

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang dan Tujuan

Kekuasaan Kehakiman yang independen, tidak memihak dan kompeten merupakan salah satu komponen utama dalam sebuah negara hukum. Karena itulah beberapa instrumen Hukum Internasional secara khusus mengatur mengenai pentingnya peradilan yang independen, tidak memihak dan kompeten tersebut, misalnya *Universal Declaration of Human Right* (Pasal 10), *International Covenant on Civil and Political Right* (Pasal 14), *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence*, *Beijing Statement of Principles of Independence of Judiciary in the Law Asia Region* dan lain-lain.

Sementara itu, kondisi ideal di atas belum terwujud di Indonesia. Pada masa lalu, Mahkamah Agung (MA) tidak terlepas dari intervensi institusi negara lainnya. Adanya sorotan negatif dari sebagian pihak mengenai integritas sebagian Hakim dan Hakim Agung. Kualitas sebagian putusan MA dikritik karena kurang argumentatif, tidak konsisten, kadang tidak dapat dieksekusi, dan seterusnya.

Sorotan dan kritik tersebut bukannya tidak disadari oleh MA. Sejak beberapa waktu belakangan, MA telah berupaya untuk secara bertahap memperbaiki kelemahan-kelemahan yang ada. Diantaranya adalah upaya perbaikan pengawasan terhadap Hakim, perbaikan pelaksanaan mutasi dan promosi Hakim, upaya mempercepat proses peradilan, dan sebagainya.

Untuk melakukan pembaruan-pembaruan, MA telah menetapkan visi dan misi organisasinya. Adapun visi tersebut adalah “Mewujudkan supremasi hukum melalui Kekuasaan Kehakiman yang mandiri, efektif, efisien serta

mendapatkan kepercayaan publik, profesional dan memberi pelayanan hukum yang berkualitas, etis, terjangkau dan biaya rendah bagi masyarakat serta mampu menjawab panggilan pelayanan publik.” Untuk mencapai visi tersebut, ditetapkan misi-misi MA sebagai berikut:

1. Mewujudkan rasa keadilan sesuai dengan Undang-Undang dan Peraturan, serta memenuhi rasa keadilan masyarakat;
2. Mewujudkan Peradilan yang mandiri dan independen, bebas dari campur tangan pihak lain;
3. Memperbaiki akses pelayanan di bidang Peradilan kepada masyarakat;
4. Memperbaiki kualitas input internal pada proses Peradilan;
5. Mewujudkan institusi peradilan yang efektif, efisien, bermartabat dan dihormati;
6. Melaksanakan Kekuasaan Kehakiman yang mandiri, tidak memihak dan transparan.

Upaya untuk mencapai visi dan misi yang agung tersebut jelaslah bukan suatu perjalanan yang mudah. Diperlukan suatu pemahaman yang mendalam atas permasalahan yang dihadapi oleh MA dan rencana serta strategi yang tepat dan menyeluruh untuk menjawab permasalahan yang ada. Dalam rangka itulah Mahkamah Agung menyusun Cetak Biru Pembaruan MA RI ini.

B. Ruang lingkup

Ruang lingkup isu yang dibahas dalam studi ini adalah:

- ◆ Independensi Mahkamah Agung;
- ◆ Organisasi Mahkamah Agung;
- ◆ Sumber Daya Manusia pada Mahkamah Agung;
- ◆ Manajemen Perkara pada Mahkamah Agung;
- ◆ Akuntabilitas, Transparansi dan Manajemen Informasi di Mahkamah Agung;

- ◆ Pengawasan dan Pendisiplinan Hakim dan Hakim Agung;
- ◆ Sumber Daya Keuangan dan Fasilitas; dan
- ◆ Mengelola Perubahan (Pembaruan) di Mahkamah Agung.

C. Metode

Dilihat dari sifatnya, studi ini merupakan suatu studi preskriptif dimana tujuan dari studi yang dilakukan adalah mencari jalan keluar dalam bentuk rekomendasi-rekomendasi dari suatu permasalahan. Guna mendapatkan jalan keluar tersebut, Tim Studi terlebih dulu melihat bagaimana dan seperti apa sistem organisasi yang ada berjalan di MA untuk kemudian dianalisis.

