

Ahmad Fadlil Sumadi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jl. Merdeka Barat No.6 Jakarta 10110. Telp. (021) 23529000

PENGAWASAN DAN PEMBINAAN MAHKAMAH AGUNG TERHADAP PENGADILAN DI BAWAHNYA

ABSTRACT

The independence and impartiality of the judicial authority, in the history of its incorporation into norms, had undergone some improvements and impediments along with the changes in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which was subsequently followed by amendment in the judicial power. In general, the changes were intended as an effort to reinforce the implementation of the judicial power. The research aimed at studying the design of the regulation concerning the supervision and guidance by the Supreme Court to the lower courts from the perspective of the principles of democracy. The supervision and guidance in the respect were limited to those within the functions and organization of human resource management. The study is a normative legal one using doctrinal method to analyze the laws constructed by the legislative power and thus is apart from the constitutional and political choices at that time. The research had found several designs of laws in the court supervision and guidance. Constitutionally, it had been determined that the Supreme Court should perform the internal supervision while the Judicial Commission, perform the external one. In addition, the law had determined that the supervision should not reduce the independence and impartiality of the judge. Together,

the Supreme Court and the Judicial Commission composed the Code of Ethics and Code of Conduct as tools of measurement.

KEYWORDS: grand design, supervision and guidance, supreme court, lower court

ABSTRAK

Independensi dan imparialitas kekuasaan kehakiman, dalam sejarah penggabungan menjadi norma, telah mengalami beberapa perbaikan dan hambatan seiring dengan perubahan dalam Konstitusi tahun 1945 Republik Indonesia, yang kemudian diikuti oleh amandemen dalam kekuasaan kehakiman. Secara umum, perubahan tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk memperkuat pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Penelitian bertujuan untuk mempelajari rancangan peraturan tentang pengawasan dan bimbingan oleh Mahkamah Agung ke pengadilan yang lebih rendah dari perspektif prinsip-prinsip demokrasi. Pengawasan dan bimbingan dalam hal itu terbatas pada mereka dalam fungsi dan organisasi manajemen sumber daya manusia. Penelitian ini adalah salah satu hukum normatif menggunakan metode doktrinal untuk menganalisis hukum yang dibangun oleh kekuasaan legislatif dan dengan demikian menjadi terpisah dari pilihan konstitusional dan politik pada waktu itu. Penelitian telah menemukan beberapa desain hukum dalam pengawasan pengadilan dan bimbingan. Selain itu, undang-undang telah menetapkan bahwa pengawasan tidak boleh mengurangi independensi dan imparialitas hakim. Bersama-sama, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial terdiri Kode Etik dan Pedoman Perilaku sebagai alat pengukuran.

KATA KUNCI: Desain umum, Pengawasan dan Pembinaan, Mahkamah Agung, pengadilan yang lebih rendah

I. PENDAHULUAN

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam perubahan ketiga telah menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang demokratis dan menegaskan pula bahwa kekuasaan kehakiman di dalamnya independen dan imparial. Penegasan yang demikian menandakan adanya perkembangan tekad, antara lain, untuk menjadikan supremasi hukum di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara serta tekad untuk menjadikan kekuasaan kehakiman yang independen dan imparial sebagai pilarnya. Fungsi kekuasaan kehakiman adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam rangka melindungi masyarakat melalui mekanisme peradilan berdasarkan atas hukum di dalam negara hukum yang demokratis (Asrum, 2004: 51-55).

Dalam perspektif lain, penegasan negara hukum yang demokratis ke dalam norma konstitusi tertulis atau undang-undang dasar sebagaimana tersebut di atas bukan saja menandakan adanya tekad untuk mewujudkan supremasi hukum, melainkan juga menandakan adanya tekad untuk mengembalikan karakter independensi dan imparialitas yang menjadi mahkota kekuasaan kehakiman. Dikatakan demikian karena independensi dan imparialitas kekuasaan kehakiman itu di dalam perjalanan sejarah penormaannya mengalami pasang-surut seiring dengan perkembangan dinamika sosial politik yang terjadi sejak Indonesia merdeka sampai kini, yaitu ketika Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengalami perubahan.

