknya dalam mengadili perkara selain bersandar kepada UU juga bertitik tolak kepada norma-norma yang hidup dalam masyarakat sehingga putusan yang dihasilkan berdimensi keadilan. Dengan demikian, penegakan hukum berkeadilan berdasarkan hukum yang hidup dalam masyarakat merupakan jantung dari tugas dan fungsi hakim.

Hakim tidak dapat memaksakan suatu norma yang tidak lagi relevan diterapkan dalam suatu masyarakat, maka hakim harus dapat menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam suatu masyarakat. Apabila seorang hakim dalam mengadili suatu kasus konkret tetap memaksakan menerapkan suatu norma yang tidak lagi relevan akan timbul ketidakadilan sebagaimana *adagium summum ius summa iniura* (UU yang diterapkan secara rigid akan menimbulkan ketidakadilan).

C. Kemandirian Institusi dan Individu Hakim

Salah satu prinsip penting bagi tegaknya hukum yang berkeadilan adalah prinsip independensi hakim. *International commission of jurists* di Bangkok pada tahun 1965, dirumuskan “*the dynamic aspects of the rule of law in the modern age*” (aspek-aspek dinamika rule of law dalam abad modern), yang mencakup:

- 1) Perlindungan konstitusional.
- 2) Peradilan atau badan-badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- 3) Pemilihan umum yang bebas.
- 4) Kebebasan menyatakan pendapat.
- 5) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- 6) Pendidikan kewarganegaraan.

Namun konferensi *International Commission of Jurists* menekankan pula bahwa :*“independence does not mean that the judge is entitled to act in an arbitrary manner”*. Artinya, kebebasan hakim yang merupakan personifikasi dari kemandirian kekuasaan kehakiman, tidaklah berada dalam ruang hampa, tetapi ia dibatasi oleh rambu-rambu berikut:

- 1) Akuntabilitas.
- 2) Integritas moral dan etika.
- 3) Transparansi.
- 4) Pengawasan (kontrol).

Dalam hubungan dengan tugasnya sebagai hakim, maka independensi hakim masih harus dilengkapi lagi dengan sikap imparisialitas dan profesionalisme di bidangnya. Independensi tersebut tidak berarti bertindak sewenang-sewenang. Inti dari kemandirian institusi dan individu hakim adalah bebas dari intervensi atau berbagai bentuk pengaruh apa pun dari kekuasaan negara lainnya, yaitu baik dari kekuasaan eksekutif, maupun kekuasaan legislatif.

Salah satu agenda pembaruan Mahkamah Agung (MA) tersebut adalah kemandirian institusi dan individu yang didukung dengan praktik tata kelola organisasi yang akuntabel dan transparan. Sejalan dengan agenda kemandirian institusi dan individu, politik hukum nasional secara normatif telah berusaha membebaskan lembaga yudikatif dari intervensi lembaga lainnya. Apabila menengok ke belakang dalam sejarah politik hukum kekuasaan kehakiman, bentuk intervensi politik terhadap hukum sangatlah nyata secara eksplisit.

Pada era rezim Demokrasi Terpimpin misalnya, intervensi terhadap kekuasaan kehakiman sangatlah nyata, tidak saja dalam tataran praktis implementasi UU, tetapi justru tertuang secara tegas dalam UU. Hal tersebut dapat dilihat dalam rumusan Pasal 19 UU Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan "Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak, Presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan". Era ini sudah lewat, dan secara nasional telah memiliki komitmen yang kuat untuk menjadi independensi dan kebebasan hakim ini.

D. Reformasi Lembaga Peradilan

Sejak awal menjadi bagian dari lembaga peradilan sebagai hakim agung, saya sudah melihat berbagai persoalan internal lembaga tersebut. Satu hal penting, yang menjadi catatan saya adalah bahwa lemah kinerja lembaga peradilan, bukan karena tidak adanya *Road Map* reformasi lembaga peradilan, tetapi disebabkan oleh ketidakkonsistenan, cara pandang (*mind set*) para pelaku atau faktor manusianya, yang ditentukan oleh kapasitas (kemampuan), serta moralitas hakim.

Artinya, kalau menggunakan pemikiran sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman, persoalan bukan lagi pada aspek substansi hukum, tetapi sedikit pada aspek struktur dan budaya hukum para pemangku kepentingan dalam lembaga yudikatif, termasuk MA.

Pembentukan Komisi Yudisial (KY) serta upaya berbagai organisasi masyarakat pemantau lembaga peradilan sedikit demi sedikit sudah mulai ikut berkontribusi membenahi persoalan-persoalan mendasar dan laten di MA. Salah satu aspek penting dalam reformasi peradilan adalah pentingnya *checks and balances* dalam *criminal justice system*.

Saya merasa penting untuk menekankan pembenahan lembaga peradilan dalam perspektif *checks and balances* antara insititusi yang terlibat di dalamnya. Apabila mengacu kepada Kitab Undang-Undang Hukum Acara

Pidana (KUHP) dan Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana (RUU HAP) yang baru akan dibahas oleh DPR dan pemerintah, proses penegakan hukum yang melibatkan berbagai institusi penegak hukum, sesungguhnya mengandung esensi pengawasan atau mekanisme *checks and balances* antara institusi yang terlibat di dalamnya. Artinya, keterlibatan lebih dari satu institusi dalam proses penegakan hukum mestinya harus dilihat sebagai suatu sistem yang memungkinkan terciptanya saling kontrol antara para aparat penegak hukum.

Beberapa ketentuan dalam KUHP sudah jelas menggambarkan adanya fungsi *checks and balances*, misalnya ketika dimulainya tahap penyidikan, pihak penyidik berkewajiban memberitahukan kepada penuntut umum (Pasal 109 ayat 1 KUHP), perpanjangan penahanan dalam penyidikan dilakukan oleh penuntut umum (Pasal 4 ayat (2)), perpanjangan penahanan pada tahap penuntutan dilakukan oleh Ketua Pengadilan Negeri (Pasal 25 ayat (2)), sedangkan perpanjangan penahanan pada tahap pemeriksaan di pengadilan negeri dan pengadilan tinggi dilakukan oleh Ketua Pengadilan Tinggi (Pasal 26 ayat (2) dan Pasal 27 ayat (2)), dan perpanjangan penahanan dalam tahap pemeriksaan perkara di tingkat kasasi dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung (Pasal 29 ayat (2)).

Rumusan di atas jelas menggambarkan adanya mekanisme *checks and balances* yang mengatur aparat penegak hukum yang bertujuan untuk memberikan kepastian dan melindungi kepentingan pihak korban. Dengan adanya rumusan ini, maka ada kontrol dari institusi penegak hukum lainnya. Praktik ini sekaligus menjadi tolok ukur penilaian terhadap kompetensi dan kinerja dari masing-masing lembaga penegak hukum.

Kinerja lembaga peradilan haruslah didukung oleh praktik akuntabilitas dan transparansi tata kelola di internal kekuasaan kehakiman tersebut, termasuk MA. Akuntabilitas menuntut adanya kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban dengan menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah. Pemberi amanah dapat diartikan

pihak yang mengangkat, pihak yang dilayani secara langsung maupun kepada pihak masyarakat atau publik pencari keadilan, yang merupakan sumber utama dari kewenangan dan tanggung jawab yang diembannya. Untuk itu, pemegang amanah diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan, baik dalam bentuk keberhasilan maupun kegagalan dalam pelaksanaan tugas yang diembannya.

Sedangkan transparansi menghendaki keterbukaan institusi pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Institusi publik seperti MA berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lainnya. Transparansi pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara institusi atau lembaga negara dengan masyarakat, sehingga tercipta lembaga-lembaga negara dan pemerintah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Makna transparansi dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dapat dilihat sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban MA kepada rakyat dan upaya untuk peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme.

Sejalan dengan agenda dalam *road map*, penting dilakukan pembenahan terhadap tiga komponen yang dapat dikategorikan ke dalam akuntabilitas dan transparansi keorganisasian, yaitu akuntabilitas dan transparansi bidang keuangan, administrasi, dan sumber daya manusia. Akuntabilitas dan transparansi bidang keuangan menuntut adanya petanggungjawaban dan informasi yang diperlukan publik mengenai penggunaan anggaran.

Akuntabilitas dan transparansi administrasi berkaitan dengan penyelenggaraan pengadministrasian produk-produk MA, seperti putusan pengadilan dan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh MA. Sedangkan akuntabilitas sumber daya manusia antara lain mengenai mutasi dan penanganan perkara. Ada kesan penetapan majelis memiliki pola yang tidak saja berdasarkan kompetensi, tetapi didasarkan "*like and dislike*".

E. Manajemen Hakim

Sebagaimana yang telah dikemukakan dalam pendahuluan, manajemen hakim meliputi aspek pengangkatan, pembinaan, pengawasan, perlindungan, dan pemberhentian. Berikut ini pemikiran-pemikiran yang terkait dengan aspek-aspek tersebut yang perlu diperhatikan.

a. Pengangkatan hakim

Aspek penting yang perlu dibenahi terkait dengan pengangkatan hakim adalah rekrutmen hakim yang bermakna penting dan strategis. Oleh karena itu, di samping mekanisme rekrutmen yang transparan, namun yang paling substantif dan kompetensi para hakim adalah syarat-syarat untuk menjadi hakim harus diperketat. Hal-hal yang perlu diperketat misalnya, soal usia yang minimal 27 tahun agar para hakim yang diangkat menjadi pejabat negara sudah memiliki kematangan dan pengalaman. Hakim-hakim tidaklah direkrut dari *fresh graduate*, tetapi direkrut dari polisi, jaksa, advokat yang telah berpengalaman dalam praktik hukum. Rekrutmen hakim dilakukan secara berjenjang, yaitu untuk peningkatan karir dari hakim pada pengadilan negeri (PN) ke pengadilan tinggi (PT) haruslah melakukan mekanisme seleksi berdasarkan kebutuhan atau kursi yang kosong. Jadi tidak semua hakim dapat meniti karir sampai dengan PT dan MA, kalau hasil seleksi tidak memenuhi persyaratan untuk menjadi hakim pada PT. Contoh rekrutmen hakim yang ketat dan hampir sama dengan yang dijelaskan ini adalah di Kanada, Belanda, dan China.

b. Pembinaan Hakim

Pembinaan hakim meliputi hakim pertama dan hakim militer, hakim tinggi dan hakim militer tinggi, hakim militer utama, dan hakim agung. Hal-hal penting diatur lebih tegas adalah mengenai larangan merangkap jabatan menjadi pelaksana putusan pengadilan, wali, pengampu, dan pejabat yang berkaitan dengan suatu perkara yang akan atau sedang diperiksa olehnya, penasihat hukum, dan pengusaha.

Aspek pembinaan yang perlu diatur lebih baik lagi adalah berkaitan dengan penempatan, peningkatan kapasitas, penilaian kinerja, promosi, dan mutasi. Penempatan hakim pertama dilakukan berdasarkan lingkungan peradilan pilihan peserta pendidikan hakim. Penempatan hakim militer dilakukan berdasarkan lingkungan peradilan militer. Penempatan hakim pertama dan hakim militer dilakukan oleh MA. Penempatan hakim pertama dan hakim militer mempertimbangkan prestasi hasil pendidikan hakim, pengembangan wawasan kebangsaan hakim, dan pilihan wilayah penempatan tugas hakim.

Masalah pendidikan peningkatan kapasitas sangat penting bagi hakim. Peningkatan kapasitas hakim ini dilakukan melalui pelatihan hakim untuk meningkatkan kemampuan teknis peradilan dan kepribadian hakim. Pelatihan kemampuan teknis peradilan diselenggarakan oleh MA. Pelatihan kepribadian hakim diselenggarakan oleh KY. Pelatihan kemampuan teknis peradilan dan kepribadian dilaksanakan secara berjenjang dan berkelanjutan.

Aspek penilaian kinerja dalam pembinaan hakim juga sangat penting. Penilaian kinerja hakim pertama dan hakim militer meliputi penilaian terhadap teknis peradilan dan administrasi peradilan. Penilaian kinerja terhadap teknis peradilan dan administrasi peradilan dilakukan oleh MA.

Penilaian kinerja terhadap teknis peradilan meliputi:

- a. kemampuan teknis dalam menangani perkara;
- b. penyusunan berita acara persidangan;
- c. pembuatan dan pengisian daftar kegiatan persidangan;
- d. tenggang waktu penyelesaian perkara;
- e. penyelesaian minutasi; dan
- f. kualitas putusan.

Penilaian kinerja terhadap administrasi peradilan meliputi tertib:

- a. prosedur penerimaan perkara;
- b. register perkara;

- c. keuangan perkara;
- d. pemeriksaan buku keuangan perkara;
- e. kearsipan perkara; dan
- f. pembuatan laporan perkara.

Promosi hakim pertama dan hakim militer dilakukan dari penempatan semula menjadi: hakim pertama dengan kelas pengadilan yang lebih tinggi; dan/atau pimpinan pengadilan. Promosi menjadi hakim pertama dan hakim militer dengan kelas pengadilan lebih tinggi mempertimbangkan kompetensi, hasil penilaian kinerja, dan kepribadian. Sementara promosi menjadi pimpinan pengadilan dilaksanakan dengan ketentuan menjadi wakil ketua pengadilan; atau ketua pengadilan.

Aspek lain yang juga terkait dengan pembinaan adalah masalah promosi hakim. Promosi menjadi wakil ketua pengadilan mempertimbangkan kompetensi, hasil penilaian kinerja, kepribadian, dan pengalaman kerja. Promosi menjadi ketua pengadilan mempertimbangkan kompetensi, hasil penilaian kinerja, kepribadian, pengalaman kerja, dan pernah menjadi wakil ketua pengadilan. Promosi hakim pertama dan hakim militer dilakukan oleh tim promosi yang dibentuk MA. Promosi hakim pertama dan hakim militer dilaksanakan berdasarkan pertimbangan KY.

Demikian juga dengan persoalan mutasi sebagai bagian dari pembinaan. Mutasi hakim pertama dan hakim militer bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan, mematangkan pribadi, menambah pengalaman, dan mengisi kekurangan hakim di suatu daerah. Mutasi hakim pertama dan hakim militer dilaksanakan dengan pola regional dan nasional. Mutasi hakim pertama dan hakim militer dilakukan oleh tim mutasi yang dibentuk MA. Mutasi hakim pertama dan hakim militer dilakukan berdasarkan pertimbangan KY.

c. Pengawasan Hakim

Pasal 11 angka 4 UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman merupakan landasan kewenangan atributif bagi lembaga MA untuk

melakukan upaya pengawasan internal terhadap perbuatan pengadilan dalam lingkungan peradilan yang ada di bawahnya. "Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan dalam lingkungan peradilan yang berada di bawahnya berdasarkan ketentuan undang-undang".

Sistem pengawasan internal di lingkungan lembaga peradilan saat ini terdiri dari dua bagian besar, yaitu pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan melekat dalam organisasi MA dan lembaga peradilan di bawahnya adalah pengawasan secara struktural yang melekat dalam suatu organisasi. Dalam hal MA, maka pengawasan melekat secara mikro dilaksanakan oleh masing-masing satuan kerja (Satker) dan secara makro dilaksanakan secara berjenjang, yaitu MA, PT, dan PN.

Pengawasan fungsional merupakan pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang ditunjuk khusus. Pengawasan model ini dimulai melalui Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983 mengenai pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang ditunjuk khusus untuk melakukan audit secara independen terhadap objek yang diawasi. Kinerja dari Badan Pengawas MA tersebut bisa diukur dengan kebijakan tradisi baru MA dengan dilaksanakannya penyampaian Laporan Tahunan MA.

MA telah melakukan berbagai langkah pembaharuan peradilan dengan membuat beberapa kebijakan guna memperkuat fungsi kewenangan pengawasan internalnya, antara lain KMA/080/SK/VIII/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan di Lingkungan Lembaga Peradilan, KMA/096/SK/X/2006 tentang Tanggung Jawab Ketua Pengadilan Tingkat Banding dan Tingkat Pertama dalam Melaksanakan Tugas Pengawasan, serta KMA/104A/SK/XII/2006 tentang Pedoman Perilaku Hakim. Namun, sistem pengawasan, baik eksternal maupun internal sampai pada saat ini tetap tidak memberikan efek yang positif bagi peningkatan dan perbaikan citra lembaga peradilan.

Upaya-upaya dalam melakukan penilaian putusan hakim sebenarnya telah ada dari lembaga peradilan itu sendiri, yakni dengan dikeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) atau Instruksi Nomor 1 Tahun 1967 tentang Eksaminasi, Laporan Bulanan dan Daftar Banding. Tapi eksaminasi

yang dilakukan berdasarkan instruksi tersebut tidak berjalan efektif dalam fungsinya mengontrol kejujuran para hakim. Sifat eksaminasi yang dilakukan bukan keharusan. Dalam perkembangannya, melalui SEMA Nomor 02 Tahun 1974 mengenai syarat-syarat kenaikan pangkat hakim, maka hasil eksaminasi terhadap putusan hakim menjadi salah satu syarat yang harus disertakan sebagai ganti ujian dinas bagi hakim yang akan naik golongan. Namun praktiknya tidak seperti yang diharapkan, karena putusan-putusan yang dieksaminasi adalah putusan-putusan yang dipilih sendiri oleh hakimnya. Hakim mencari putusan-putusan terbaik yang pernah dilakukannya.