Untuk dapat mengetahui bagaimana sistem organisasi di MA, Tim Studi membutuhkan berbagai macam data. Data tersebut diambil dari berbagai macam sumber dengan menggunakan berbagai macam alat pengumpulan data. Untuk dapat mengetahui bagaimana sistem organisasi MA yang berlaku secara normatif, Tim Studi perlu mengetahui aturan-aturan yang mengatur masalah organisasi MA. Aturan-aturan tersebut mulai dari tingkatan Undang-Undang, Keputusan Presiden, Peraturan Pemerintah, Peraturan Mahkamah Agung hingga Surat Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal MA. Alat pengumpulan data yang dipergunakan yaitu dengan melakukan penelusuran literatur.

Untuk dapat mengetahui bagaimana aturan-aturan tersebut berjalan, Tim Studi melakukan penelitian lapangan. Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian lapangan tersebut yaitu wawancara mendalam (*indepth interview*) dan *survey*. Dalam hal-hal tertentu Tim Studi mendapatkan data yang diperlukan dari hasil-hasil *Workshop* serta *Focus Group Discussion* yang dilakukan di beberapa tempat.

Wawancara mendalam dilakukan terhadap sejumlah narasumber dari berbagai kelompok. Di lingkungan MA, wawancara mendalam dilakukan terhadap Pimpinan MA, Hakim Agung, mantan Pimpinan MA, mantan Hakim Agung, mantan Panitera/Sekretaris Jenderal MA, Hakim Tinggi, mantan Hakim Tinggi, Hakim pengadilan tingkat pertama, Direktur dan

Kepala Biro pada MA, Asisten Koordinator dan Panitera Pengganti pada MA, Kepala Bagian, Juru Ketik dan pegawai MA lainnya. Di luar lingkungan MA wawancara mendalam dilakukan terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Kepala Biro Hukum Badan Perencanaan Pembangunan Nasional dan staf, pejabat Badan Pemeriksa Keuangan Negara, pejabat Lembaga Administrasi Negara, Pejabat Departemen Keuangan, Pejabat dan mantan Pejabat Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, pengacara/advokat, notaris, akademisi dan aktivis lembaga swadaya masyarakat.

Workshop diadakan di 3 (tiga) tempat yaitu di Jakarta pada tanggal 17-18 Oktober 2001, dan serentak di Medan dan Makassar pada tanggal 3-4 Oktober 2001. Peserta *workshop* tersebut sangat beragam, antara lain Hakim Agung, anggota DPR, para Hakim tingkat pertama dan tingkat banding, pejabat dan mantan pejabat Departemen Kehakiman dan HAM, perwakilan kepolisian dan kejaksaan setempat, perwakilan Komisi Hukum Nasional, akademisi, pengacara/advokat, aktivis lembaga swadaya masyarakat dan media massa.

Focus Group Discussion diadakan di Jakarta sebanyak 2 (dua) kali yaitu pada tanggal 4 Desember 2001 dan 6 Desember 2001 dengan mengundang antara lain Hakim Agung dan mantan Hakim Agung, Hakim pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding, pengacara/advokat dan akademisi.

Survey dilakukan terhadap 20 Hakim Agung, terdiri dari: Hakim Agung non karir (25%) dan Hakim Agung karir (75%), Hakim Agung wanita (10%) dan Hakim Agung laki-laki (90%), Hakim Agung dengan masa kerja di bawah 3 tahun (40%), masa kerja 3-5 tahun (25%) dan Hakim Agung dengan masa kerja di atas 5 tahun (10%).¹

Setelah sistem organisasi MA, baik secara normatif maupun empiris diketahui, Tim Studi melakukan analisis atas data tersebut. Analisis dilakukan dengan membandingkannya dengan kondisi di negara lain, dan masukan dari pihak-pihak yang kompeten. Studi perbandingan dilakukan dengan

¹ 4 (empat) orang responden tidak menjawab pertanyaan, sehingga jumlah prosentase diambil dari responden yang mengisi pertanyaan tersebut

mempelajari pelaksanaan sistem-sistem tertentu pada Mahkamah Agung Negara Bagian Karnata, India dan Pengadilan di Belanda. Sementara masukan dari pihak-pihak yang kompeten meliputi masukan dari Hakim dan Hakim Agung, pejabat di Departemen, pakar di bidang hukum, Administrasi Negara serta di bidang Manajemen.