Independensi dan imparialitas itu secara normatif mencapai titik idealnya bermula ketika Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang mengubah

ketentuan normatif pengawasan dan pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan pengadilan berada di bawah Mahkamah Agung. Independensi dan imparialitas kekuasaan kehakiman secara normatif semakin mantap setelah terjadi perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diikuti dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 dan diundangkannya undang-undang perubahan tentang Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya. Dalam perjalanannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman tersebut dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, yang kemudian secara bertahap diikuti dengan perubahan Undang-Undang tentang Mahkamah Agung dan pengadilan di bawahnya. Secara umum, penggantian dan perubahan undang-undang tersebut dimaksudkan sebagai upaya memperkuat penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dalam mewujudkan sistem peradilan terpadu dan mengimplementasikan putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 005/PUU-IV/2006 tanggal 23 Agustus 2006.

Berdasarkan latar belakang perubahan sebagaimana telah diuraikan di atas, maka penelitian ini ditujukan untuk mengetahui dan memperoleh potret desain hukum yang mengatur hubungan hukum dalam pelaksanaan suatu fungsi yang antara kedua subjeknya, yakni subjek yang berwenang melaksanakan dan subjek yang mendapatkan pengawasan dan pembinaan terdapat kepentingan yang antinomik yaitu kepentingan yang timbul karena pengadilan sebagai subjek hukum yang independen dan imparial serta kepentingan yang timbul karena fungsi pengawasan dan pembinaan yang dalam perspektif administrasi dan manajemen bersifat subordinasi. Padahal, kedua subjek hukum dalam pengawasan dan pembinaan tersebut adalah pengadilan yang independen dan imparial. Penelitian ini ditujukan pula untuk menemukan desain konsep pengaturan hukum yang tepat yang menjamin kedua kepentingan tersebut secara proporsional.

Berkaitan dengan uraian tersebut, permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini meliputi:

1. Bagaimana hukum, dalam arti peraturan perundang-undangan, mendesain pengaturan pengawasan dan pembinaan Mahkamah Agung terhadap pengadilan di bawahnya, termasuk di dalamnya hakim, mengalokasikan kepentingan-kepentingan yang antinomik, yaitu antara kepentingan subordinatif dalam perspektif prinsip manajemen dan kepentingan independensi dan imparialitas dalam perspektif prinsip pengadilan dalam negara hukum yang demokratis?
2. Apa desain konsep pengaturan hukum yang tepat tentang pengawasan dan pembinaan Mahkamah Agung terhadap pengadilan di bawahnya, yang dapat menjamin pengalokasian kepentingan-kepentingan yang antinomik, yaitu antara kepentingan subordinatif dalam perspektif prinsip manajemen dan kepentingan independensi dan imparialitas dalam perspektif prinsip pengadilan dalam negara hukum yang demokratis, sehingga dapat memberikan dukungan terhadap penyelenggaraan peradilan yang efektif dan efisien?

II. METODE PENELITIAN

Tipe penelitian hukum normatif sebagai bagian dalam tatanan ilmu secara keseluruhan, maka metode yang dipergunakan adalah metode doktrinal dalam kajian-kajian hukum positif. Mengenai hukum positif, Soetandyo Wignjosoebroto menyatakan bahwa setiap norma harus eksis dalam alamnya yang objektif sebagai norma-norma yang positif, ditegaskan sebagai kesepakatan kontraktual yang konkret oleh warga masyarakat melalui wakil-wakilnya. Hal yang demikian itu menjadikan konsepsi hukum tidak lagi sebagai asas-asas moral yang abstrak, seperti keadilan, akan tetapi sebagai *lege* atau *lex* (Wignjosoebroto, 2002: 96). Hukum dalam konsepnya yang demikian itu dimaksudkan sebagai hukum perundang-undangan dalam penelitian ini, yang pembentukannya dilakukan oleh kekuasaan negara yang disebut sebagai kekuasaan legislatif.