Objek yang dapat dieksaminasi adalah proses peradilan dan produk peradilan, seperti Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP-3), penetapan pengadilan, putusan pengadilan, dan sebagainya. Sedangkan kriteria putusan pengadilan yang perlu dilakukan eksaminasi adalah: *pertama*, putusan pengadilan yang menjadi perhatian luas masyarakat karena dianggap jauh dari rasa keadilan. *kedua*, putusan pengadilan yang mengundang perdebatan di kalangan hukum. *ketiga*, putusan pengadilan yang penting dijadikan pegangan, sehingga mempunyai nilai tinggi bagi mahasiswa dalam mengembangkan *legal reasoning*. Kasus yang dapat dieksaminasi terdiri dari kasus pidana, perdata, niaga, tata usaha negara.

Subjek yang dapat melakukan eksaminasi atau yang dapat menjadi majelis eksaminasi adalah orang-orang yang mempunyai kredibilitas dan kompetensi untuk melakukan pengujian secara hukum. Bahkan eksaminasi justru banyak menggunakan pendekatan nonhukum seperti pendekatan filosofis, moral, sosiologi budaya. Hal yang penting menjadi pertimbangan adalah bahwa anggota Tim Eksaminasi haruslah orang-orang yang tidak memiliki kepentingan dengan kasus yang dieksaminasi (tidak ada *conflict of interest*) serta memiliki komitmen terhadap pembaharuan hukum Indonesia. Kegiatan eksaminasi dapat dilakukan secara terbuka (*open examination*) maupun tertutup (*close examination*).

Eksaminasi terbuka dilakukan untuk publik dan untuk kepentingan publik sebagai bentuk masyarakat terhadap lembaga peradilan. Eksaminasi

tertutup dilakukan untuk mengkritisi produk putusan hukum yang berkedudukan sebagai *the second opinion* terhadap suatu putusan hukum yang dibuat oleh pejabat publik dan layanan jasa kalangan profesi hukum yang diduga melakukan penyalahgunaan profesinya.

Lembaga pendidikan tinggi hukum mempunyai tanggung jawab terhadap pembangunan hukum, baik dalam mencetak para sarjana hukum yang akan menjadi bagian penting dalam lembaga peradilan, maupun melalui bentuk kepedulian lembaga pendidikan tinggi hukum terhadap kebutuhan masyarakat dalam kerangka Tri Darma Perguruan Tinggi. Kegiatan eksaminasi putusan dapat menjadi program laboratorium hukum pada pendidikan tinggi hukum. Dengan kegiatan ini, maka pendidikan tinggi hukum akan memperkuat studi-studi empiris tentang hukum yang didukung dengan kemampuan *legal reasoning* dan *legal argumentation*.

Dengan demikian, kegiatan eksaminasi hukum akan memberikan nilai tambah kepada lulusan pendidikan tinggi hukum, yaitu mampu menghasilkan lulusan atau sarjana hukum yang kritis dan sensitif terhadap persoalan kemasyarakatan dan penegakan hukum, turut ambil bagian dalam upaya memperbaiki citra lembaga peradilan. Artinya, kegiatan eksaminasi putusan yang dilakukan oleh lembaga pendidikan tinggi hukum, tidak saja bermanfaat bagi upaya memperbaiki citra atau bagian dari agenda reformasi peradilan, tetapi bermanfaat bagi upaya pengembangan kapasitas atau mutu lulusan dan lembaga pendidikan tinggi hukum itu sendiri. Namun, perlu disadari juga bahwa tidak mudah untuk melibatkan lembaga pendidikan tinggi hukum pada saat ini, karena perlu didukung dengan perubahan kurikulum, visi, serta ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki komitmen pada lembaga pendidikan tinggi hukum, serta dukungan sarana dan prasana.

Sebagai lembaga yang bukan merupakan institusi pengawasan lembaga peradilan, baik secara internal, maupun lembaga fungsional eksternal, maka memang hasil eksaminasi yang dilakukan oleh lembaga pendidikan tinggi hukum tidak dapat diterapkan secara langsung dalam fungsi pengawasan, tetapi dapat dimanfaatkan atau menjadi bahan yang dapat ditindaklanjuti

oleh KY sebagai lembaga pengawas eksternal dan juga MA sendiri terutama dalam rangka pengawasan internal. Hasil eksaminasi dapat pula menjadi pertimbangan bagi promosi hakim, bahkan sebaliknya dapat menjadi dasar bagi pemberian sanksi bagi hakim.

Untuk mendorong partisipasi lembaga pendidikan tinggi hukum, maka perlu adanya komitmen dan kemauan politik dari Presiden dengan mengeluarkan Peraturan Presiden tentang lembaga eksaminasi putusan hakim guna menekan kesenjangan atau disparitas putusan hakim dengan persepsi masyarakat yang sekarang kian melebar sehingga peradilan tetap dijunjung tinggi dan dipercaya oleh masyarakat luas dengan melibatkan lembaga pendidikan tinggi hukum.

Pengawasan terhadap hakim dapat diperkuat dengan melalui penguatan kode etik dan perilaku hakim dan penguatan pengawasan oleh KY. Penguatan kode etik dan perilaku hakim didasarkan pada formulasi dan perkembangan pemikiran mengenai prinsip-prinsip peradilan yang baik yang telah dirumuskan forum *International Judicial Conference di Bangalore*, India pada tahun 2001 yang menghasilkan kesepakatan mengenai draf kode etik dan perilaku hakim sedunia, kemudian disebut *The Bangalore Draft*.

Draf ini akhirnya diterima oleh berbagai kalangan hakim di dunia sebagai pedoman bersama dengan sebutan resmi *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*. Di dalamnya termuat enam prinsip penting yang harus dijadikan pegangan bagi hakim di dunia, yaitu: (1) Independensi (*independence principle*); (2) Ketidakberpihakan (*impartiality principle*); (3) Integritas (*integrity principle*); (4) Kepantasan dan Kesopanan (*propriety principle*); (5) Kesetaraan (*equality principle*); (6) Kecakapan dan Keseksamaan (*competence and diligence principle*).

Keenam prinsip etika hakim tersebut telah dijadikan dasar acuan dalam menyusun kode etik perilaku hakim di Indonesia seperti Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 07/PMK/2005 tentang Kode Etik Hakim Konstitusi dan Keputusan Ketua MA Nomor KMA/104A/SK/XII/2006 tentang Pedoman Perilaku Hakim, kemudian diperbaharui dengan Surat Keputusan Bersama

antara MA dan KY Nomor 047/KMA/SKB/IV/2009 dan Nomor 02/SKB/P.KY/IV/2009.

Sedangkan penguatan pengawasan oleh KY sangatlah penting, karena salah satu pengawasan yang diamanatkan dalam konstitusi adalah pengawasan yang dilakukan oleh KY sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 24B UUD 1945. KY berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung, dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Perlu dikembangkan hubungan kerja yang lebih harmonis dan konstruktif antara MA dan KY. KY yang diakui keberadaannya dalam UUD 1945 harus mampu hadir menjadi lembaga yang dapat membantu memperbaiki dan menjaga citra MA dan badan-badan peradilan di bawahnya.

d. Perlindungan Hakim

Profesi hakim memiliki risiko yang cukup tinggi, termasuk ancaman keamanan pada hakim. Perlindungan terhadap hakim meliputi keamanan hakim dan keluhuran dan martabat hakim. Keamanan hakim dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dijamin oleh negara. Jaminan keamanan dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia. Perlindungan terhadap keluhuran dan martabat hakim dilakukan oleh KY. Perlindungan keamanan hakim dan perlindungan terhadap keluhuran dan martabat hakim dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. Pemberhentian Hakim

Pemberhentian hakim terdiri atas dengan hormat dan tidak dengan hormat. Pemberhentian hakim dengan hormat karena:

- (1) meninggal dunia;
- (2) atas permintaan sendiri secara tertulis;
- (3) telah berusia 65 (enam puluh lima) tahun bagi hakim pertama atau hakim tinggi, dan berusia 70 (tujuh puluh) tahun bagi hakim agung

- serta bagi hakim di lingkungan peradilan militer sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (4) sakit jasmani atau rohani secara terus menerus selama 3 (tiga) bulan berturut-turut yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter; atau
 - (5) tidak cakap dalam menjalankan tugasnya.

Pemberhentian hakim tidak dengan hormat karena:

- (1) dipidana karena bersalah melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- (2) melakukan perbuatan tercela;
- (3) melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya terus-menerus selama 3 (tiga) bulan;
- (4) melanggar sumpah atau janji jabatan;
- (5) melakukan rangkap jabatan; atau
- (6) melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

Hakim pertama dan hakim tinggi diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua MA dan/atau KY melalui Ketua MA. Usul pemberhentian yang disampaikan oleh KY dilakukan jika hakim pertama dan hakim tinggi melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim. Untuk hakim militer, hakim militer tinggi, dan hakim militer utama diberhentikan oleh Presiden atas usul Panglima Tentara Nasional Indonesia berdasarkan persetujuan Ketua MA. Sementara pemberhentian hakim agung dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

“Pembentukan Komisi Yudisial (KY) serta upaya berbagai organisasi masyarakat pemantau lembaga peradilan sedikit demi sedikit sudah mulai ikut berkontribusi membenahi persoalan-persoalan mendasar dan laten di MA. Salah satu aspek penting dalam reformasi peradilan adalah pentingnya *checks and balances* dalam *criminal justice system*.”

Bab 4



PERBANDINGAN MANAJEMEN HAKIM

Manajemen Hakim di Turki

I k h s a n A z h a r¹

A. Pengantar

Hakim adalah profesi yang mulia. Bahkan tidak hanya mulia, tapi juga berperan sentral dalam mewujudkan penegakan hukum dan keadilan. Disebut mulia dan sentral karena hakim dalam memutus perkara pasti menyebutkan irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Tuhan Yang Maha Esa”. Artinya adalah apapun putusan hakim, disadari atau tidak akibat dari putusan itu, dan bagaimana pun diskursus yang muncul terhadap putusan tersebut, hakim dalam membacakan putusan menyebutkan dengan secara tegas dan jelas bahwa ia memutus untuk mewujudkan keadilan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Begitu mulia dan sentralnya hakim sebagaimana gambaran di atas, membuat Satjipto Rahardjo perlu menjelaskan bahwa “hakim harus mewakili suara rakyat yang diam, yang tidak terwakili, dan yang tidak didengar”. Sejalan dengan itu, Roeslan Saleh menyebutkan profesi hakim sebagai “pergulatan kemanusiaan”. Bayangkan, betapa terkurasnya energi hakim saat menjalankan tugasnya, karena ia harus menjalani sebuah pergulatan batin. Hakim harus membuat pilihan-pilihan yang tidak mudah. Hakim yang menyadari dirinya

1 Pelaksana di Unit Analisis Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial.

benar-benar bahwa dalam dirinya terjadi pergulatan kemanusiaan dihadapkan pada aturan hukum, fakta-fakta, argumen jaksa, argumen terdakwa dan advokat dan lebih dari itu, harus meletakkan telinganya di jantung masyarakat.² Atas dasar itulah, jauh sebelum Roeslan Saleh dan Satjipto Rahardjo menjelaskan pendapatnya, B. M. Taverne, seorang pakar hukum negeri Belanda seakan sudah membayangkan begitu pentingnya profesi hakim. Hal inilah yang membuatnya dengan tegas mengatakan “*geef me goede rechter, goede rechter commissarissen, goede officieren van justitieen, goede politie ambtenaren, en ik zal met een slecht wetboek van strafprosesrecht het goede beruken*” (berikan aku hakim, jaksa, polisi dan advokat yang baik, maka aku akan berantas kejahatan meskipun tanpa secarik undang-undang pun). Dengan perkataan lain, “berikan padaku hakim dan jaksa yang baik, maka dengan hukum yang buruk sekalipun saya bisa mendatangkan keadilan”.³

Namun patut disayangkan, di Indonesia, saat ini hakim seperti penggambaran di atas seakan hanya sebuah angan-angan, ada tapi sepertinya sulit untuk ditemukan. Sikap skeptis ini muncul karena fenomena yang terjadi saat ini. Mulai dari fenomena hakim yang terkena operasi tangkap tangan (OTT) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), jumlah hakim yang telah diusulkan sanksi oleh Komisi Yudisial (KY), hingga jumlah hakim yang telah dijatuhi sanksi oleh Mahkamah Agung (MA) dan forum Majelis Kehormatan Hakim (MKH).⁴

Dalam catatan penulis yang diperoleh dari berbagai sumber pemberitaan, sepanjang tahun 2016-2018 terdapat lima orang hakim yang terkena OTT KPK. Yang sangat disayangkan adalah satu di antara lima tersebut adalah pimpinan pengadilan tinggi. Tidak hanya itu, bahkan dua di antara lima adalah hakim tindak pidana korupsi, hakim yang seharusnya menjadi bagian

2 Satjipto Rahardjo, “Perang di balik Toga Hakim” dalam buku: *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2006), hlm. 91. Dikutip dari Sidharta (dkk), *Penerapan dan Penemuan Hukum dalam Putusan Hakim*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, Jakarta, 2011.

3 *Ibid*, hlm. 195.

4 MKH merupakan forum memeriksa dan memutus perkara dugaan pelanggaran etik hakim yang diusulkan untuk dijatuhi sanksi berat berupa pemberhentian tetap dengan hak pensiun dan pemberhentian tetap tidak dengan hormat. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 22F ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU No 18/2011).

dari pemberantasan korupsi, malah menjadi orang yang diduga melakukan korupsi itu sendiri.

Selanjutnya, dalam kaitan pelanggaran etik, terdapat 624 hakim yang telah KY putuskan terbukti melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) dan diusulkan untuk diberikan sanksi ke MA.⁵ Dari 624 orang hakim tersebut, 30 di antaranya bahkan diusulkan ke MKH.⁶ Data-data tersebut seakan dipertegas oleh MA. Dalam laporan tahunan MA tahun 2016, terdapat 150 aparat yang telah diberikan sanksi sepanjang tahun 2016. Yang membuat kaget adalah dari 150 orang tersebut, 73 orang di antaranya adalah hakim.⁷

Berbagai fakta di atas seakan menegaskan pendapat Roscoe Pound, yang menyatakan "tidak berjalannya penegakan hukum sebagaimana yang diharapkan lebih disebabkan karena faktor sumber daya manusia ketimbang faktor hukum itu sendiri".⁸ Pendapat Roscoe Pound tersebut sepertinya memang ingin mempertegas bahwa masalah ada pada SDM hakim, bukan aturan hukumnya.

Maka, menjadi sebuah keniscayaan untuk melakukan perbaikan terhadap manajemen hakim. Untuk memperoleh bentuk dan cara perbaikan yang baik dan tepat, maka penting untuk melakukan komparasi dengan negara lain. Harapannya komparasi ini menjadi *lesson learned* yang menarik dan tepat untuk perbaikan peradilan, khususnya manajemen hakim. Agar tulisan ini bisa lebih fokus, maka dipilihlah satu negara, yaitu Turki.

B. Sejarah Turki

Turki merupakan sebuah negara besar. Dikatakan besar karena wilayahnya ternyata tidak hanya berada di satu kawasan, tapi berada di dua kawasan, yaitu Asia dan Eropa. Meski begitu, Turki lebih dikenal sebagai negara yang masuk di wilayah Eropa.

5 Maria Rosari dan Fransisco Rasarians Enga Geken. 2017. Kiprah 12 Tahun Komisi Yudisial: Kerja Bersama Untuk Peradilan Bersih. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial.. Hal. 65.

6 *Ibid.* Hal. 68-71.

7 Mahkamah Agung Republik Indonesia. 2017. Laporan Tahunan 2016. Jakarta. Hal. 361.

8 Mustafa Abdullah, Pengembangan Integritas dan Profesionalisme Hakim, makalah pada diskusi panel yang diselenggarakan oleh BPHN dan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 24-27 April 2007.