Pembentukan hukum perundang-undangan oleh kekuasaan negara tidak terlepas dari pengaruh terjadinya penggantian dan perubahan-perubahan konstitusi serta pilihan model politik yang dianut oleh rezim yang berkuasa sebagai implementasi konstitusi dimaksud ketika suatu undang-undang dibentuk. Oleh karena itu, desain dan materi pengaturan suatu objek dalam undang-undang akan terdapat perbedaan, sedikit atau banyak, antara satu rezim dan rezim yang lain dalam kurun waktu yang berbeda, meskipun di bawah konstitusi yang sama. Berkaitan dengan itu, meskipun tipe penelitian ini normatif, namun guna menyempurnakan penglihatan tersebut diperlukan metode non doktrinal dengan konsekuensi pilihan pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analitical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan melalui disiplin ilmu manajemen (*management approach*), pendekatan sistem (*systemic approach*) dan pendekatan berdasarkan hukum responsif (*responsive law approach*). Dalam perspektif ini, hukum perundang-undangan tidak semata-mata dilihat dari sisi internal normatifnya saja, melainkan juga akan dilihat kaitannya dengan terjadinya penggantian dan perubahan-perubahan konstitusi serta pilihan model politik yang dianut oleh rezim yang berkuasa sebagai implementasi konstitusi dimaksud ketika suatu undang-undang dibentuk. Fokus penelitian ini untuk mengetahui potret desain fakta hukum (*ius constitutum*) dan menemukan konsep hukum (*ius constituendum*) tentang pengawasan dan pembinaan Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi terhadap pengadilan yang berada di bawahnya.

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat, berupa peraturan perundang-undangan (Soekanto dan Mamudji, 2003: 12-13). Bahan hukum primer yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah, terakhir, dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan (4) undang-undang tentang badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, yaitu Undang-Undang Nomor 2

Tahun 1986 tentang Peradilan Umum sebagaimana telah diubah, terakhir, dengan Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah, terakhir, dengan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah, terakhir, dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Di samping itu, juga peraturan-peraturan Mahkamah Agung yang terkait dengan pengawasan dan pembinaan.

Selain bahan hukum primer sebagaimana diuraikan di atas, dalam penelitian ini digunakan pula bahan hukum sekunder yang merupakan bahan hukum untuk menjelaskan hukum primer, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum sekunder antara lain, literatur hukum, hasil penelitian hukum, artikel yang dimuat dalam jurnal-jurnal atau media publikasi ilmiah, atau makalah yang disampaikan dalam pertemuan-pertemuan ilmiah. Bahan hukum tersier, yang merupakan bahan hukum untuk memberikan penjelasan, baik terhadap bahan hukum primer maupun sekunder adalah kamus, tesaurus, dan ensiklopedia (Soekanto dan Mamudji, 2003).

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Fakta menunjukkan bahwa undang-undang telah mengelaborasi ketentuan konstitusional tentang kekuasaan kehakiman dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan dengan menempatkan Mahkamah Agung bukan saja sebagai puncak peradilan, melainkan juga sebagai puncak manajemen peradilan. Dalam posisinya yang demikian, Mahkamah Agung, dalam perspektif manajemen, memiliki fungsi pengawasan dan pembinaan dalam rangka mewujudkan pengadilan yang independen dan imparial serta hakim yang mempunyai kompetensi dan profesionalitas.

Fungsi pengawasan secara tegas termaktub dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 39 ayat (1) sampai dengan ayat (3) menyatakan tentang adanya fungsi pengawasan Mahkamah Agung mengenai tiga hal, yaitu: 1. penyelenggaraan peradilan, 2. administrasi dan keuangan, dan 3. tingkah laku hakim.

Mahkamah Agung mengatur fungsi pengawasan dengan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: KMA/080/SK/VIII/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan di Lingkungan Lembaga Peradilan, tanggal 24 Agustus 2006 dan Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 1. 047/KMA/SK/IV/2009 2. 02/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, bertanggal 8 April 2009 serta mengatur fungsi pembinaan dengan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 140/KMA/SK/X/2008 tentang Buku Panduan Mengenai Pengelolaan dan Penyelenggaraan Penelitian, Pengembangan dan Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Peradilan, tanggal 31 Oktober 2008. Diterbitkannya pedoman tersebut

dilatarbelakangi oleh terjadinya perubahan dalam sistem pengawasan dan pembinaan peradilan, yaitu dari sistem pengawasan dan pembinaan peradilan yang bersifat dualisme menjadi sistem pengawasan dan pembinaan peradilan satu atap (*one roof system*) di bawah Mahkamah Agung, sehingga Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi memiliki fungsi yang lebih luas, tidak hanya bidang yudisial, melainkan juga bidang-bidang non yudisial, yaitu bidang manajemen. Semula pengawasan non yudisial tersebut, yakni pengawasan mengenai organisasi, administrasi dan keuangan menjadi kewenangan departemen yang bersangkutan (KMA/080/SK/VIII/2006: Konsideran a-c).

Dalam sistem peradilan yang bersusun terdapat pengadilan yang terendah sampai dengan pengadilan yang tertinggi. Dalam perspektif manajemen pengadilan tersebut bersusun, namun hubungan antar pengadilan sebagai penyelenggara peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, baik yang berwenang melakukan maupun yang mendapatkan pengawasan dan pembinaan tersebut, tidak dapat dipandang sebagai hubungan yang bersifat murni hierarkis, oleh karena masing-masing subjek adalah pelaku kekuasaan kehakiman yang sejajar, independen dan imparsial (Manan, 2007: 33).

Pengaturan mengenai pengawasan peradilan dalam keputusan tersebut terjadi setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang mengenal adanya dua pengawasan peradilan, yaitu pengawasan yang bersifat eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial dan pengawasan internal yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara dan pengawas tertinggi terhadap pengadilan yang berada di bawahnya. Oleh karena itu, keputusan tersebut mengkategorisasi pengawasan internal menjadi pengawasan melekat dan pengawasan fungsional dan penanganan pengaduan masyarakat sebagai pelembagaan pengawasan masyarakat. Pengawasan melekat merupakan fungsi pengawasan yang *inheren* dalam fungsi kepemimpinan pengadilan dalam perspektif manajemen atau fungsi pengadilan atasan dalam perspektif susunan kelembagaan. Pengawasan fungsional merupakan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh satuan organisasi yang sengaja dibentuk untuk menjalankan fungsi tersebut, yang di Mahkamah Agung nomenklaturnya adalah Badan Pengawasan Mahkamah Agung. Oleh karena itu, pengawasan melekat tersebut berbeda dari pengawasan fungsional yang adanya fungsi itu sejak diberikannya kepada unit organisasi atau lembaga yang sengaja dibentuk untuk itu.

Maksud pengawasan dalam keputusan tersebut adalah untuk memperoleh informasi mengenai penyelenggaraan fungsi peradilan sebagai umpan balik kebijakan yang telah ditetapkan. Informasi dan umpan balik tersebut menjadi bahan evaluasi kinerja bagi pemimpin pengadilan terkait dengan tujuan perlu atau tidaknya dilakukan perubahan kebijakan dan/atau tindakan dalam rangka peningkatan efektivitas dan efisiensi.

Dalam penyelenggaraan peradilan, kualifikasi sasaran yang mesti dicapai dalam penyelenggaraan peradilan adalah putusan hukum yang adil, yang memberikan kepastian hukum, dan yang bermanfaat dalam penyelesaian suatu sengketa yang diajukan oleh pencari keadilan.

Prinsip-prinsip dan asas-asas hukum dalam konteks pengaturan pengawasan, dalam hal ini

pengawasan peradilan oleh Mahkamah Agung, tentunya diharapkan dapat memberikan arah dalam menjamin penyelenggaraan pengawasan secara efektif dan efisien, namun tidak mengganggu independensi dan imparialitas penyelenggaraan peradilan. Terdapat 7 (tujuh) prinsip yang menjadi pegangan dalam pelaksanaan pengawasan peradilan sebagai berikut: 1. independensi, 2. objektivitas, 3. kompetensi, 4. formalistik, 5. koordinasi, 6. integrasi dan sinkronisasi, 7. efisien, efektif, dan ekonomis (KMA/080/SK/VIII2006: Lampiran I).

Pengadilan dalam perspektif negara hukum yang demokratis merupakan salah satu pelaku penyelenggaraan negara dalam rangka memberikan perlindungan hukum yang adil kepada masyarakat. Sebaliknya, dalam perspektif masyarakat, pengadilan merupakan pihak ketiga yang diberikan kekuasaan oleh masyarakat guna memberikan pelayanan keadilan kepada mereka dalam penyelesaian sengketa hukum. Penyelesaian sengketa hukum yang adil merupakan kepentingan masyarakat agar kehidupan masyarakat tertib dan damai.