Sebagai sebuah negara yang besar, Turki dikenal memiliki sejarah yang panjang hingga dikenal sebagai negara sekuler seperti sekarang ini. Hal ini bisa dilihat dalam tulisan yang ditulis oleh Jaenuddin yang menyebutkan sejarah Turki moderen tidak bisa lepas dari sejarah Dinasti Turki Utsmani atau Turki Ottoman yang muncul pada abad ke-13. Para pendiri dinasti ini adalah bangsa Turki dari kabilah Oghuz yang mendiami daerah Mongol dan daerah utara negeri Cina. Pasca itu, tepatnya sekitar tahun 1290-1326 pemerintahan negara Turki kemudian dipimpin oleh Usman. Ini merupakan cikal bakal berdirinya dinasti yang dikenal luas di Turki, yaitu Dinasti Ustmani. Meski masa pemerintahannya hanya hingga 1326, bukan berarti Usman dengan Dinasti Utsmaninya kemudian hancur. Yang ada adalah masa kepemimpinan dinasti ini meski juga terkadang kalah dalam perang, tapi ternyata bisa bertahan kurang lebih delapan abad, yaitu sampai 1922. Barulah pada Oktober 1923, kekuasaan Dinasti Utsmani digantikan dengan negara Republik Turki.⁹

Pasca pembubaran Kesultanan Utsmani di tahun 1922, negara Turki yang tadinya menggunakan sistem kekhalifahan, kemudian perlahan-lahan menggantinya menjadi negara sekuler. Pemimpin saat itu, Mustafa Kemal Attaturk, menginginkan “Turki adalah Turki”, bukan lagi Turki adalah Islam. Kemal Attaturk berusaha menghilangkan berbagai hal yang berkaitan dengan Dinasti Usmaniyah, terutama, lambang keislaman. Pemakaian torbus dilarang. Adzan atau shalat dilarang menggunakan bahasa Arab. Attaturk ingin menghapus berbagai hal non-Turki. Attaturk mau mengubah negara Turki yang berbeda dengan dinasti sebelumnya.¹⁰ Sistem negara sekuler dipilih untuk menggantikan sistem Islam.¹¹

9 Disarikan dari tulisan Jaenuddin. 2016. *Penerapan dan Pembaharuan Hukum Islam Dalam Tata Hukum Turki*. Jurnal Adliya, Vo. 10. Hal. 20-24. Diakses pada tanggal 18 Maret 2018 dari <http://digilib.uinsgd.ac.id/4363/2/02.%20Jaenuddin%202016.pdf>.

10 M. Hamdan Basyar. 2017. *Islam dan Demokrasi: Melihat Pengalaman Turki*. Hal 2. Disampaikan pada Seminar Nasional Islam dan Demokrasi, Pengembangan Model Demokrasi Berketuhanan Yang Maha Esa yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Universitas Islam As-Syafi'iyah, Jakarta, 25-26 Juli 2017. Diakses pada tanggal 18 Maret 2018 dari <http://fakultashukum.uia.ac.id/wp-content/uploads/2017/08/Dr.-HAMDAN-BASYAR-Islam-dan-Demokrasi-Pengalaman-Turki.pdf>.

11 Di dalam Konstitusi Negara Turki disebutkan, tepatnya di dalam Pasal 2 disebutkan bahwa Republik Turki merupakan negara demokrasi, sekuler, dan sosial berdasarkan hukum... (*Article 2 Constitution of The Republic of Turkey: The Republic of Turkey is a democratic, secular and social state governed by rule of law, ...*).

Dengan secara tegas disebutkan dalam konstitusinya sebagai negara sekuler, menggantikan negara Islam, secara tidak langsung diketahui bahwa bidang hukum pun memang tidak lepas dari paham sekuler Kaum Kemalis (sebutan bagi kaum di bawah Mustafa Kemal Attaturk). Jika yang tadinya berdasarkan hukum Islam, kemudian berganti menjadi hukum yang mengadopsi buatan barat (Baca: Eropa).

Perubahan itu terjadi salah satunya di tahun 2016, kala itu Turki mengadopsi Undang-Undang (UU) Perdata Swiss sebagai UU baru, yang secara fundamental berbeda dari peraturan Syari'ah. Kemudian di tahun yang sama, Turki juga mengadopsi hukum Pidana Italia sebagai Hukum Pidana yang berlaku di Turki.¹²

C. Sistem Peradilan di Turki

Sebagai negara demokrasi dan sekuler, Turki telah mengadopsi sistem yang dianut oleh negara-negara Eropa. Tidak hanya mengadopsi sistem hukum seperti pidana dan perdata, tapi juga sistem pemisahan kekuasaannya, hingga sistem yang seharusnya melekat dengan sistem peradilananya.

Dalam pembukaan buku *The Judicial System of Turkey and Organisation of The Ministry of Justice* disebutkan bahwa *The Republic of Turkey has adopted the principle of separation of powers*¹³ (terjemahannya: Republik Turki sudah mengadopsi prinsip/sistem pembagian kekuasaan). Sehingga terlihat bahwa sistem pemerintahan Turki telah menggunakan sistem hukum yang dikenal oleh Montesquieu, yang juga dianut banyak negara, yaitu *Trias Politica*. Sistem yang memisahkan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Turki pun kemudian dengan secara tegas menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan berdasar asas independen atas nama masyarakat/rakyat Turki. Perihal ini bisa dilihat dalam Pasal 9 Konstitusi Turki, yang intinya menyebutkan *Judicial power shall be exercised by independent*

12 M. Hamdan Basyar. Hal. 3.

13 UHAMER (*International Law Reserach Center*). *The Judicial System of Turkey And Organisation of The Ministry of Justice*. Hal 8, Diakses pada tanggal 18 Maret 2018 dari http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/THE_JUDICIAL_SYSTEM_OF_TURKEY_AND_ORGANISATION_OF_THE_MINISTRY_OF_JUSTICE.pdf.

courts on behalf of the Turkish Nation (terjemahannya: kekuasaan kehakiman dilaksanakan secara independen atas nama masyarakat/rakyat Turki).¹⁴

Sementara itu, berkaitan dengan kekuasaan kehakiman atau sistem peradilan di Turki, saat ini terdapat lima pembagian sistem peradilan di Turki. Kelima pembagian itu adalah sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*);
2. Peradilan yang berkaitan dengan perselisihan yurisdiksi (*judiciary of jurisdictional disputes*);
3. Peradilan Umum (*ordinary judiciary*);
4. Peradilan Administrasi (*administrative judiciary*);
5. Peradilan Militer (*military judiciary*).

Dari kelima peradilan tersebut, dua di antaranya, yaitu peradilan konstitusi dan peradilan yang berkaitan dengan perselisihan yurisdiksi merupakan peradilan hanya berada di tingkat/bagian peradilan tertinggi di Turki (*supreme court*). Sementara itu dua peradilannya, yaitu peradilan umum, serta peradilan administratif merupakan peradilan yang tidak hanya berada di tingkat kasasi (*supreme court*), tapi juga ada di tingkat pertama, dan distrik/banding. Untuk lebih jelasnya berikut gambaran sistem peradilan tingkat pertama, serta administrasi di Turki:

1. Peradilan Umum
 - a. Peradilan kasasi (*court of cassation*), peradilan yang berada lingkup MA (*supreme court*);
 - b. Peradilan distrik (*district court of appeals*), peradilan tingkat banding; dan
 - c. Peradilan perdata dan pidana (*civil and criminal court*), peradilan tingkat pertama.

2. Peradilan Administrasi

Peradilan ini memiliki kesamaan dengan peradilan umum. Peradilan

14 Konstitusi Turki dapat dilihat di https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf, diakses pada tanggal 29 Maret 2018.

ini juga berada di tingkat MA, banding, dan tingkat pertama. Namun, terdapat satu hal yang membedakannya. Jika peradilan umum disebut peradilan kasasi, sementara peradilan administrasi disebut Dewan Negara. Khusus yang tingkat pertama, tidak hanya administrasi, tapi juga peradilan pajak .

Berbeda dengan keempat peradilan yang telah disebutkan di atas, peradilan militer memiliki kekhususan sendiri. Peradilan ini hanya ada di tingkat/lingkup MA dan tingkat pertama. Untuk lingkup MA/kasasi terdiri atas: pengadilan tinggi administrasi militer dan pengadilan kasasi. Sementara untuk tingkat pertama terdiri atas: pengadilan militer dan pengadilan disiplin.¹⁵

Untuk lebih jelasnya berikut tabel yang menggambarkan *Judicial System* di Turki:

Tabel I
Judical System Di Turki

| Tingkatan | Judicial System | | | | |
|-----------------------|----------------------|---|---|--|--|
| Supreme Court | Peradilan Konstitusi | Peradilan yang berkaitan dengan perselisihan yurisdiksi | Peradilan Umum: Peradilan tingkat kasasi | Peradilan administrasi: Dewan Negara | Peradilan militer: pengadilan tinggi administrasi militer dan pengadilan kasasi. |
| District Courts | - | - | Peradilan distrik (district court of appeals), peradilan tingkat banding; | Peradilan banding administrasi | - |
| First Instance Courts | - | - | Peradilan perdata dan pidana (civil and criminal court) | Peradilan administrasi dan peradilan pajak | Pengadilan militer dan pengadilan disiplin |

15 Ismail Aksel. 2013. *Turkish Judicial System-Bodies, Duties, and Officials. Turki: The Ministr of Justice of Turkey and The Department for Strategy Development*. Hal. 10. Diakses pada tanggal 19 Maret 2018 dari https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/profiles/Turkish_judicial_system_en.pdf.

D. Independensi dan Akuntabilitas Peradilan

Peradilan di Turki merupakan peradilan yang independen. Perihal ini tidak hanya terdapat dalam muatan materi pembukaan konstitusi dan Pasal 2 konstitusi, tapi juga terdapat dalam Bab III Kekuasaan Kehakiman, tepatnya Pasal 138. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa:

Judges shall be independent in the discharge of their duties; they shall give judgment in accordance with the Constitution, laws, and their personal conviction conforming with the law.

No organ, authority, office or individual may give orders or instructions to courts or judges relating to the exercise of judicial power..

(terjemahannya: Hakim harus independen dalam melaksanakan tugasnya; dalam membuat putusan hakim harus berdasarkan konstitusi, hukum, dan keyakinannya sebagai individu yang didasari oleh hukum.

Tidak boleh ada organ, otoritas, lembaga atau individu yang dapat memberikan perintah atau instruksi (intervensi) ke pengadilan atau hakim yang melaksanakan tugas kekuasaan kehakiman.¹⁶

Mencermati Pasal 138 tersebut, dapat dilihat bahwa inti dari penerapan prinsip independensi di Turki adalah:

1. Dalam melaksanakan tugasnya, hakim harus independen;
2. Bahkan dengan tegas juga disebutkan bahwa tidak boleh ada satu institusi, termasuk individu yang dapat mengintervensi pengadilan dan juga hakim sebagai individu jika itu kaitannya dalam melaksanakan tugas kekuasaan kehakiman;
3. Meski begitu, bukan berarti hakim dapat memutus dengan seenaknya. Hakim dalam memutus harus berdasarkan konstitusi, hukum, dan keyakinan pribadi yang lagi-lagi juga berdasarkan hukum.

16 Konstitusi Turki dapat dilihat di https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf, diakses pada tanggal 29 Maret 2018.

Dengan disebutkannya tiga kali kata independensi dalam konstitusi Turki, memberikan penjelasan bahwa Turki sangat menghormati independensi peradilan. Hal ini tentunya sangat erat kaitannya dengan bentuk negara Turki, yaitu negara demokrasi. Yang apabila diperhatikan bahwa independensi atau kemandirian kekuasaan kehakiman memang menjadi salah satu prasyarat lahirnya demokrasi atau negara hukum yang demokratis. Oleh karena itu, Turki yang melaksanakan pemisahan kekuasaan kehakiman seakan telah mengilhami maksud dari Montesquieu, yang memang sedari awal menyadari bahwa:

Kebebasan pun tidak ada jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Jika kekuasaan kehakiman disatukan dengan kekuasaan legislatif, maka kekuasaan atas kehidupan dan kebebasan warga negara akan dijalankan sewenang-wenang karena hakim akan menjadi pembuat hukum. Jika kekuasaan kehakiman disatukan dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim bisa menjadi penindas.¹⁷

Meski prinsip independensi kekuasaan kehakiman begitu penting, bukan berarti bahwa bisa dilaksanakan dengan sewenang-wenang. Bahkan seperti yang telah disebutkan di paragraf sebelumnya, Turki dengan telah secara tegas menyatakan bahwa dalam menegakkan prinsip independensi hakim harus memutus berdasarkan konstitusi, hukum, dan keyakinan pribadinya yang juga berdasar atas hukum.

Sejalan dengan itu, Legal Vice Presidency The World Bank dalam buku *Legal and Judicial Reform, Observations, Experience, and Approach on The Legal Vice Presidency* menyebutkan, *judicial independence can operate properly only when judges are trained in the law and make decision with integrity and impartially as guardians of public trust* (terjemahannya: independensi peradilan hanya bisa dilaksanakan dengan baik jika hakim diberikan arahan mengenai hukum dan membuat putusan dengan menyadari pentingnya

17 Sirajuddin. 2013. Format Kekuasaan Kehakiman Dalam Perubahan Lanjutan Konstitusi. Dalam Jurnal Legality Vo. 20. No. 2. Hal. 3. Diakses pada tanggal 1 April 2018 http://ejournal.umm.ac.id/index.php/legality/article/viewFile/1537/1639_umm_scientific_journal.pdf

integritas dan ketidakberpihakan demi menjaga kepercayaan publik).¹⁸

Di sisi lain dalam buku itu kembali dipertegas, ”...*independence should be respected and protected, this is not to say that the judiciary should be free from accountability* (terjemahannya: independensi memang harus dihormati dan dilindungi, tapi bukan berarti bahwa dengan independensi peradilan harus bebas tanpa tanggung jawab).¹⁹ Pentingnya akuntabilitas sebagai penyeimbang independensi juga mendapatkan legitimasi konseptual dari *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence* di New Delhi Tahun 1982. Dalam angka 33 disebutkan bahwa: *It should be recognized that judicial independence does not render the judges free from public accountability...*(terjemahannya: harus diakui bahwa independensi peradilan tidak menjadikan hakim bebas dari pertanggungjawaban publik...).²⁰

Begitu pentingnya akuntabilitas membuat isi dari *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence* kemudian disalin ulang dalam materi *Mt. Scopus Approved Revised International Standards of Judicial Independence*, yang dilaksanakan di Jerusalem, tahun 2008, yang juga menyebutkan *It should be recognized that judicial independence does not render the judges free from public accountability...*

Penegasan dari dua perjanjian internasional tersebut kemudian disampaikan oleh Susi Dwi Harijanti dengan mengutip pendapat Sifris yang menyatakan, “*These two concepts of judicial independence and judicial accountability are not necessarily in conflict*” (terjemahannya: dua konsep peradilan, yaitu independensi dan akuntabilitas merupakan konsep yang tidak selalu bertentangan atau bisa menimbulkan konflik). Pada dasarnya, *mature legal systems are characterized by both judicial independence and judicial accountability* (terjemahannya: kematangan/eksistensi dari sistem hukum dicirikan oleh dua prinsip, yaitu independensi dan akuntabilitas peradilan).²¹

18 Legal Vice Presidency The World Bank. 2002. *Legal and Judicial Reform, Observations, Experience, and Approach of The Legal Vice Presidency*. Hal. 33.

19 *Ibid.* Hal. 33.

20 Imam Anshori Saleh, *Komisi Yudisial dan Fungsi pengawasan Hakim, Makalah disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Calon Hakim Terpadu (PPC-Terpadu) Angkatan VI Peradilan Umum, Agama, dan Tata Usaha Negara Seluruh Indonesia*. Pusat Pendidikan dan Pelatihan MA-RI, Mega Mendung, Bogor, Jawa Barat, 31 Maret 2011.

21 Ronli Sifris, “*Weighing Judicial Independence against Judicial Accountability: Do the Scales of the*

Atas dasar itulah menjadi penting dan tantangan untuk menyeimbangkan kedua prinsip tersebut. Hal ini juga dinyatakan oleh Sifris yang dikutip oleh Susi, “*To balance these two concepts so that an appropriate level of judicial constraint is cultivated without undermining the essence of judicial independence.*”²²

Bentuk konkret dari upaya menyeimbangkan independensi dan akuntabilitas peradilan kemudian diutarakan oleh Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg. Keduanya menyatakan, “*The eternal struggle for a balance between independence and accountability ensures that judicial councils will continue to be a locus of institutional reform.*” (terjemahannya: perjuangan yang terus menerus akan dilakukan untuk menjaga keseimbangan antara independensi dan akuntabilitas peradilan adalah mendorong terwujudnya Dewan Yudisial (Komisi Yudisial) sebagai bagian dari upaya mereformasi institusional peradilan).²³

Atas hal tersebut, keduanya kemudian menjelaskan, “*Judicial Councils are bodies that are designed to insulate the functions of appointment, promotion, and discipline of judges from the partisan political process while ensuring some level of accountability*” (terjemahannya: Dewan Yudisial dirancang sebagai institusi yang diberi tugas memisahkan tugas pengangkatan, promosi, dan disiplin hakim dari proses politik, dan juga memastikan beberapa tingkat akuntabilitas peradilan).²⁴

E. Manajemen Hakim di Turki

Dalam kaitannya dengan *Judicial Councils* sebagai bagian dari upaya menyeimbangkan independensi dan akuntabilitas peradilan, Turki pun kemudian mengadopsi ide tersebut dengan membentuk lembaga sejenis yang diberi nama Dewan Tinggi Hakim dan Jaksa Turki (*The High Council of Judges and Prosecutors* – selanjutnya dalam tulisan ini disebut HCJP).