Pengaturan pemeriksaan dalam penanganan pengaduan masyarakat oleh Mahkamah Agung memuat prinsip-prinsip sebagai berikut: 1. tidak mengganggu independensi dan imparialitas hakim; 2. bersifat tertutup; 3. secara lisan atau tertulis; 4. dalam suasana nyaman; 5. menghindari pemeriksaan dengan cara litigasi dan penyidikan; 6. praduga tak bersalah; 7. catatan, rekaman, dan dokumentasi, serta surat-menyurat bersifat rahasia; 8. penghormatan terhadap hak-hak terperiiksa; 9. larangan intimidasi, penekanan, dan pertanyaan menjerat; dan 10. batas waktu penanganan pengaduan paling lama 30 hari kerja (KMA/080/SK/VIII/2006: Lampiran IV.X).

Oleh karena itu maka pengaturan mengenai subjek yang diberikan kewenangan dalam penanganan pengaduan meliputi: Pengadilan tingkat pertama, Pengadilan tingkat banding, Badan Pengawas Mahkamah Agung, Tim Pemeriksa yang terdiri atas Hakim Agung dengan sekretaris Kepala Badan Pengawas Mahkamah Agung, atau Tim Pemeriksa Gabungan yang terdiri atas Hakim Agung, Hakim Tinggi Pengawas, dan personil dari Badan Pengawas Mahkamah Agung (KMA/080/SK/VIII/2006: Lampiran IV.VIII).

Dalam penyelenggaraan penanganan pengaduan terdapat pengaturan mengenai prosedur administrasi dan teknis pelaksanaan, pembuktian, serta penyusunan laporan (KMA/080/SK/VIII/2006: Lampiran IV-IX).

Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, dalam hal ini adalah Hakim Agung dan hakim dari seluruh pengadilan di bawah Mahkamah Agung ditetapkan oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung. Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim ini dibangun atas dasar proposisi yang mencerminkan kesadaran bahwa, 1. pengadilan terkait dengan gagasan negara hukum, atau yang dalam penelitian ini secara lebih lengkap disebut negara hukum yang demokratis, serta penegakan hukum dan keadilan terkait dengan tegaknya martabat dan integritas negara, 2. hakim sebagai aktor utama peradilan dan pertanggungjawabannya, dan 3. pengawasan hakim terkait dengan kode etik dan pedoman perilaku.

Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim telah lama ada dan dimiliki oleh hakim Indonesia. Secara formal, kongres yang kemudian disebut dengan munas dalam organisasi hakim, Ikatan

Hakim Indonesia (IKAHI), dan juga Rapat Kerja Mahkamah Agung telah membentuk dan kemudian menyempurnakannya, yaitu Konggres IV Luar Biasa IKAHI tahun 1966 di Semarang, Munas IKAHI tahun 2000 di Bandung, dan kemudian Rapat Kerja Mahkamah Agung tahun 2002 di Surabaya telah merumuskan 10 (sepuluh) prinsip Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim. Kesepuluh prinsip tersebut dirumuskan setelah membandingkan prinsip-prinsip yang berlaku secara internasional maupun yang berlaku di beberapa negara, termasuk di dalamnya adalah *The Bangalore Principle's of Judicial Conduct*. Selanjutnya Mahkamah Agung menerbitkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor KMA/104A/SK/XII/2007 Tanggal 19 Desember 2007 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pedoman Perilaku Hakim.

Hal yang sama telah dilakukan pula oleh Komisi Yudisial, yaitu melakukan pengkajian mendalam dengan memperhatikan masukan dari berbagai pihak melalui konsultasi publik di berbagai kota di Indonesia yang diikuti oleh hakim, praktisi hukum, akademisi, serta unsur masyarakat, termasuk lembaga swadaya masyarakat. Kedua materi dari Mahkamah Agung dan hasil pengkajian Komisi Yudisial tersebut kemudian menjadi bahan utama dalam pembentukan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim yang merupakan keputusan bersama antara Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial Nomor 1. 047/KMA/SK/IV/2009 2. 02/SKB/P.KY/IV/2009 yang ditandatangani pada tanggal 8 April 2009.