International Criminal Court Balance? (2008), Chi Kent. J. Int’ & Comp. L 88, http://www.kentlaw.edu?jid/articles/spring2008/sifris_accountability.pdf, 6 Desember 2008 sebagaimana dikutip oleh Susi Dwi Harijanti. 2009. Membangun Independensi dan Akuntabilitas Hakim serta MA. Dalam Jurnal Hukum Pantarei Vol. 1. Nomor 3. Hal. 22.

22 *Ibid.* Hal. 5.

23 Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg. 2008. *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*. Chicago: University of Chicago Law School. Hal. 3.

24 *Ibid*

Menurut Ibrahim Okur²⁵, keberadaan HCJP ini mempunyai peranan penting dan strategis dalam pelaksanaan proses reformasi peradilan di Turki. Ia menambahkan, HCJP adalah bagian dari reformasi peradilan dan berperan penting dalam reformasi sistem peradilan di Turki, termasuk dalam pengembangan sistem evaluasi kinerja hakim dan jaksa.

Keberadaan HCJP di Turki tidak hanya mengadopsi perlunya lembaga sejenis Dewan Yudisial sebagai bagian dari implementasi menyeimbangkan independensi dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman, tapi ternyata juga mengadopsi wewenang dan tugas yang seharusnya dilekatkan kepada lembaga tersebut. Hal inilah yang membuat HCJP di Turki diberikan tanggung jawab merekrut, mengatur penempatan, promosi, mutasi, mengawasi, dan penjatuhan sanksi disiplin terhadap hakim.²⁶

Bukan hanya itu, hal menarik lainnya adalah kedua lembaga tersebut berada bab yang sama, yaitu Bab III tentang Kekuasaan Kehakiman. Penjelasan-penjelasan tersebut menunjukkan bahwa tidaklah menjadi masalah jika terdapat dua lembaga yang kemudian diberikan tugas berkaitan dengan hakim. Yang satu berkaitan dengan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara, sementara yang satunya bertugas mengurus manajemen hakim.

Selanjutnya, meski menjadi bagian dari reformasi peradilan di Turki, HCJP ternyata bukanlah lembaga yang tidak terkena pengaruh politik di Turki. Bahkan yang ada, lembaga ini beberapa kali diubah demi mencari bentuk dan tugas yang terbaik dalam mengupayakan keseimbangan independensi dan akuntabilitas peradilan.

Lembaga yang didirikan di tahun 1961 ini pada mulanya merupakan lembaga yang berada di bawah kendali *Ministry of Justice* di Turki. Artinya adalah lembaga ini berada di bawah lembaga eksekutif. Di tahun 1971 melalui perubahan konstitusi yang disebabkan kudeta militer saat itu di Turki, ternyata status HCJP tidak berubah. Malah dipertegas tetap menjadi bagian

25 Ibrahim Okur, 2012, *Independence and Integrity, Proceeding of The Regional Seminar*, Istanbul, The Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Turkey, 28-29 June 2012, Hal. 6

26 Komisi Yudisial. 2012. Laporan Kunjungan ke Korea Selatan dan Turki. Sebagaimana dikutip dari Hermansyah. 2015. *Sistem Pengawasan dan Penegakan Etika Hakim* di Turki dalam Bunga Rampai Berjudul Menggagas Peradilan Etik, di Indonesia. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial. Hal. 364. Perihal ini juga diatur dalam paragraf Paragraf ke 8 Pasal 159 Konstitusi Turki Hasil Amandemen.

dari eksekutif. “*The Council did not have a separate budget. The budget and secretarial services were provided by the Ministry of Justice*” (terjemahannya: HCJP tidak memiliki anggaran yang terpisah dari pemerintah. Anggaran dan sekretariatnya disediakan oleh Departemen Kehakiman).²⁷

Begitu pun di tahun 1982. Yang membedakannya jika di tahun 1971 HCJP disebut bagian dari eksekutif lebih pada lembaga yang berwenang mengelola anggaran dan sekretariatnya, di tahun 1982 lebih pada orang yang menjadi anggota HCJP. Melalui konstitusi tahun 1982 disebutkan secara tegas Menteri Kehakiman dan Wakilnya merupakan 2 di antara 7 anggota HCJP. Sisanya adalah orang-orang yang berasal dari pengadilan kasasi peradilan umum dan Dewan Negara peradilan administrasi yang dipilih untuk menjabat selama jangka waktu empat tahun. Bahkan, Menteri Kehakiman dan Wakilnya langsung menjabat sebagai Pimpinan HCJP dan anggota *ex officio*.²⁸

Selama bertahun-tahun praktik HCJP seperti di atas berlangsung membuat para hakim, politisi, dan sarjana di Turki tidak puas terhadap terhadap struktur dan implementasinya. Jadi yang membuat hakim, politisi, dan sarjana di Turki tidak puas adalah bukan pada HCJP tidak menjadi satu dengan lembaga kekuasaan kehakiman yang ada, melainkan HCJP bagian dari pemerintah (Departemen Kehakiman), tidak independen.

Adanya fakta seperti itu membuat para hakim, politisi, dan akademisi (sarjana) di Turki kemudian melakukan kritik dan meminta perubahan. Barulah di tahun 2010 perjuangan tersebut membuahkan hasil. Melalui perubahan konstitusi, HCJP diatur lebih mandiri dan akuntabel.²⁹

Atas dasar perubahan konstitusi tersebut, dibentuklah UU Nomor 6807 Tahun 2010 tentang HCJP di Turki. Salah satu poin yang diatur dalam

27 Servet Saglam. 2013. *The Turkish High Council Of Judges And Prosecutors In The Context Of Judicial Independence And Accountability*. Law & Justice Review, Volume: I. Hal. 191.

28 *According to the 1982 Constitution, the HSYK consisted of 7 members. The Minister of Justice was the President of the Council. The Undersecretary of the Ministry of Justice was an ex-officio member of the High Council. The other 5 members were elected for a period of four years from the Court of Cassation and the Council of State* (terjemahannya: Berdasarkan Konstitusi 1982, HSYK/HCJP terdiri dari 7 anggota. Menteri Kehakiman adalah Presidennya. Wakil Menteri Kehakiman adalah anggota ex-officio dari Dewan Tinggi. Lima anggota lainnya dipilih untuk jangka waktu empat tahun dari Pengadilan Kasasi dan Dewan Negara. Ibid. Hal. 192.

29 Hal 192-193.

UU tersebut dan menggambarkan adanya perubahan HCJP yang tadinya tidak independen menjadi independen dengan penetapan HCJP sebagai institusi yang secara administratif dan finansial independen, serta sekretariat internal dilaksanakan sendiri, tidak lagi menjadi bagian Departemen Kehakiman.³⁰

Tidak hanya itu, perubahan lainnya adalah jumlah anggota HCJP. Jika sebelumnya jumlah anggota HCJP adalah 7 kemudian menjadi 22 orang. Adapun komposisinya adalah sebagai berikut:

1. Presiden/Ketua HCJP adalah Menteri Kehakiman;
2. Wakil Ketua Menteri Kehakiman menjadi pejabat yang *ex officio* sebagai anggota HCJP;
3. Hakim dan jaksa yang dipilih dari hakim dan jaksa yang terbaik pengadilan dan jaksa tingkat pertama sebanyak 10 orang;
4. Pengadilan kasasi peradilan umum sebanyak 3 orang;
5. Pengadilan kasasi peradilan administrasi sebanyak 2 orang;
6. The Plenary Session of the Turkish Justice Academy sebanyak 2 orang; dan
7. Para sarjana yang memiliki keahlian hukum dan pengacara yang dipilih oleh Presiden sebanyak 4 orang.³¹

Terkait pembagian tugas, HCJP memiliki tiga kamar atau deputi, yaitu: Deputi pertama bertugas melakukan penempatan dan mutasi hakim dan jaksa; Deputi kedua bertugas melaksanakan promosi, disiplin, hingga pemberhentian hakim dan jaksa; dan Deputi ketiga bertugas melakukan rekrutmen hakim dan jaksa, serta melakukan *pross* pelayanan terhadap laporan atau aduan yang berkaitan hakim dan jaksa.³²

Untuk mengetahui lebih jelas perubahan lembaga HCJP melalui perubahan konstitusi dan ditetapkannya UU Nomor 6807 Tahun 2010, berikut tabel yang menggambarannya:

30 *Ibid.* Hal. 204.

31 *Ibid.* Hal. 203

32 *Ibid.* Hal. 204-205.

Tabel II
Beberapa Perubahan HCJP

| No | Sebelum | Sesudah |
|----|--|--|
| 1. | HCJP menjadi bagian dari Departemen Kehakiman. | HCJP sepenuhnya dipisahkan dari struktur Departemen Kehakiman. HCJP menjadi lembaga yang independen dan otonom. |
| 2. | HCJP tidak memiliki gedung sendiri, masih menjadi satu bagian dalam gedung yang ditempati Departemen Kehakiman. | HCJP telah memiliki gedung sendiri yang terpisah dari Departemen Kehakiman. |
| 3. | HCJP tidak memiliki anggaran sendiri secara otonom. | HCJP telah memiliki anggaran sendiri yang terpisah dari Departemen Kehakiman. |
| 4. | Jumlah anggota HCJP adalah 7 orang. | Jumlah anggota HCJP menjadi 22 orang. |
| 5. | <p>Komposisinya Pimpinan dan anggota HCJP:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Menteri Kehakiman sebagai Ketua; b. Wakil Menteri Kehakiman sebagai anggota yang <i>ex officio</i>; c. Sisanya, 5 orang adalah orang-orang yang berasal dari Pengadilan Kasasi Peradilan Umum dan Dewan Negara Peradilan Administrasi yang dipilih untuk menjabat selama jangka waktu 4 tahun. | <p>Komposisinya:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Presiden/Ketua HCJP adalah Menteri Kehakiman; b. Wakil Ketua Menteri Kehakiman menjadi pejabat yang <i>ex officio</i> sebagai anggota HCJP; c. 10 orang hakim dan jaksa yang dipilih dari hakim dan jaksa yang terbaik pengadilan dan jaksa tingkat pertama; d. Tiga orang dari pengadilan kasasi peradilan umum; e. Dua orang dari pengadilan kasasi peradilan administrasi; f. Satu orang dari the Plenary Session of the Turkish Justice Academy; g. Empat orang merupakan para sarjana yang memiliki keahlian hukum dan pengacara yang dipilih oleh Presiden |
| 6. | Belum ada pembagian tugas dalam bentuk kamar/ke deputian | <ul style="list-style-type: none"> a. Deputi pertama bertugas melakukan penempatan dan mutasi hakim dan jaksa; b. Deputi kedua bertugas melaksanakan promosi, disiplin, hingga pemberhentian hakim dan jaksa; c. Deputi yang ketiga bertugas melakukan rekrutmen hakim dan jaksa, serta melakukan <i>pross</i> pelayanan terhadap laporan atau aduan yang berkaitan hakim dan |

F. Simpulan

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka dapat disimpulkan:

1. MA di Turki merupakan lembaga yang independen, yang tidak boleh diintervensi oleh lembaga lain;
2. MA di Turki hanya bertugas melaksanakan tugas peradilan, tidak menjadi satu dengan tugas manajemen hakim;
3. Berkaitan dengan manajemen hakim seperti rekrutmen, mengatur penempatan, promosi, mutasi, mengawasi, dan penjatuhan sanksi disiplin dilaksanakan oleh lembaga lain yang disebut HCJP;
4. MA dan HCJP berada di bab yang sama dalam konstitusi di Turki;
5. Pada mulanya lembaga ini seakan tidak independen karena ketuanya berasal dari Departemen Kehakiman, gedung, anggaran, dan sekretariatnya juga berada di Departemen Kehakiman. Namun seiring berjalannya waktu, demi penegakan prinsip independensi dilakukan perubahan terkait HCJP. Saat ini HCJP menjadi independen karena gedung, anggaran dan sekretariatnya telah terpisah dari Departemen Kehakiman. Sementara ketuanya belum berganti, tetap Menteri Kehakiman. Meski begitu, kewenangannya telah berkurang, tidak lagi seperti yang dahulu;
6. HCJP bukanlah lembaga yang dianggap dapat melemahkan independensi MA, melainkan melengkapi independensi tersebut agar tidak diintervensi oleh lembaga lain, khusus eksekutif.

Daftar Pustaka

- Abdullah, Mustafa. *Pengembangan Integritas dan Profesionalisme Hakim*, makalah pada diskusi panel yang diselenggarakan oleh BPHN dan Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 24-27 April 2007.
- Aksel, Ismail. *Turkish Judicial System-Bodies, Duties, and Officials*. Turki: *The Ministr of Justice of Turkey and The Department for Strategy Development*. 2013. Diakses pada tanggal 19 Maret 2018 dari https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/profiles/Turkish_judicial_system_en.pdf.
- Garoupa, Nuno dan Tom Ginsburg. (2008). *uarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*. Chicago: University of Chicago Law School.
- Hamdan. M. Basyar. *Islam dan Demokrasi: Melihat Pengalaman Turki*. 2017. Disampaikan pada Seminar Nasional Islam dan Demokrasi, Pengembangan Model Demokrasi Berketuhanan Yang Maha Esa yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Universitas Islam As-Syafi'iyah, Jakarta, 25-26 Juli 2017. Diakses pada tanggal 18 Maret 2018 dari <http://fakultashukum.uia.ac.id/wp-content/uploads/2017/08/Dr.-HAMDAN-BASYAR-Islam-dan-Demokrasi-Pengalaman-Turki.pdf>.
- Harijanti, Susi Dwi Harijanti. (2009). *Membangun Independensi dan Akuntabilitas Hakim serta MA*. Dalam Jurnal Hukum Pantarei Vol. 1. Nomor 3.
- Hermansyah. (2015). *Sistem Pengawasan dan Penegakan Etika Hakim di Turki* dalam Bunga Rampai Berjudul Menggagas Peradilan Etik, di Indonesia. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial.
- Jaenuddin. (2016). *Penerapan dan Pembaharuan Hukum Islam Dalam Tata Hukum Turki*. Jurnal Adliya, Vol. 10. Diakses pada tanggal 18 Maret 2018 dari <http://digilib.uinsgd.ac.id/4363/2/02.%20Jaenuddin%202016.pdf>.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2017). *Laporan Tahunan 2016*. Jakarta.
- Okur, Ibrahim. *Independence and Integrity*, Proceeding of The Regional Seminar, Istanbul, The Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Turkey, 28-29 June 2012.
- Rahardjo, Satjipto, "Perang di balik Toga Hakim" dalam buku: *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2006. Dikutip dari Sidharta (dkk), *Penerapan dan Penemuan Hukum dalam Putusan Hakim*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, Jakarta, 2011.

- Rosari, Maria dan Fransisco Rasarians Enga Geken. (2017). Kiprah 12 Tahun Komisi Yudisial: *Kerja Bersama Untuk Peradilan Bersih*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial.
- Saglam, Servet. *The Turkish High Council Of Judges And Prosecutors In The Context Of Judicial Independence And Accountability*. Law & Justice Review, Volume: I. 2013.
- Saleh, Imam Anshori, *Komisi Yudisial dan Fungsipengawasan Hakim*, Makalah disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Calon Hakim Terpadu (PPC-Terpadu) Angkatan VI Peradilan Umum, Agama, dan Tata Usaha Negara Seluruh Indonesia. Pusat Pendidikan dan Pelatihan MA-RI, Mega Mendung, Bogor, Jawa Barat, 31 Maret 2011.
- Sifris, Ronli. "Weighing Judicial Independence against Judicial Accountability: Do the Scales of the International Criminal Court Balance? (2008), *Chi Kent. J. Int' & Comp. L* 88, http://www.kentlaw.edu?jid/articles/spring2008/sifris_accountability.pdf,
- Sirajuddin. *Format Kekuasaan Kehakiman Dalam Perubahan Lanjutan Konstitusi*. Dalam Jurnal *Legality* Vo. 20. No. 2. 2013. Diakses pada tanggal 1 April 2018 http://ejournal.umm.ac.id/index.php/legality/article/viewFile/1537/1639_umm_scientific_journal.pdf UHAMER (*International Law Reserach Center*). *The Judicial System of Turkey And Organisation of The Ministry of Justice*. Diakses pada tanggal 18 Maret 2018 dari http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/THE_JUDICIAL_SYSTEM_OF_TURKEY_AND_ORGANISATION_OF_THE_MINISTRY_OF_JUSTICE.pdf.
- Legal Vice Presidency The World Bank. (2002). *Legal ang Judicial Reform, Observations, Experience, and Approach oh The Legal Vice Presidency*.
- Disarikan dari HCJP, *Report on The Turkish High Council of Judges and Public Prosecutors: Assessment of Its Initial Track Record of Operation*, di download melalui website <http://www.hcjp.gov.tr/news/t-giegerich-degerlendirmeraporu-English.pdf>.
- Komisi Yudisial. (2012). Laporan Kunjungan ke Korea Selatan dan Turki. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial.

Manajemen Hakim di Jepang

Nurasti Parlina

Pengantar

Profesi hakim telah diyakini sebagai profesi yang mulia, mengingat beratnya tanggung jawab yang harus dipikul guna mewujudkan rasa keadilan. Menurut Satjipto Rahardjo, hakim adalah orang yang berwatak dan bekerja secara lurus sehingga dari tangannya akan keluar putusan yang lurus dan benar. Demi menciptakan keadilan, hakim wajib bersikap independen. Artinya ketika hakim memutus suatu perkara, maka ia bebas dari intervensi apapun. Namun, hakim bukanlah profesi yang kedap aspirasi, kedap masukan, kedap terhadap nilai-nilai sosial. Hakim harus menyeimbangkan antara independensi dan akuntabilitas. Hakim harus bertanggung jawab terhadap publik dalam menciptakan rasa keadilan.

Namun di tengah kondisi peradilan Indonesia saat ini, untuk mendapatkan sosok hakim yang independen dan akuntabel membutuhkan usaha keras. Hal ini terlihat dari maraknya operasi tangkap tangan (OTT) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terhadap hakim dan aparat pengadilan.¹ Oleh karena itu, lembaga peradilan harus segera berbenah agar cita-cita mulia tegaknya hukum dan terciptanya keadilan bagi pencari keadilan senantiasa terwujud. Selain itu, perbaikan atas manajemen hakim di Indonesia juga

¹ Berdasarkan pantauan Komisi Yudisial, tercatat sejak Maret 2016 hingga Desember 2017 ada 28 orang di lingkungan Mahkamah Agung (MA) dan peradilan di bawahnya terjerat OTT KPK. Dari jumlah itu, sebanyak 17 orang adalah hakim.

penting dilakukan. Guna menciptakan hakim yang independen dan akuntabel, maka diperlukan sistem manajemen yang kondusif dan konstruktif dalam membina karir seorang hakim. Proses yang independen dan akuntabel ini dibutuhkan sejak proses rekrutmen sampai dengan hakim tersebut berhenti berkarir menjadi hakim.

Guna memperoleh justifikasi atau perbandingan bentuk dan cara yang lebih baik, dapat dilakukan dengan cara mencari perbandingan dari negara lain. Hal ini dilakukan dengan tujuan agar bisa menjadi suatu acuan pembandingan ketika memperbaiki manajemen hakim serta kondisi peradilan di Indonesia. Agar tulisan ini menjadi lebih fokus, maka pada kesempatan kali ini penulis akan mengkaji manajemen hakim khusus di satu negara, yakni Jepang.

Sekilas tentang Jepang

Jepang atau yang nama resminya *Nippon-koku* atau *Nihon-koku* adalah negara yang terletak di kawasan Asia Timur. Jepang adalah negara kepulauan dan terdiri dari 47 prefektur. Berdasarkan keadaan geografis dan sejarahnya, 47 prefektur ini terbagi menjadi sembilan kawasan yaitu: Hokkaido, Tohoku, Kanto, Chubu, Kinki, Chugoku, Shikoku, Kyushu, dan Okinawa. Jepang adalah negara yang menganut sistem negara monarki konstitusional. Kekuasaan Kaisar Jepang sendiri sangatlah terbatas, yakni sebagai kepala negara seremonial.

Kedudukan Kaisar Jepang diatur dalam konstitusi sebagai “simbol negara dan pemersatu rakyat”. Namun Kaisar juga bertindak sebagai kepala negara dalam hal diplomatik. Perdana Menteri adalah orang yang menjalankan pemerintah bersama dengan anggota parlemen Jepang, sementara kedaulatan sepenuhnya ada di tangan rakyat Jepang.²

Jepang mempunyai konstitusi yang diundangkan pada 3 November 1946, tetapi baru diberlakukan sejak 3 Mei 1947. Konstitusi Jepang berlandaskan pada tiga hal, yaitu kedaulatan rakyat, hormat terhadap hak-

² *Konstitusi Jepang*, dapat dilihat melalui website <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c01.html> pada tanggal 1 Mei 2018

hak asasi manusia, dan penolakan perang. Konstitusi Jepang juga mengatur tentang struktur pemerintahan yang mengikuti konsep pemisahan kekuasaan tiga organ negara dan memungkinkan adanya *checks and balances* di antara ketiganya.³ Tiga organ negara yang dimaksud adalah badan legislatif (*the Diet* atau Parlemen), badan eksekutif (kabinet), dan badan yudikatif (Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya).

Berdasarkan sistem parlementer yang dianut, masyarakat di Jepang tidak memilih presiden secara langsung karena para anggota parlemen atau *the Diet* akan memilih perdana menteri dari kalangan mereka sendiri. *The Diet* atau parlemen nasional Jepang satu-satunya organ pembuat hukum atau undang-undang (UU). Sedangkan yang menjalankan kekuasaan eksekutif adalah Kabinet, dan Mahkamah Agung (MA) serta pengadilan di bawahnya adalah organ negara yang memegang dan menjalankan fungsi kekuasaan yudikatif.

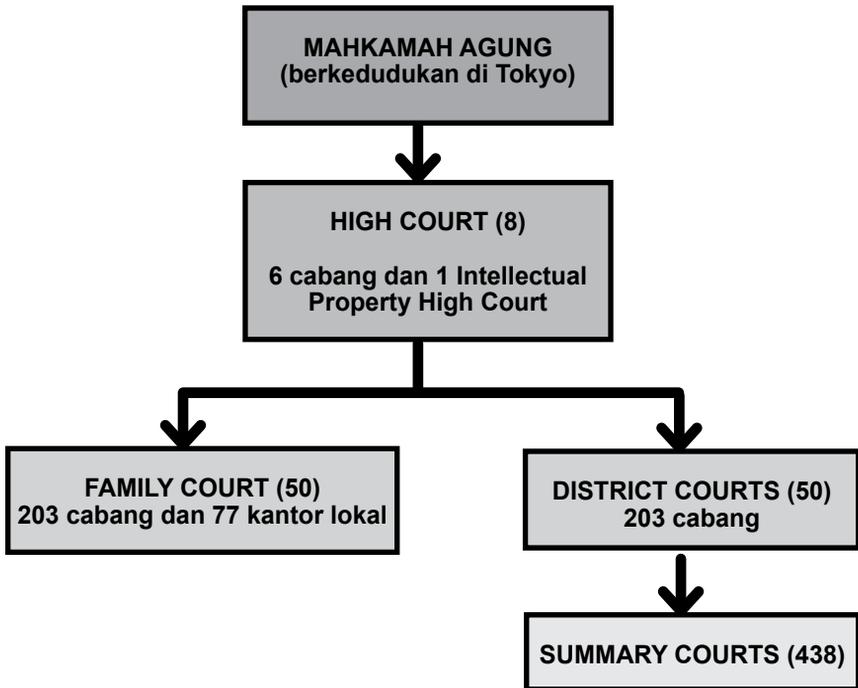
Kekuasaan Kehakiman di Jepang

Aturan mengenai kekuasaan kehakiman diatur dalam BAB VI, Pasal 76 sampai dengan Pasal 82 Konstitusi Jepang. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh MA beserta peradilan di bawahnya, hal ini termuat dalam Pasal 76 ayat (1) Konstitusi Jepang.⁴

3 Disarikan dari *Court System of Japan*, diunduh melalui website http://www.courts.go.jp/english/judicial_sys/index.html

4 Konstitusi Jepang, Article 76 (1) menyebutkan bahwa *The whole judicial power is vested in a Supreme Court and in such inferior courts as are established by law.*

Berikut adalah struktur MA Jepang dan badan peradilan di bawahnya:⁵



Selain *High Court*, *Family Court*, *District Court* dan *Summary Court* di atas, tidak ada lagi pengadilan khusus yang boleh dibentuk. Konstitusi Jepang secara tegas melarang adanya pengadilan luar biasa lainnya, sebagaimana isi Pasal 76 ayat (2), yaitu “*No extraordinary tribunal shall be established, nor shall any organ or agency of the Executive be given final judicial power.*” Hal ini menegaskan, fungsi kekuasaan kehakiman hanya dijalankan oleh MA beserta peradilan di bawahnya.

MA Jepang juga memiliki tugas untuk membuat peraturan mengenai prosedur dan praktik pengacara, peraturan disiplin pengadilan, dan juga peraturan mengenai peraturan administrasi peradilan. Namun, MA Jepang juga punya kekuasaan untuk mendelegasikan tugas membuat peraturan tentang

5 Disarikan dari Court System of Japan, diunduh melalui website http://www.courts.go.jp/english/judicial_sys/index.html

pengadilan di bawahnya ke pengadilan tertentu (Pasal 77 Konstitusi Jepang)⁶.

Berdasarkan Pasal 81 Konstitusi Jepang, MA Jepang adalah badan peradilan terakhir dengan kewenangan untuk memutuskan keabsahan hukum dari setiap hukum, aturan, regulasi, ataupun tindakan resmi. MA Jepang juga bertanggung jawab dalam mengangkat hakim pada peradilan di bawahnya, memutuskan prosedur yudisial, meninjau sistem yudisial Jepang, termasuk segala suatu aktivitas dari jaksa penuntut umum, dan menjatuhkan hukuman disiplin terhadap hakim dan perangkat hukum lainnya⁷.

MA Jepang memiliki 15 orang hakim agung termasuk seorang Ketua MA yang komposisinya terdiri dari Ketua MA yang merupakan mantan hakim karir, 1 orang profesor hukum, 1 orang mantan diplomat senior, 5 orang mantan hakim karir (6 orang jika dengan ketua MA), 4 orang mantan pengacara senior, dan 2 orang mantan jaksa senior.⁸

Berdasarkan Konstitusi Jepang, *The Diet* (parlemen) diberikan kewenangan untuk membuat pengadilan di bawah MA, yaitu *High Court, Family Court, District Court* dan *Summary Court*.

| JENIS PENGADILAN | LOKASI | YURISDIKSI | HAKIM |
|--------------------------------------|--|--|--|
| High Courts/ Pengadilan Tinggi | Berlokasi di 8 kota besar di Jepang, yakni Tokyo, Osaka, Nagya, Hiroshima, Fukuoka, Sendai, Sapporo dan Takamatsu. | <ul style="list-style-type: none"> Pengadilan tinggi memiliki yurisdiksi atas banding penilaian oleh pengadilan distrik, pengadilan keluarga, dan pengadilan ringkasan. | <ul style="list-style-type: none"> Setiap pengadilan memiliki 1 orang ketua dan beberapa hakim Kasus di pengadilan tinggi ditangani oleh panel tiga hakim. |

6 Article 77 Judicial Procedure

(1) The Supreme Court is vested with the rule-making power under which it determines the rules of procedure and of practice and of matters relating to attorneys, the internal discipline of the courts and the administration of judicial affairs.

(2) Public procurators shall be subject to the rule-making power of the Supreme Court.

(3) The Supreme Court may delegate the power to make rules for inferior courts to such courts.

7 Article 81 [Jurisdiction of Supreme Court]

The Supreme Court is the court of last resort with power to determine the constitutionality of any law, order, regulation, or official act.

8 Achmad Ali. 2010. *Menguak Realitas Hukum*. (Jakarta: Kencana). Hlm 287

| JENIS PENGADILAN | LOKASI | YURISDIKSI | HAKIM |
|------------------|---|--|--|
| | Kemudian April 2005 didirikan <i>The Intellectual Property High Court</i> sebagai cabang khusus dari Pengadilan Tinggi Tokyo. | <ul style="list-style-type: none"> • Mendengar banding atas putusan pengadilan dibawahnya, kecuali yang terkait yurisdiksi Mahkamah Agung. • Sebagai pengadilan tingkat pertama dalam kasus administrasi yang berkaitan dengan pemilihan umum, kasus-kasus kriminal yang terkait dengan pemberontakan, dan kewenangan untuk mencabut keputusan lembaga kuasi-yudisial seperti Pengadilan Kecelakaan Laut Jepang (Japan Marine Accident Tribunal). • Pengadilan Tinggi Kekayaan Intelektual memiliki yurisdiksi eksklusif atas banding keputusan pengadilan distrik yang melibatkan hak paten dan atas keputusan yang dibuat oleh Japan Patent Office. | <ul style="list-style-type: none"> • Untuk tindakan disipliner terhadap hakim, maka panel lima hakim. • Perlawanan terhadap keputusan pengadilan oleh Kantor Paten Jepang dapat diadili oleh panel lima hakim. |

| JENIS PENGADILAN | LOKASI | YURISDIKSI | HAKIM |
|---|--|---|--|
| District Courts/ Pengadilan Distrik | Berlokasi di 50 kota, satu pengadilan distrik untuk setiap prefetur kecuali Hokaido, yang terbagi dalam 4 distrik. Total ada 203 Pengadilan Distrik di seluruh Jepang. | <ul style="list-style-type: none"> • Pengadilan distrik biasanya adalah pengadilan tingkat pertama untuk kasus perdata dan pidana, kecuali untuk hal-hal yang secara khusus berada di bawah yurisdiksi pengadilan lain. • Pengadilan distrik juga memiliki yurisdiksi atas banding terhadap keputusan Pengadilan Sumir dan putusan dalam kasus perdata. | <ul style="list-style-type: none"> • Biasanya persidangan dilaksanakan dengan hakim tunggal • Majelis Hakim dengan 3 orang dibutuhkan dalam kasus tertentu |
| Family Courts / Pengadilan Keluarga | Pengadilan keluarga berlokasi sama dengan pengadilan distrik, yakni 50 lokasi, 203 cabang dan sebagai tambahan ada 77 kantor lokal yang berlokasi sama dengan <i>summary courts</i> atau Pengadilan Sumir. | <ul style="list-style-type: none"> • Pengadilan keluarga didirikan pada 1 Januari 1949 bertujuan untuk menjaga perdamaian dalam keluarga dan memungkinkan perkembangan suara remaja. Mereka memiliki yurisdiksi eksklusif atas kasus-kasus melibatkan hubungan domestik dan kenakalan remaja. | Kasus yang dibawa ke pengadilan keluarga ditangani oleh hakim tunggal atau panel dari tiga hakim. |

| JENIS PENGADILAN | LOKASI | YURISDIKSI | HAKIM |
|-----------------------------------|-------------------------------------|--|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> Tahun 2004 terjadi perluasan yurisdiksi yang melibatkan hubungan antara suami dan istri, orang tua dan anak-anak. Beberapa contoh dari yurisdiksi pengadilan keluarga adalah perwalian dewasa, izin pengadilan keluarga untuk mengadopsi anak, pembagian wilayah dan masalah hubungan perkawinan seperti perceraian (misalnya meminta dukungan anak, penunjukan orang dengan otoritas orang tua, dan sebagainya) | |
| Summary Courts / Pengadilan Sumir | Ada 438 Pengadilan Sumir di Jepang, | Pengadilan Sumir di Jepang ternyata merupakan lembaga atau institusi pengadilan yang mengadili perkara perdata dengan nilai gugatan yang tidak melebihi nilai gugatan ¥1.4 juta. | Semua persidangan di Pengadilan Sumir ditangani oleh hakim tunggal. |

Rekrutmen Hakim di Jepang

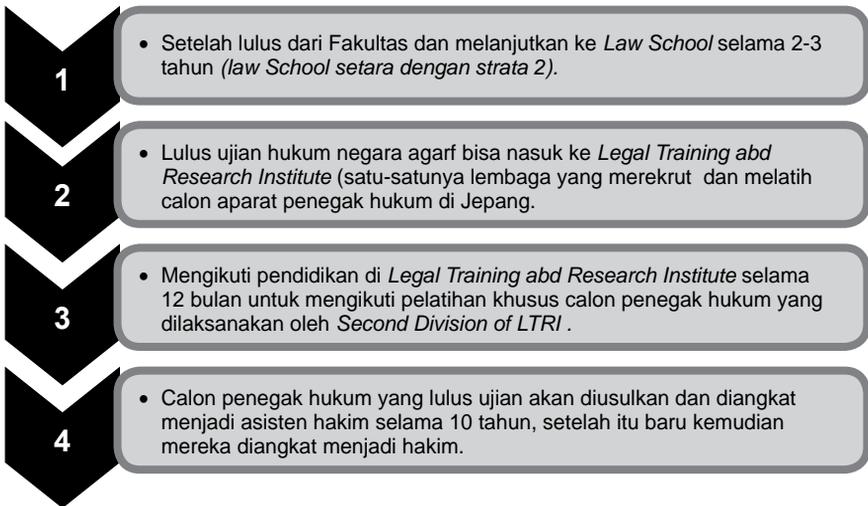
1. Hakim di Mahkamah Agung

The Chief Justice atau Ketua MA Jepang yang setara dengan Perdana Menteri ditunjuk oleh Kaisar. Hakim agung yang lain (setara dengan menteri kabinet) ditunjuk oleh Kabinet dan Kaisar. Untuk memenuhi syarat posisi hakim agung, mereka haruslah orang dengan visi yang luas dan pengetahuan yang luas tentang hukum. Hakim agung tidak selalu profesional atau berasal dari hakim karir. Namun, setidaknya 10 hakim agung harus dipilih dari hakim, jaksa penuntut umum, pengacara, dan profesor hukum di universitas dan pascasarjana. Setiap 10 tahun, hakim agung harus menjalani uji kelayakan. Hakim agung ini akan pensiun pada usia 70 tahun.