Pengaturan etika dan perilaku hakim dalam keputusan bersama tersebut menetapkan 10 (sepuluh) prinsip yang kemudian setiap prinsip tersebut dielaborasi ke dalam (i) makna, dan (ii) penerapan. Pengaturan dalam penerapan tersebut meliputi penerapan umum dan penerapan khusus. Di samping itu, terdapat kategori kewajiban, larangan, dan kekecualian. Prinsip-prinsip tersebut meliputi perilaku dan/atau sikap, 1. adil, 2. jujur, 3. arif dan bijaksana, 4. mandiri, 5. integritas tinggi, 6. tanggungjawab, 7. menjunjung tinggi harga diri, 8. disiplin tinggi, 9. rendah hati, dan 10. profesional. Dalam Bab Penutup terdapat 5 (lima) norma tentang, 1. penanggung jawab, 2. sanksi, 3. lembaga pemeriksa, 4. laporan pemeriksaan, dan 5. forum adjudikasi.

Pembentukan Majelis Kehormatan Hakim merupakan amanat dari Undang-Undang tentang Mahkamah Agung maupun pengadilan yang berada di bawahnya dengan maksud supaya hakim agung atau hakim pengadilan di bawah Mahkamah Agung yang diduga melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim yang akan dijatuhi sanksi pemberhentian sementara atau pemberhentian secara permanen berkesempatan untuk membela diri.

Tata cara pembentukan diatur dalam Pasal 2 yang terdiri atas 5 (lima) ayat. Meskipun pasal tersebut mengatur pembentukan Majelis Kehormatan Hakim, namun sebenarnya secara substansial ayat-ayat yang terdapat di dalamnya mengatur tentang sifat, kedudukan, subjek hukum pembentuk, susunan, dan pengaturan dalam hal terjadi kekosongan anggota setelah terbentuknya Majelis Kehormatan Hakim.

Majelis Kehormatan Hakim tidak bersifat tetap, hanya dibentuk dalam hal adanya usul pemberhentian hakim di tengah masa jabatannya. Usul tersebut merupakan hasil pemeriksaan karena adanya dugaan terjadinya pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, baik dari

pemeriksaan reguler dan pemeriksaan dalam penanganan pengaduan masyarakat yang dilakukan oleh internal Mahkamah Agung, maupun pemeriksaan eksternal oleh Komisi Yudisial.

Susunan Majelis Kehormatan Hakim terdiri atas 7 (tujuh) anggota dan seorang sekretaris. Salah satu dari tujuh anggota tersebut menjadi ketua yang juga merangkap sebagai anggota. Sumber keanggotaan, 3 (tiga) orang dari hakim agung dan 4 (empat) orang dari Komisi Yudisial. Pengaturan komposisi yang meletakkan lebih banyak anggota yang berasal dari Komisi Yudisial juga merupakan alasan dari simpulan bahwa Mahkamah Agung siap menerima secara “*legowo*” terhadap keputusan Majelis Kehormatan Hakim, atau sekurang-kurangnya tidak khawatir hakimnya mendapat ketidakadilan dari keputusan tersebut, ketika pada saatnya keputusan itu diambil dengan mekanisme pengambilan keputusan melalui suara terbanyak (*voting mechanism*), karena jumlah suara dari anggota yang berasal dari Komisi Yudisial lebih banyak.

Tata cara pengambilan keputusan diatur dalam Pasal 4 yang terdiri atas 6 (enam) ayat. Meskipun pasal tersebut berjudul tata cara pengambilan keputusan, namun substansi yang diaturnya meliputi, (i) tata cara pengambilan keputusan, (ii) sifat rapat atau sidang dalam pengambilan keputusan, (iii) isi keputusan, dan (iv) tindak lanjut dari keputusan.

Tata cara pengambilan keputusan diatur pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) yang menetapkan tiga cara berjenjang dan menjadikan pengambilan keputusan dengan musyawarah untuk mencapai mufakat sebagai prinsip dan pilihan utama. Dalam hal mufakat tidak tercapai maka dilakukan cara kedua, yaitu pengambilan keputusan dengan suara terbanyak, dan dalam hal pengambilan keputusan dengan suara terbanyak tidak tercapai maka diambil cara pengambilan keputusan yang ketiga, yaitu keputusan yang menguntungkan hakim terlapor.