2. Hakim

Untuk hakim di pengadilan yang berada di bawah MA Jepang, mereka semua ditunjuk oleh Kabinet dan Kaisar dari daftar calon yang diajukan oleh MA. Menurut peraturan yang berlaku, pencalonan hakim pengadilan yang lebih rendah membutuhkan saran dari Komite Penasihat untuk Nominasi Hakim Pengadilan Bawah atau *the Advisory Committee for the Nomination of Lower-Court Judges*.

Berikut adalah alur seseorang calon penegak hukum hingga berkarir menjadi hakim di Jepang⁹:



Pembinaan hakim di Jepang dimulai dengan menempuh pendidikan hukum yang berjenjang di perguruan tinggi, yang disebut dengan *Law School* dan setara dengan Strata 2 (magister). *Law School* menerima peserta program atau mahasiswa baik dari lulusan Fakultas Hukum maupun non Fakultas Hukum. Untuk rekrutmen *Law school*, setiap peserta harus mengikuti seleksi ketat antara lain tes bakat dan materi hukum. Para pengajar berasal dari lingkungan akademisi, profesional hukum (hakim, jaksa dan advokat).

Kurikulum nasional dan silabus *Law School* diatur oleh UU di Jepang. Setiap perguruan tinggi di Jepang membuka *Law School*, sehingga dalam setiap tahunnya menghasilkan lulusan yang cenderung meningkat. Masa studi *Law School* selama 2–3 tahun. Dalam *Law School* tersebut mendidik para calon profesi hukum antara lain: calon profesi jaksa, calon profesi advokat dan calon profesi hakim. Ketiga profesi tersebut mendapatkan pendidikan dan materi yang sama tentang hukum. Dengan demikian, para praktisi hukum/profesional

⁹ Laporan Kunjungan Kerja Komisi Yudisial dan Penjajakan Kerjasama dengan International Cooperation Department, The Research and Training Institute of Ministry of Justice dan Legal Training and Research Institute, Supreme Court of Japan pada tanggal 22 s.d 28 November 2015 hlm 6

hukum memiliki visi, misi, serta persepsi yang sama tentang penerapan dan penegakan hukum di Jepang. Setelah lulus dari *Law School*, mereka akan melanjutkan pendidikan ke *Legal Training dan Research Institute* (LTRI) selama 1 tahun.

Kemudian kabinet akan menunjuk lulusan LTRI untuk mengisi posisi sebagai asisten hakim terlebih dahulu. Asisten hakim yang ditunjuk adalah orang-orang yang sudah lulus ujian hukum negara dan telah lulus dari pelatihan di LTRI. Dalam praktik, rekrutmen hakim di semua tingkatan peradilan dilakukan oleh dan atas rekomendasi *Chief of Justice* (Ketua MA) dan Sekretaris Jenderal LTRI.

Pada saat menjabat menjadi asisten hakim, kewenangan mereka tentunya terbatas. Mereka diperbolehkan mengikuti persidangan, tetapi tidak boleh menjadi satu-satunya hakim yang mendengarkan kasus di persidangan. Mereka diperkenankan duduk sebagai anggota dari 3 panel hakim, dan tentunya membantu hakim ketua. Namun MA Jepang juga berwenang untuk menjadikan asisten hakim dengan pengalaman di atas 5 tahun untuk duduk menjadi hakim tunggal. Setelah 5 tahun magang sebagai asisten hakim, mereka dapat menjadi anggota pada majelis hakim di *distric court* atau memimpin sidang dalam *family court* atau *sumarry court* yang menggunakan hakim tunggal (*junus judex*). Setelah 10 tahun magang, mereka akan diangkat kembali sebagai hakim penuh pada pengadilan distrik.

Hakim yang ditunjuk berasal dari berbagai golongan, yaitu asisten hakim, jaksa penuntut umum, pengacara dan profesor hukum dengan pengalaman minimal 10 tahun di bidangnya masing-masing. Masa kerja hakim di Jepang adalah 10 tahun dan dapat ditunjuk lagi. Untuk menjadi hakim senior atau menjadi ketua majelis, maka harus mempunyai masa kerja sebagai hakim selama 20 tahun. Hakim di Jepang akan pensiun di umur 65 tahun.

Khusus untuk *Summary Courts* atau Pengadilan Sumir terdapat aturan khusus, yang bisa ditunjuk sebagai hakim adalah orang yang sudah pernah menjadi hakim atau pernah menjadi ketua pengadilan tinggi, jaksa penuntut umum, pengacara, orang yang memiliki kemampuan atau sudah

berpengalaman di praktik pengadilan atau mempunyai pengalaman akademis yang dibutuhkan.

Hakim Pengadilan Sumir juga bisa ditunjuk melalui proses seleksi oleh *The Selection Committee for Summary Court Judges* atau komite seleksi untuk hakim Pengadilan Sumir. Masa kerja hakim Pengadilan Sumir adalah 10 tahun dan mereka dapat diangkat kembali serta pensiun di umur 70 tahun.¹⁰

Terkait dengan pemberhentian hakim di Jepang baru akan dilepas dari jabatannya jika ada *impeachment public*, menurut hukum, secara mental/fisik tidak mampu melaksanakan tugasnya dan melakukan tindakan disipliner terkait dengan melalaikan tugas atau kesalahan harus diambil berdasarkan keputusan disiplin oleh MA atau pengadilan tinggi¹¹.

Pelatihan Hakim di *Legal Training and Research Institute*

Legal Training and Research Institute (LTRI) adalah lembaga dibentuk berdasarkan Pasal 14 UU Nomor 59 Tahun 1947 tentang Pengadilan.¹² LTRI merupakan unit organisasi di bawah MA Jepang yang berfungsi sebagai pusat pelatihan hakim, pengacara, dan jaksa, serta pusat riset hukum di Jepang.

10 Court System of Japan, diakses dari www.courts.go.jp

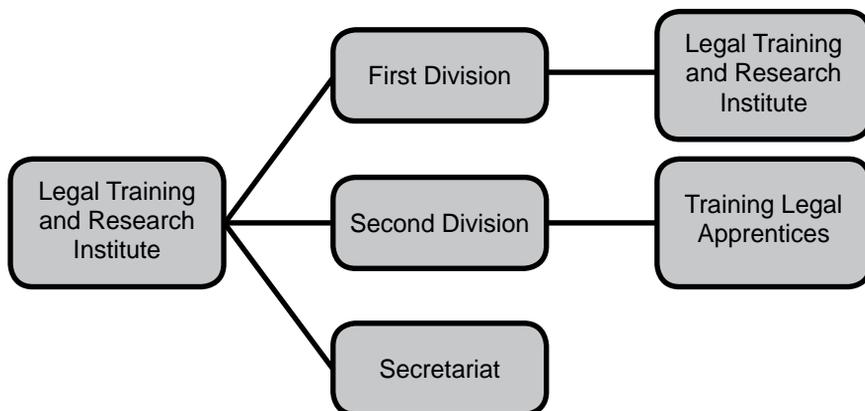
11 Article 78 [Public Impeachment]

(1) Judges shall not be removed except by public impeachment unless judicially declared mentally or physically incompetent to perform official duties.

(2) No disciplinary action against judges shall be administered by any executive organ or agency.

12 http://www.courts.go.jp/english/institute_01/institute/index.html#History

Organisasi LTRI adalah sebagai berikut:¹³



LTRI memiliki dua tugas pokok, yaitu

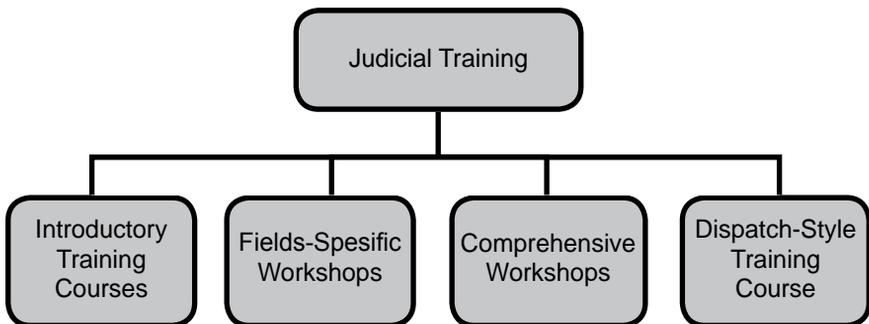
- a. Melaksanakan pelatihan dan riset berkala untuk hakim yang dilakukan khusus oleh *First Division* of LTRI;
- b. Melaksanakan pelatihan bagi calon penegak hukum yang dilakukan oleh *Second Division* of LTRI.

Calon penegak hukum (hakim, jaksa, pengacara) di Jepang harus menjalani pelatihan selama 12 bulan. Setiap peserta *Law School* diharuskan mengikuti ujian akhir. Apabila lulus, para calon penegak hukum tersebut mengikuti ujian nasional yang diselenggarakan oleh pemerintah, yaitu Departemen Kehakiman Jepang. Setelah dinyatakan lulus ujian nasional, para peserta mengikuti Pendidikan dan Latihan Profesi Hukum selama 1 (satu) tahun dengan perincian: 10 bulan pelatihan lapangan (magang) dan 2 bulan pelatihan kolektif di LTRI. Lalu setelah masa pelatihan selesai dilakukan ujian akhir. Kemudian setelah melalui evaluasi yang ketat, maka mereka berdasarkan kompetensi dan bakatnya disalurkan atau diarahkan menjadi hakim, jaksa dan advokat.

13 Laporan Kunjungan Kerja Komisi Yudisial dan Penajajaran Kerjasama dengan International Cooperation Department, The Research and Training Institute of Ministry of Justice dan Legal Training and Research Institute, Supreme Court of Japan pada tanggal 22 s.d 28 November 2015

LTRI memiliki dosen atau tenaga pengajar yang berasal dari kalangan profesional dan memiliki sertifikat di bidangnya masing-masing. Pengajar profesional ini umumnya hakim senior, jaksa senior, ataupun pengacara senior. Selain itu, sistem pembinaan untuk penegak hukum di Jepang sejak awal diberikan materi dan pengetahuan hukum yang sama, sehingga dalam menerapkan dan menegakkan hukum relatif tidak terjadi gesekan kepentingan antar penegak hukum.

Pelatihan hakim yang dilaksanakan oleh *divisi pertama LTRI* meliputi empat tahapan yaitu:¹⁴



1. *Introductory Training Courses* atau pelatihan pengantar

Pelatihan ini ditujukan bagi asisten hakim, hakim, dan hakim Pengadilan Sumir.

- a. Untuk asisten hakim, pelatihan ini akan mempelajari mengenai sikap dasar sebagai hakim, pengetahuan dasar, dan keterampilan untuk praktik peradilan;
- b. Sebagaimana diketahui, asisten hakim akan ditunjuk sebagai hakim setelah berpengalaman selama 10 tahun. Pelatihan ini akan mendukung hakim yang baru ditunjuk. Sedangkan pelatihan untuk hakim ketua yang baru ditugaskan atau kepala kantor cabang akan berfokus pada manajemen organisasi dan personil.
- c. Untuk hakim Pengadilan Sumir, maka pelatihan ini dilaksanakan saat mereka ditunjuk dan setelah mereka 2 tahun bertugas.

14 Court System of Japan, diakses dari www.courts.go.jp

2. *Fields-Spesific Workshops* atau pelatihan khusus lapangan

Pelatihan ini bertujuan agar hakim menemukan bidang khusus meningkatkan kemampuan hakim. Pelatihan ini terbagi menjadi dua, yaitu:

- a. *Basic Field Workshops*, khusus mempelajari kasus dasar seperti kasus perdata, kasus pidana, kasus rumah tangga dan kasus remaja.
- b. *Specialized Field Workshops*. Pada tahapan ini, fokus pada kasus yang membutuhkan pengetahuan yang lebih ahli seperti: keuangan dan ekonomi, medis, konstruksi dan gedung, teknologi informasi, kasus administratif, kasus tentang tenaga kerja atau perburuhan dan lain-lain. Pelatihan ini diajarkan oleh pakar bidangnya. Lalu dengan metode diskusi dengan pakar dan juga kunjungan ke institusi yang berkaitan dengan kasus-kasus diatas.

3. *Comprehensive Workshops* adalah pelatihan yang fokus pada berbagai isu di masyarakat, ilmu alam, dan sebagainya yang secara tidak langsung termasuk dalam kategori hukum tetapi berhubungan dengan praktik peradilan. Hakim diharapkan memiliki perspektif yang lebih luas dan wawasan yang lebih mendalam. Pelatihan ini dilakukan dengan metode diskusi panel, kunjungan lapangan dan juga proses perkuliahan.

4. *Dispatch-Style Training Courses*. Pelatihan ini bisa menjadi pelatihan jangka pendek atau jangka panjang (1 tahun) di perusahaan. Hakim mengunjungi perusahaan swasta dan badan lain di luar pengadilan untuk jangka waktu tertentu dengan mengamati dan mengalami praktik bisnis di sana. Tujuan dari pelatihan ini adalah untuk memberikan kesempatan kepada para hakim untuk meningkatkan pemahaman mereka tentang kondisi aktual ekonomi, memperluas perspektif dan memperdalam wawasan para hakim.

Pemerintah Jepang sangat memperhatikan pengembangan karir hakimnya, karena setelah masa kerjanya mencapai 5 tahun, maka setiap

hakim wajib mengikuti program pendidikan di luar pengadilan. Bahkan wajib menempuh pendidikan ke luar negeri untuk memperoleh gelar LL.M atau nongelar. Cara lain yang dapat ditempuh adalah magang di luar pengadilan, bahkan magang di pengadilan di luar Jepang.

Simpulan

1. Kekuasaan kehakiman di Jepang dijalankan oleh MA dan pengadilan di bawahnya. MA Jepang sebagai peradilan terakhir dengan kewenangan untuk memutuskan keabsahan hukum dari setiap hukum, aturan, regulasi, ataupun tindakan resmi. MA Jepang juga bertanggung jawab dalam mengangkat hakim pada peradilan di bawahnya.
2. Hakim agung ditunjuk oleh Kabinet dan Kaisar, mereka harus melewati uji kelayakan setiap 10 tahun dan akan pensiun pada usia 70 tahun. Hakim Jepang ditunjuk oleh Kabinet dan diawali dengan posisi sebagai asisten hakim selama 10 tahun. Masa jabatan hakim di Jepang adalah 10 tahun dan bisa dipilih kembali, serta usia pensiun mereka adalah 65 tahun.
3. Proses rekrutmen hakim di Jepang juga sangatlah panjang dan prosesnya ketat, calon hakim harus lulus *Law School*, lulus untuk masuk LTRI dan lulus dari lembaga tersebut agar mendapat sertifikat beracara dan baru diusulkan dan dapat ditunjuk menjadi asisten hakim.
4. Calon hakim dan hakim akan mengikuti *Legal Training and Research of Judges* yang meliputi empat tahapan pelatihan berupa:
 - *Introductory Training Courses*, yaitu pelatihan pengantar bagi para hakim, asisten hakim, dan hakim pengadilan summary court pada penunjukkan atau tugas baru atau jabatan mereka
 - *Fields-Specific Workshops*. Workshop ini agar hakim menemukan bidang khusus dan meningkatkan kemampuan hakim.
 - *Comprehensive Workshops*. Pelatihan untuk mempelajari berbagai masalah di lapangan

- *Dispatch-style Training Courses*. Hakim mengunjungi perusahaan swasta dan badan lain di luar pengadilan untuk jangka waktu tertentu dengan mengamati dan mengalami praktik bisnis di sana. Tujuan dari pelatihan ini adalah untuk memberikan kesempatan kepada para hakim untuk meningkatkan pemahaman mereka tentang kondisi aktual ekonomi, memperluas perspektif, dan memperdalam wawasan mereka.

Daftar Pustaka

Ali, Achmad. (2010). *Menguak Realitas Hukum*. Jakarta: Kencana.