Rapat permusyawaratan untuk pengambilan keputusan, sebagaimana juga dalam pengambilan keputusan pengadilan, berdasarkan ayat (4) bersifat tertutup. Adapun ayat (5) mengatur tentang isi dan dasar putusan. Dalam keputusan terdapat satu dari dua kemungkinan terkait dengan pembelaan diri, yaitu diterima atau ditolak. Dalam hal pembelaan diri tersebut ditolak maka usul pemberhentian, baik pemberhentian tidak dengan hormat atau pemberhentian sementara disampaikan kepada Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal pemeriksaan selesai. Selanjutnya, usul dimaksud harus disampaikan oleh Ketua Mahkamah Agung kepada Presiden dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak diterimanya usul tersebut.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. Potret desain fakta hukum (*ius constitutum*) tentang pengawasan dan pembinaan Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi terhadap pengadilan di bawahnya:

1. Dalam Aras Konstitusional

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pascaperubahan) secara konstitusional menentukan:

a. Pengadilan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman terdiri atas empat lingkungan peradilan di

bawah Mahkamah Agung;

- b. Dalam perspektif manajemen, Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang berkedudukan sebagai atasan mempunyai fungsi pengawasan dan pembinaan terhadap pengadilan di bawahnya;
- c. Pengawasan dan pembinaan Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara atasan terhadap pengadilan di bawahnya merupakan pengawasan dan pembinaan internal (*internal audit*) oleh sesama pelaku kekuasaan kehakiman; dan
- d. Komisi Yudisial mempunyai wewenang dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, sehingga merupakan pengawasan eksternal (*external audit*) oleh lembaga negara non kekuasaan kehakiman khusus terhadap perilaku hakim.

2. Dalam Aras Undang-Undang Pokok dan Undang-Undang Organik

Undang-undang pokok kekuasaan kehakiman maupun undang-undang organik masing-masing tentang Mahkamah Agung dan pengadilan yang berada di bawahnya menentukan:

- a. Sistem satu atap (*one roof system*) peradilan di bawah Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi, dalam pengertian yudisial maupun manajemen, terhadap pengadilan di bawahnya;
- b. Pengawasan dan pembinaan terhadap pengadilan dan hakim, termasuk pengawasan eksternal tentang perilaku hakim, tidak boleh mengurangi independensi dan imparialitas;
- c. Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, sebagai tolok ukur pengawasan terhadap perilaku hakim dan Majelis Kehormatan Hakim sebagai forum ajudikasi, dibentuk oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial secara bersama-sama;

3. Dalam Aras Peraturan Teknis Mahkamah Agung

Pengawasan dan pembinaan Mahkamah Agung diselenggarakan dengan desain pengaturan yang mengembangkan fungsi dan unit kepemimpinan manajemen serta pengawasan masyarakat sebagai berikut:

- a. Pengawasan melekat;
- b. Penanganan pengaduan masyarakat;
- c. Wakil Ketua Mahkamah Agung Bidang Non Yudisial;
- d. Ketua Muda Mahkamah Agung Bidang Pengawasan;
- e. Ketua Muda Mahkamah Agung Bidang Pembinaan;
- f. Badan Pengawasan Mahkamah Agung; dan
- g. Badan Penelitian dan Pengembangan dan Pendidikan dan Pelatihan Mahkamah Agung

B. Desain konsep hukum (*ius constituendum*) tentang pengawasan dan pembinaan Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi terhadap pengadilan di bawahnya, yang mengalokasikan secara proporsional antara kepentingan-kepentingan yang antinomik dalam

perspektif prinsip manajemen dan prinsip pengadilan dalam negara hukum yang demokratis harus didasarkan kepada:

1. Ukuran efektifitas penyelenggaraan peradilan adalah “seksama dan sewajarnya”; ukuran efisiensinya adalah “sederhana, cepat, dan biaya ringan”;
2. Pengadilan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman berkarakter independen dan imparisial; demikian pula hakim sebagai pejabat pelaksanaanya;
3. Hakim adalah anggota dari komunitas yang di dalamnya terdapat keanggotaan yang seajar (*community of equal*) yang kepemimpinannya *primus inter pares*;
4. Pengaturan pengawasan manajerial terhadap pengadilan dan hakim harus tetap dapat menjamin independensi dan imparisialitas, kesejajaran dan kepemimpinan *primus inter pares* sebagai karakternya, sehingga merupakan implementasi dari pengawasan yang khas terhadap pengadilan dan hakim;
5. Pembinaan hakim merupakan forum interaksi antara senior dan yunior dalam rangka transfer ilmu pengetahuan, keahlian, dan etika.