Satjipto Rahardjo, (2009, Februari). Melihat Kembali Peran M.A. *Jurnal hukum Pantarei*
Vol 1, 2009, hlm 8-17

Court System of Japan, diunduh melalui website http://www.courts.go.jp/english/judicial_sys/index.html

Laporan Kunjungan Kerja Komisi Yudisial dan Penjajakan Kerjasama dengan International Cooperation Department, The Research and Training Institute of Ministry of Justice dan Legal Training and Research Institute, Supreme Court of Japan pada tanggal 22 s.d 28 November 2015

“Pemerintah Jepang sangat memperhatikan pengembangan karir hakimnya, karena setelah masa kerjanya mencapai 5 tahun, maka setiap hakim wajib mengikuti program pendidikan di luar pengadilan. Bahkan wajib menempuh pendidikan ke luar negeri untuk memperoleh gelar LL.M atau nongelar”

Penutup



**FOKUS ARAH
MANAJEMEN HAKIM**

Fokus Arah Manajemen Hakim

Festy Rahma Hidayati

Selain eksekutif dan legislatif, cabang kekuasaan yang harus ada dalam suatu negara hukum adalah kekuasaan kehakiman atau yudikatif. Secara eksplisit, Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah menegaskan hal itu, yaitu: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.

Lebih lanjut, Pasal 24 ayat (2) menjabarkan, “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh suatu Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Kekuasaan kehakiman memiliki kewenangan yang begitu besar demi menegakkan hukum dan keadilan. Namun, masyarakat masih dipenuhi

ketidakpercayaan terhadap kinerja lembaga peradilan yang kerap mengabaikan rasa keadilan. Kondisi kekuasaan kehakiman di Indonesia juga dihadapkan pada persoalan *judicial corruption*¹.

Kondisi ini mengakibatkan lahirnya putusan akhir pengadilan yang tidak didasarkan atas pertimbangan keadilan hukum. *Judicial corruption* juga menyebabkan tidak efisiennya pengadilan sehingga pengadilan sulit diakses oleh warga negara yang berpendapatan rendah. Padahal, pengadilan memiliki posisi penting dalam sistem sosial kemasyarakatan karena institusi ini menjadi satu-satunya lembaga formal yang diberi kekuasaan untuk menyelesaikan setiap persoalan hukum demi terciptanya keadilan.

Salah satu aktor penting dalam kekuasaan kehakiman, yaitu hakim yang ditugaskan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara. Dalam menjalankan tugasnya tersebut hakim dituntut untuk bebas dari pengaruh apapun.

Hakim tidak boleh menjadi alat untuk merealisasikan tujuan-tujuan politik. Independensi hakim melindungi dari adanya campur tangan atau intervensi dari pengaruh pihak-pihak yang berkepentingan. Kondisi peradilan dan hukum saat itu tergambar dalam Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara.

“Pembinaan lembaga peradilan oleh eksekutif merupakan peluang bagi penguasa melakukan intervensi ke dalam proses peradilan serta berkembangnya kolusi dan praktek-praktek negatif pada proses peradilan. Penegakan hukum belum memberi rasa keadilan dan kepastian hukum pada kasus-kasus yang menghadapkan pemerintah atau pihak yang kuat dengan rakyat, sehingga menempatkan rakyat pada posisi yang lemah”.

1 Dikatakan William C. Prillaman dalam tulisan Ridarson Galingging dalam buku Bunga Rampai Tahun 2008 berjudul Membangun Sistem Peradilan yang Menjunjung Tinggi Prinsip Keadilan sebagai Amanat Reformasi Peradilan.

Sejak saat itu, agenda reformasi peradilan dan hukum mulai digagas, seperti pemisahan yang tegas antar fungsi-fungsi yudikatif dari eksekutif, serta pemisahan secara tegas fungsi dan wewenang aparaturnya penegak hukum. Untuk merealisasikan hal tersebut, terdapat perubahan penting dalam tubuh kekuasaan kehakiman melalui Undang-Undang (UU) Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Penempatan tiga aspek organisasi, administratif, dan finansial kekuasaan kehakiman menjadi satu atap di Mahkamah Agung (MA) merupakan salah satu pokok perubahan yang mendasar. Di mana sebelumnya, secara administratif ada di bawah kendali Departemen Kehakiman, sedangkan secara teknis yudisial berada dalam kekuasaan MA. Konsep ini lebih dikenal dengan sebutan penyatuatapan kekuasaan kehakiman atau *one roof of justice system*.

Namun, di balik penyatuatapan tersebut masih terdapat sejumlah persoalan yang melingkupi hakim dan dunia peradilan. Salah satunya adalah akuntabilitas peradilan dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara serta pengelolaan pengadilan. Akuntabilitas bukanlah sebuah ancaman terhadap independensi, melainkan justru akan lebih menumbuhkan kepercayaan publik terhadap hakim dan peradilan.

Menurut Farid Wajdi, independensi dan akuntabilitas bagaikan dua sisi koin mata uang yang saling melengkapi. Di mana ada independensi, di situ ada akuntabilitas. Independensi dan akuntabilitas peradilan sama pentingnya untuk diperjuangkan. Serupa dengan independensi peradilan, basis moralitas dari akuntabilitas adalah kepercayaan dari masyarakat sehingga menjadi instrumen penguat kepercayaan dari pemberi kekuasaan kepada pemegang kekuasaan.

Sedangkan Paulus E. Lotulung menyatakan kekuasaan kehakiman yang independen tidak sebebas-bebasnya tanpa ada batasannya secara absolut, melainkan kekuasaan kehakiman itu terutama diikat dan dibatasi oleh rambu-rambu menurut aturan-aturan hukum itu sendiri, tidak melanggar

hukum dan bertindak sewenang-wenang; selanjutnya kebebasan kekuasaan kehakiman itu diikat pula dengan pertanggungjawaban atau akuntabilitas, integritas moral dan etika, transparansi, pengawasan (kontrol), profesionalisme dan imparisialitas. Hal ini agar hakim tidak boleh bertindak semaunya, apa yang dilakukannya haruslah berdasarkan keadilan dan hati nuraninya.

Komisi Yudisial (KY) menyadari kompleksitas masalah yang melanda dunia kekuasaan kehakiman. Menurut Suparman Marzuki, ada beberapa persoalan yang ditemukan ketika ia masih aktif di KY. Yaitu, (1) sistem seleksi hakim yang kurang transparan dan akuntabel yang memicu spekulasi-spekulasi negatif, termasuk spekulasi rendahnya mutu calon; (2) sistem promosi dan mutasi yang oleh banyak kalangan hakim dinilai kurang terbuka dan objektif sehingga memicu ketidaknyamanan para hakim dalam menjalankan kewenangannya; (3) kurangnya dilakukan pelatihan-pelatihan karena keterbatasan anggaran dan kesempatan sehingga tidak sedikit hakim yang lamban mengikuti perkembangan hukum; (4) rendahnya gaji dan pendapatan resmi hakim; (5) tidak jelasnya status hakim. Di satu sisi sebagai pejabat negara, tapi di sisi lain sebagai pegawai negeri sipil (PNS); (6) sarana prasarana pengadilan yang tidak memadai; (7) tidak adanya proteksi kesehatan; (8) lemahnya perlindungan keamanan, dan (9) munculnya ketidaknyamanan internal hakim menyusul pembentukan pengadilan *ad hoc* tipikor yang memperlihatkan kesenjangan pendapatan.²

Keseluruhan masalah tersebut menggambarkan tidak seriusnya negara membangun kehormatan hakim, sekaligus tidak seriusnya negara mencintai hukum dan keadilan. Bagaimana mungkin mengharapkan lahirnya hakim-hakim yang mandiri, cerdas, terhormat dan bermartabat kalau fondasi dan struktur bangunan kehakiman kita tidak disiapkan, dicintai dan dikelola oleh negara sebagaimana seharusnya?

2 Suparman Marzuki, "Kekuasaan Kehakiman: Independensi, Akuntabilitas dan Pengawasan Hakim", Bunga Rampai Komisi Yudisial 2012, hlm 299

Menempatkan Hakim sebagai Pejabat Negara

Tulisan-tulisan di buku Bunga Rampai ini memfokuskan pada status jabatan hakim sebagai pejabat negara. Status ini bukan tanpa alasan yang logis. Oce Madril dalam tulisannya menjelaskan, untuk menjaga dan menegakkan kemuliaan profesi hakim maka dimulai dengan menghadirkan pengaturan yang baik mengenai kedudukan jabatan hakim.

Seperti dijelaskan di awal tulisan, jauh sebelum Orde Reformasi, hakim seringkali diintervensi oleh eksekutif. Hal ini mengingat hakim diletakkan sebagai bagian dari pemerintah (eksekutif). Hakim adalah PNS yang tunduk dan berada di bawah kendali kekuasaan eksekutif.

Kemudian reformasi mulai mengubah arah aliran model pengaturan jabatan hakim yang termaktub dalam ketentuan Pasal 24 dan 24A UUD 1945. Hakim yang semula adalah PNS, statusnya berubah menjadi pejabat negara. Penegasan jabatan hakim sebagai pejabat negara dimulai dengan dikeluarkannya UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dan Bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

UU ini merupakan amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Kemudian UU Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian juga menegaskan bahwa hakim adalah pejabat negara.

Ketika muncul empat paket UU tentang Badan Peradilan, yaitu UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman; UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum; UU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama; UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Keempat hukum positif ini telah mempertegas kedudukan hakim sebagai pejabat negara.

Namun hingga saat ini, implementasi dari UU tersebut belum terealisasi dengan sempurna. Faktanya, saat ini jabatan hakim masih diatur

dengan menggunakan aturan-aturan PNS. Masih terjadinya “dualisme”, antara PNS dan pejabat negara, disebabkan oleh belum lengkapnya peraturan mengenai jabatan hakim sebagai pejabat negara. Tentu saja dengan status sebagai pejabat negara, maka manajemen hakim juga harus dikelola sebagai pejabat negara yang berbeda dengan PNS. Tulisan-tulisan dalam buku Bunga Rampai ini telah memberikan perspektif yang utuh dalam pengelolaan hakim sebagai pejabat negara.

Fokus Manajemen Hakim

Isu manajemen hakim mulai mencuat ketika UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) menegaskan kembali bahwa posisi hakim pada semua tingkatan adalah pejabat negara. M. Nasir Djamil mengemukakan pentingnya arah baru manajemen hakim yang lebih profesional.

Pola dekonstruksi manajemen hakim diarahkan pada konsep *one roof system* yang ditransformasi menjadi konsep *shared responsibility* tanpa mengesampingkan berbagai asas hukum dan sistem hukum utama di Indonesia, yaitu *civil law* dan *common law*. Lebih lanjut, KY memperkenalkan gagasan tersebut dengan mendukung Rancangan Undang-Undang (RUU) Jabatan Hakim yang merupakan inisiatif DPR RI.

Dalam manajemen hakim fokus pengaturannya pada beberapa aspek. Di antaranya rekrutmen hakim, proses promosi mutasi, penilaian profesionalisme dan pengawasan. Beberapa penulis telah menjabarkan dengan komprehensif, meliputi:

a. Rekrutmen Hakim

Rekrutmen hakim saat ini masih menggunakan rekrutmen seleksi PNS. Padahal, sebagai pejabat negara seharusnya memiliki pola yang berbeda dengan PNS. Idealnya, proses dilakukan seperti seleksi pejabat negara lainnya dengan membentuk Panitia Seleksi (Pansel) yang terdiri dari banyak unsur, guna menjamin netralitas serta kemandiriannya. Pentingnya keterlibatan lembaga lain ini agar tidak terjadi absolutisme. Pembagian peran kepada

lembaga lain ini (*shared responsibility*) ini penting sehingga terbentuk penguatan fungsi kontrol terhadap kekuasaan kehakiman.

b. Promosi Mutasi Hakim

Proses promosi mutasi hakim tidak hanya dilakukan didasarkan berdasarkan kepangkatan yang telah mencukupi. Perlu ada lembaga, di luar MA, yang terlibat dalam proses mutasi. Kewenangan dan fungsi KY dalam proses mutasi sebenarnya telah diatur dalam Pasal 42 UU Nomor 48 Tahun 2009, Pasal 13F UU Nomor 49 Tahun 2009, Pasal 12F UU Nomor 50 Tahun 2009, yang menyebutkan bahwa KY dapat menganalisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi melakukan mutasi hakim. Sehingga diharapkan MA dan KY dapat bersama-sama melakukan perbaikan proses promosi mutasi.

Dalam tulisannya, Imran dkk menjelaskan perlu untuk dilakukan kenaikan jabatan melalui proses uji kelayakan. Selain itu, masukan publik akan menjadi tolak ukur terhadap proses promosi mutasi yang dilakukan. Widodo Dwi Putro memperkuat penegasan tersebut di dalam tulisannya. KY dapat melakukan *fit and proper test* untuk promosi hakim. Konsekuensi hakim sebagai pejabat negara, mekanisme promosi atau kenaikan jabatan selalu melalui proses *fit and proper test* baik untuk menjadi pimpinan pengadilan (KPN, KPT) maupun menjadi hakim tinggi oleh unsur independen.

Tanggung jawab pengelolaan hakim sebagai bagian dari akuntabilitasnya dari mulai *recruitment, professional evaluation, career including transfer and promotion, discipline* dilakukan dengan keterlibatan beberapa lembaga seperti parlemen, Kementerian Kehakiman, KY, maupun perguruan tinggi. Secara tegas, pembinaan terhadap hakim yang semula hanya dilakukan oleh MA mengalami perubahan. Mutasi dan promosi juga melibatkan rekomendasi KY.

c. **Penilaian Profesionalisme**

Penilaian kinerja hakim dalam posisinya sebagai PNS adalah lain, yaitu integritas, kinerja, dan kualitas putusan. Dalam pelaksanaannya, tim penilai tidak hanya berasal dari MA, melainkan melibatkan beberapa unsur di dalamnya termasuk KY. Sebagai pejabat negara, maka perlu adanya evaluasi menyeluruh terhadap kinerja hakim. Mengutip Imran dkk, jika pejabat negara lain memiliki batasan periode dan risiko untuk tidak kembali terpilih seperti (Presiden, Anggota DPR/DPRD, ketua lembaga negara, dst), maka pola tersebut relevan untuk diberlakukan terhadap hakim sebagai pejabat negara. Yaitu, melalui periodisasi evaluasi menyeluruh terhadap kinerja hakim sebagai bentuk tanggung jawabnya kepada publik.

d. **Pengawasan Hakim**

Dalam sisi pengawasan, sanksi yang diberikan KY memang hanya sebatas rekomendasi. KY tidak diberikan wewenang untuk memberikan sanksi yang bersifat final dan mengikat, sehingga MA yang dapat menindaklanjuti rekomendasi tersebut. MA menjatuhkan sanksi terhadap hakim terlapor yang melakukan pelanggaran KEPPH yang diusulkan oleh KY dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal usulan diterima. Namun, banyak rekomendasi dari KY yang tidak dijalankan oleh MA dengan alasan merupakan teknis yudisial.

KY menawarkan beberapa aspek yang perlu dikuatkan untuk mengefektifkan kinerja KY dalam melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim. Pengawasan oleh KY terhadap perilaku hakim (perilaku murni seperti menerima suap, selingkuh, penggunaan narkoba, dan sebagainya), maka putusan KY bersifat final dan mengikat, serta wajib dilaksanakan. Hal ini menciptakan keselarasan antara harapan KY dan publik terkait penguatan kewenangan pengawasan hakim dengan memberikan kewenangan eksekutorial.

Penutup

Hakim sebagai profesi mulia dituntut menjaga kewibawaan dan perilaku di dalam dan di luar kedinasan. Untuk menjaga kemuliaan profesi, salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan menghadirkan pengaturan yang baik mengenai kedudukan jabatan hakim. RUU Jabatan Hakim yang saat ini sedang dibahas di DPR memberikan pengaruh yang signifikan dalam pengelolaan hakim di masa datang. Pengelolaan manajemen hakim hendaknya dilakukan secara transparan dan akuntabel dengan melibatkan banyak unsur dalam masyarakat. Aspek-aspek dalam pengelolaan hakim ini diharapkan dapat mengubah arah manajemen hakim yang lebih baik.



PROFIL PENULIS

Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.



Menjadi aktivis menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan pria kelahiran Lampung, 2 Maret 1961 ini. Ia tercatat aktif dalam berbagai kegiatan kampus hingga akhirnya mengabdikan sebagai dosen di almamaternya, yaitu Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Yogyakarta. Pendidikan formal Strata 1 diselesaikan di FH UII Yogyakarta pada tahun 1987. Selanjutnya, pada tahun 1997 menyelesaikan pendidikan strata dua di Fakultas Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Kemudian, gelar doktor diraihinya pada tahun 2010 melalui Program Doktor UII Yogyakarta. Perjalanan karier beliau dimulai pada tahun 1990 sebagai dosen tetap di FH UII, dan dua tahun kemudian dipercaya sebagai Pembantu Dekan III FH UII hingga 1995. Dalam kurun tahun 1998 -2000 mendapatkan kepercayaan sebagai Direktur Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) FH UII.