Pengawasan dan pembinaan pengadilan oleh Mahkamah Agung harus dapat memberikan dampak secara internal maupun eksternal. Untuk itu, pengawasan dan pembinaan pengadilan mesti ditata secara komprehensif berdasarkan suatu *grand design* yang meliputi: substansi hukum yang mengaturnya, struktur hukum yang menjalankannya, dan budaya hukum yang mendukungnya.

Secara internal, pengawasan dan pembinaan pengadilan dan hakim, yang bertujuan untuk memelihara independensi, imparisialitas, kompetensi, dan profesionalitas, harus dapat memberikan dampak bagi terwujudnya putusan pengadilan yang mencerminkan keadilan substantif bukan keadilan prosedural. Selain itu, harus pula dapat mencegah (*deterrent effect*) terhadap calon-calon pelaku pelanggaran. Sementara itu, secara eksternal harus dapat turut membangun kepercayaan publik (*public trust*) kepada pengadilan. Untuk maksud dan tujuan yang demikian itu, prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas harus benar-benar diimplementasikan dalam pelaksanaan pengawasan dan pembinaan pengadilan, terutama dalam merespon keluhan (*complaint*) masyarakat mengenai penyimpangan-penyimpangan dalam penyelenggaraan peradilan, baik terkait dengan hukum maupun kode etik dan perilaku (*unprofessional conduct*).

Dalam merespons keluhan masyarakat, proses penanganan, pengambilan keputusan, dan penjatuhan sanksi atau pembebasan merupakan hal yang terdapat aspek keadilan di dalamnya. Untuk itu, keseriusan atau kesungguhan, objektivitas, kejujuran, dan keadilan dalam penanganannya bukan saja harus dilaksanakan, namun yang lebih penting lagi adalah bagaimana hal itu tampak dan terdengar oleh mata dan telinga publik, sehingga secara rasional publik dapat diyakinkan. Atas dasar itulah secara internal calon-calon pelanggar dapat tercegah dan kepercayaan publik (*public trust*) dapat dibangun.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Abdullah, Abdul Gani, 1991, *Himpunan Perundang-undangan dan Peraturan Peradilan Agama*, Jakarta, Internusa.
- Asshiddiqie, Jimly, 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Kerja sama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly, Edit. Ni'matul Huda, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press.
- Asrun, A. Muhammad, 2004, *Krisis Peradilan: Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, Jakarta, Elsam.
- Basuki, Kuntoro dan Retno Saparinah, 1980, *Kumpulan Undang-undang Dan Peraturan Pemerintah, Yang Berhubungan Dengan Masalah Peradilan*, Yogyakarta, Seksi Peradilan Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada.
- Bryan A. Garner (Edt), 2004, *Black's Law Dictionary*, Eighth Edition, Washington DC, West, a Thomson Business.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Kansil, CST, 1980, *Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 Pendidikan Moral Pancasila*, Jakarta, Pradnya Paramita.
- Mahkamah Agung RI, 1986. *Sejarah Berdirinya Mahkamah Agung Republik Indonesia*, Jakarta.
- Manan, Bagir, Edit. Ni'matul Huda, 2007, *Kekuasaan Kehakiman Reublik Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*, FH UII Press, Yogyakarta.
- MD., Moh. Mahfud, 1993. *Perkembangan Politik Hukum: Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Disertasi Untuk Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Gajah Mada Yogyakarta, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- Soekanto, Soejono, 2003, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, PT. Grafindo Persada,
- Wignjosebroto, Soetandyo, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Masalah*, Jakarta, ELSAM dan HUMA.

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor KMA/080/SK/VII/2006 tanggal 24 Agustus 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan di Lingkungan Lembaga Peradilan