Selain dosen, ia pernah menduduki jabatan sebagai Ketua KPU Provinsi DIY Periode 2003-2008. Ia juga pernah menjabat sebagai Direktur PUSHAM UII sejak tahun 2000 hingga 30 Juni 2010. Pada akhir tahun 2010, ia terpilih sebagai Anggota Komisi Yudisial dan menjabat sebagai Ketua Bidang Pengawasan Hakim dan Investigasi. Pada Juni 2012, Suparman terpilih sebagai Ketua Komisi Yudisial Paruh II Periode 2010-2015. Adapun buku terbaru yang pernah ditulis berjudul Kode Etik dan Profesi Etika Hukum (2017) dan Hukum Hak Asasi Manusia (2018). Selain sebagai dosen, saat ini ia dipercaya sebagai Senior Advisor pada Assegaf Hamzah and Partners.

Prof. Dr. Aidul Fitriciada Azhari, S.H., M.Hum.



Sebelum menjabat sebagai Ketua Komisi Yudisial Periode Februari 2016-Juni 2018, Aidul menjalani profesi sebagai dosen sejak tahun 1993 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta (UMS). Pria kelahiran Tasikmalaya, 1 Januari 1968 ini sempat menjabat sebagai Ketua Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana UMS pada tahun 2005-2006 hingga akhirnya duduk sebagai Dekan Fakultas Hukum UMS pada tahun 2006-2010. Ia juga tercatat aktif sebagai peneliti di Institute for Democracy of Indonesia Jakarta sebagai Ketua Divisi HAM pada tahun 2002-2010.

Lulusan Sarjana dan Magister Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran yang melanjutkan ke jenjang S3 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2005 ini aktif dalam organisasi sosial. Ia pernah tercatat sebagai Wakil Ketua Majelis Hukum, HAM, dan Kebijakan Publik Pimpinan Wilayah Muhammadiyah (PWM) Jawa Tengah pada tahun 2010-2014.

Pria yang menghabiskan masa sekolahnya di Tasikmalaya ini kerap menulis buku dan jurnal ilmiah. Pada 23 Februari 2017 merupakan puncak karier sebagai dosen dengan dikukuhkan sebagai Guru Besar dalam bidang Ilmu Hukum Fakultas Hukum Muhammadiyah Surakarta. Pidato pengukuhan nya berjudul Dekolonisasi dan Demokratisasi dalam Konstitusionalisme Indonesia: Tafsir Poskolonial terhadap Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang juga merupakan tema penelitiannya.

Susi Dwi Harijanti, S.H., L.L.M., Ph.D



Wanita kelahiran Malang, 16 Januari 1966 ini adalah sosok yang mendedikasikan hidupnya untuk dunia pendidikan hukum. Tercatat sejak tahun 1993, ia telah menjadi dosen di almamaternya, yaitu Universitas Padjadjaran. Ia lulus sebagai sarjana hukum pada tahun 1990. Ia lalu mengambil gelar LL.M di The University of Melbourne Law School pada tahun 1998 dan kemudian gelar Ph.D di The University of Melbourne pada tahun 2011.

Perempuan yang menyelesaikan seluruh pendidikan sekolahnya di Bandung ini merupakan sosok yang sangat peduli akan isu hak asasi manusia. Hal itu dibuktikan dengan keaktifannya sebagai anggota Paguyuban Hak Asasi Manusia (PAHAM) dari tahun 1998, bahkan pernah menjabat sebagai ketua. Ia juga memiliki banyak hasil penelitian yang dipublikasikan baik di media nasional maupun internasional. Akan dedikasinya itu ia menerima Satya Lencana Karya Satya 10 tahun dari Presiden Republik Indonesia pada tahun 2010.

Dr. Farid Wajdi, S.H., M.Hum.



Pria kelahiran Silaping, 2 Agustus 1970 menamatkan pendidikan Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (FH UMSU) pada tahun 1994. Sementara Program Magister Ilmu Hukum diselesaikan di Universitas Sumatera Utara Medan pada tahun 2000.

Sebelum menjadi Anggota Komisi Yudisial Tahun 2015-2020, Farid Wajdi memulai kariernya sebagai dosen di almamaternya, yaitu FH UMSU sejak tahun 1995. Anggota KY termuda ini juga pernah menjadi Kepala Laboratorium Hukum dan Sekretaris Program Pascasarjana UMSU pada tahun 2005-2009. Kemudian, ia pun dipercaya menjadi Dekan FH UMSU Periode 2009-2013. Selain dosen, ia juga berprofesi sebagai advokat sejak tahun 1999.

Pada tahun 2014, Farid berhasil meraih gelar doktor atau doctor of philosophy (PhD), dari University Sains Malaysia (USM) Pulau Pinang. Di tahun yang sama, ia meraih Excellent Thesis Award dari Centre for Islamic Development Management Studies Universiti Sains Malaysia.

Di tengah kesibukan menjadi Juru Bicara KY, Farid aktif menulis di berbagai media dan buku. Bersama Suhrawardi K. Lubis, Farid menerbitkan Buku Hukum Wakaf Tunai yang mengulas tentang payung hukum agama (Islam) memandang wakaf, termasuk dari mazhab-mazhab yang berkembang. Buku yang dipublikasikan terakhir berjudul Memperkuat Komisi Yudisial dalam Menjaga Integritas Wakil Tuhan (2018).

Oce Madril, S.H., M.A.Dev



Oce Madril lahir di Payakumbuh, Sumatera Barat. Menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada tahun 2007 dan menyelesaikan program pascasarjana (S2) pada program *Law and Governance*, Nagoya University Jepang pada tahun 2011. Saat ini sedang menempuh Pendidikan Doktor Ilmu Hukum (S3) di Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Pada tahun 2016, mengikuti program riset doktoral (*sandwich doctoral research*) di Van Vollenhoven Institute, Leiden University, Belanda. Sejak tahun 2012 bekerja sebagai Dosen di Fakultas Hukum UGM dan Direktur Advokasi Pusat Kajian Antikorupsi UGM. Selain itu, juga pernah menjadi Ketua Indonesia-Japan Legal Study Center kerjasama antara UGM dan Center for Asian Legal Exchange (CALE) Nagoya University Jepang. Kemudian, aktif sebagai Deputi Sekretaris Jenderal *Indonesian Network for Clinical Legal Education* (INCLE), sebuah asosiasi pengajar klinik hukum Indonesia dan Pengurus Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) Daerah Istimewa Yogyakarta.

Feri Amsari, S.H., LL.M.



Feri Amsari lahir di Padang, 2 Oktober 1980. Menyelesaikan pendidikan dasar dan menengahnya di sebuah kota kecil, Muara Bungo, Jambi, karena mengikuti ayahnya yang seringkali berpindah-pindah tugas. Feri bahkan tetap tinggal di kota tersebut sendiri untuk menyelesaikan sekolah menengah atasnya meskipun keluarga pindah ke kota lain. Menyelesaikan pendidikan strata 1 di Fakultas Hukum Universitas Andalas dan strata 2 di Pascasarjana Universitas Andalas dengan predikat *cum laude*. Selain sebagai dosen dan

pengamat Hukum Tata Negara, pria tamatan William and Mary Law School, Virginia, Amerika Serikat ini juga aktif sebagai peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas. Sejak tahun 2017 Feri menjabat sebagai Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas.

Feri juga aktif menulis tentang hukum, politik, dan kenegaraan di berbagai media cetak, baik lokal maupun nasional. Tulisan-tulisannya yang lebih panjang diterbitkan di beberapa jurnal nasional. Bukunya tentang Perubahan UUD melalui Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan karya yang dibaca banyak kalangan. Terakhir buku Membangun Indonesia dari Daerah yang diterbitkan tahun 2007. Bersama tim PUSaKO penelitian-penelitian penting dilakukannya terkait kajian Hukum Tata Negara dan penegakan hukum di Indonesia.

Firmansyah Arifin, S.H.



Pria kelahiran 23 April 1971 ini merupakan seorang peneliti dan aktivis. Saat ini ia menjabat sebagai Direktur Eksekutif Indonesian Legal Roundtable (ILR) dan Tenaga Ahli Utama UKP PIP serta sebagai Pengurus Ikadin Jakarta Pusat periode 2014-2019.

Pengalaman organisasi pria lulusan FH Univeristas Sebelas Maret (UNS) Solo ini dimulai sebagai Ketua Komisi Reformasi Hukum Nasional (KRHN) tahun 2002-2010, kemudian menjadi Tenaga Ahli Komisi Yudisial tahun 2010-2013.

Di sela-sela aktivitas organisasinya, ia menjadi anggota tim peneliti pengawasan pengadilan tipikor, Komisi Yudisial tahun 2011, tim peneliti Indeks Negara Hukum Indonesia tahun 2012-2014 dan tim penyusun modul pelatihan hakim tentang kebebasan beragama dan berkeyakinan, MA-Elsham tahun 2014.

Sebagai seorang peneliti, ia pernah melakukan penelitian pada Peradilan Pidana Pemilu 2014, penelitian Perludem tahun 2015, serta penelitian berjudul *Melampaui Batas Rekomendasi: Evaluasi Satu Dasawarsa Pengawas Penegak Hukum* tahun 2016. Adapun beberapa artikel yang pernah dituliskannya, antara lain: *Nasib RUU Pengadilan Tipikor*, *Koran Jakarta*, Mei 2009 dan *Potret Peradilan Pidana Pemilu*, *Jurnal Prioritas FH Trisakti*, 2015.

Dr. Widodo Dwi Putro, S.H., M.Hum



Widodo Dwi Putro merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram. Ia mengajar mata kuliah Filsafat Hukum, Hukum Agraria, dan Metode Penelitian Hukum. Di samping mengajar, ia aktif sebagai sukarelawan di Lembaga Studi Bantuan Hukum (LSBH) Nusa Tenggara Barat, terlibat dalam berbagai advokasi anti penggusuran.

Bersama dengan para peneliti Van Vollenhoven Institute – Fakultas Hukum Universitas Leiden dan LeIP ia melakukan penelitian mengenai Pembeli Beritikad Baik dalam Sengketa Tanah, dan hasil penelitian tersebut dibukukan dalam buku berjudul “Pembeli Beritikad Baik: Perlindungan Hukum Bagi Pembeli Yang Beritikad Baik dalam Sengketa Perdata Berobyek Tanah” (2017).

Buku lain yang sudah diterbitkan, antara lain: “Balai Mediasi Desa” (2005) “Menolak Takluk: Newmont versus Hati Nurani” (2006), “Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum” (2011).

Muhammad Nasir Djamil, S.Ag., M.Si.



la adalah politisi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang lahir di Medan, Sumatera pada 22 Januari 1970. Saat ini duduk sebagai Anggota Komisi III yang membidangi Hukum, HAM, dan Keamanan. Selain itu juga sebagai Anggota Forum Bersama (Forbes) DPR-DPD RI asal Aceh. Kepedulianya terhadap masalah-masalah yang bergolak di daerah Aceh memberinya semangat untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat Aceh. Ia terjun secara total menjadi anggota legislatif di DPRD Provinsi Aceh Periode 1999-2004. Sukses mengemban tugas di tingkat Provinsi, Nasir dipercaya kembali untuk meluncur dan menduduki kursi DPR RI dari Fraksi PKS selama tiga periode, yakni 2004-2009, 2009-2014 dan 2014-2019. Tak heran bila label 'politisi Aceh tulen' selalu disematkan pada diri Nasir Djamil karena selalu menjadi wakil Aceh di DPR RI.

Pendidikan formal strata 1 diraihnya di Institut Agama Islam (IAIN) Ar-Raniri Banda Aceh, dan strata 2 Ilmu Politik di Universitas Nasional. Saat ini menjabat Wakil Sekretaris Fraksi PKS DPR RI, dan juga terlibat menjadi Tim Pengawas DPR RI terhadap pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh, Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Nasir Djamil sudah terlibat membidangi lahirnya beberapa undang-undang, antara lain: UU Sistem Peradilan Pidana Anak, UU Komisi Yudisial, UU Bantuan Hukum, UU Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, UU Mahkamah Agung, UU Mahkamah Konstitusi, UU Imigrasi, UU Pemerintahan Aceh, Dan lain-lain. Saat ini terlibat dalam pembahasan RUU KUHP, RUU KUHAP, RUU Teroris, dan lain-lain.

Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum.



Perempuan kelahiran Pangkal Pinang, 27 Juni 1962 ini merupakan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, dan juga Guru Besar Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Ia menempuh pendidikan S1 hukum di UGM, S2 hukum di UNPAD dan S3 hukum di UGM pada bidang Hukum Tata Negara. Yang bersangkutan pernah mengikuti berbagai *short course* di berbagai negara, seperti *Masterclass in Regulatory Management* (London), *Training Public Private Partnership Lingkage UGM-Miyazaki University* (Jepang), dan *Training on Legislative Drafting* (Belanda). Pada tahun 2015, ia ditunjuk oleh Presiden RI sebagai Wakil Ketua Panitia Seleksi Calon Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Selain itu, ia juga pernah menjadi Tim Penyeleksi Pimpinan Tinggi di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM RI dan di lingkungan Pemprov DKI Jakarta.

Semenjak menjabat sebagai Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional, ia aktif mewakili pemerintah sebagai ketua dalam membahas beberapa RUU, seperti RUU tentang KUHP, RUU tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme dan RUU tentang Narkotika, serta terlibat aktif dalam penyusunan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU tentang Jabatan Hakim.

Prof. Dr. Topane Gayus Lumbuun, SH.,M.H.



Pria kelahiran Manado, 19 Januari 1948 ini memulai kariernya sebagai advokat. Ia membuka Kantor Hukum Gayus Lumbuun & Associates. Pengalaman berorganisasi dalam profesi Advokat, Gayus mengawalinya dengan duduk sebagai pengurus di DPC IKADIN Cabang Jakarta Barat, Ketua Bidang Litbang DPP IKADIN dan terakhir sebagai Wakil Ketua Umum DPP IKADIN.

Gayus terpilih menjadi Anggota Komisi III DPR-RI pada periode 2004-2009 dan 2009-2014 dari PDI Perjuangan, mewakili Daerah Pemilihan Jawa Timur V. Selama menjabat sebagai anggota Komisi III DPR RI, ia pernah duduk sebagai Wakil Ketua Badan Kehormatan DPR RI (2004-2009) dan Ketua Badan Kehormatan DPR RI (2009-2010), serta berbagai pimpinan Panitia Khusus (Pansus) di antaranya menjadi Wakil Ketua Pansus Hak Angket Bank Century.

Namun sebelum habis masa jabatannya yang kedua sebagai Anggota DPR RI, Gayus Lumbuun yang juga adalah Doktor Ilmu Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang lulus dengan predikat *cumlaude* pada tahun 2002 dan Guru Besar Hukum Administrasi Negara dari Universitas Krisnadwipayana pada tahun 2006, terpilih sebagai Hakim Agung pada tahun 2011. Pria yang pensiun dari Hakim Agung tahun 2018 ini semasa tugasnya dikenal kerap mengkritik kebijakan Mahkamah Agung terkait kondisi dunia peradilan saat ini.

Imran, S.H., M.H.



Ia adalah Tenaga Ahli Komisi Yudisial Republik Indonesia. Menyelesaikan pendidikan S1 dan S2 dengan kekhususan Pidana di FH UII, Yogyakarta. Pernah aktif di LKBH FH-UII dan staf Pusham-UII (nonaktif). Semasa kuliah sangat aktif di dunia kemahasiswaan, baik di intra kampus Senat Mahasiswa dan BPM FH-UII maupun HMI.

Festy Rahma Hidayati, S.Sos



Perempuan kelahiran Jakarta, 31 Oktober 1981 ini merupakan staf di Pusat Analisis dan Layanan Informasi. Ia memperoleh gelar sarjana komunikasi dari Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Padjadjaran jurusan Ilmu Journalistik. Semasa kuliah, ia aktif di kegiatan kemahasiswaan di Fikom Unpad. Sebelum bergabung di Komisi Yudisial pada tahun 2011, ia bekerja sebagai editor di sebuah majalah perempuan pada tahun 2004-2010. Sempat pula tercatat sebagai dosen pada salah satu akademi komunikasi di Jakarta.

Nurasti Parlina, S.H.



Memulai karirnya sebagai staf bidang analisis di Pusat Analisis dan Layanan Informasi pada tahun 2015. Ia menyelesaikan pendidikan sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung pada tahun 2014. Semasa kuliah, aktif di Badan Eksekutif Mahasiswa FH Unpad dan mengikuti kompetisi peradilan semu di tingkat nasional.

Ikhsan Azhar, S.H.



Pria kelahiran Sidodadi, 15 April 1988 ini telah bergelut di bidang penelitian Komisi Yudisial sejak tahun 2011. Ia menyelesaikan pendidikan sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (FH Unhas) tahun 2010.

Semasa kuliah aktif di Badan Eksekutif Mahasiswa FH Unhas, juga Lembaga Penalaran dan Penulisan Karya Ilmiah (LP2KI).