Tahap akhir adalah perumusan rekomendasi atas permasalahan-permasalahan yang ditemukan oleh Tim Studi. Perumusan rekomendasi ini dilakukan dengan memperhatikan berbagai macam masukan yang didapat dari berbagai macam *workshop*, *survey*, *indepth interview* serta *Focus Group Discussion* yang dilakukan.

BAB II

KEDUDUKAN MAHKAMAH AGUNG

A. Independensi MA

1. Kondisi Normatif dan Empiris

Prinsip Independensi Peradilan merupakan salah satu prinsip penting dalam negara demokrasi. Prinsip tersebut menghendaki agar lembaga peradilan -termasuk Mahkamah Agung (MA)- terbebas dari campur tangan, tekanan atau paksaan, baik langsung maupun tidak langsung dari kekuasaan lembaga lain, teman sejawat atau atasan, serta pihak-pihak lain di luar peradilan. Sehingga Hakim dalam memutus perkara hanya demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani.²

Ada beberapa instrumen hukum internasional yang menyebutkan tentang 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)*, *Internasional Bar Association Code of Minimum Standard of Judicial Independence, New Delhi 1982*, *Universal Declaration on the Independence of Justice, Montreal 1983* dan sebagainya.

² Shimon Shetreet membagi *Independence of the Judiciary* menjadi 4 hal yaitu *Substantive Independence* (independensi dalam memutus perkara), *Personal Independence* (misalnya adanya jaminan masa kerja dan jabatan (*term of office and tenure*)), *Internal Independence* (misalnya independensi dari atasan dan rekan kerja) dan *Collective Independence* (misalnya adanya partisipasi pengadilan dalam administrasi pengadilan, termasuk didalam penentuan budget pengadilan). Shimon Shetreet, "Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges", dalam Shimon Shetreet and J. Deschenes (eds), *Judicial Independence* (Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher, 1985).

Untuk memastikan terwujudnya independensi peradilan diperlukan adanya jaminan dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan lainnya. Jaminan tersebut tidak cukup hanya sebatas kata-kata bahwa negara menjamin independensi peradilan, namun seluruh pengaturan mengenai bagaimana seorang Hakim diangkat dan diberhentikan, masa jabatan Hakim, pengaturan keuangan pengadilan dan sebagainya harus diatur sedemikian rupa sehingga Hakim benar-benar merasa terjamin kebebasannya untuk menjalankan fungsinya.

Namun jaminan independensi bukan berarti bahwa tidak boleh ada pihak selain pihak dari lembaga peradilan yang berwenang untuk mengurus sesuatu yang berhubungan dengan Hakim dan pengadilan. Bukan berarti bahwa yang boleh merekrut Hakim hanya kalangan Hakim saja, yang boleh menentukan anggaran pengadilan hanya kalangan Hakim saja dan seterusnya. Demi terlaksananya *check and balances* serta akuntabilitas, keterlibatan pihak/ lembaga lain untuk mengurus hal-hal tertentu yang berhubungan dengan pengadilan jelas diperlukan. Namun sekali lagi, hal tersebut tetap harus dalam koridor jaminan independensi peradilan.

Sebelum dilakukannya Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001, Kekuasaan Kehakiman (lembaga peradilan) diatur dalam dua pasal dalam UUD 1945, yaitu Pasal 24 dan 25. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dilakukan oleh MA dan lain-lain badan kehakiman menurut Undang-undang.” Ayat 2 pasal tersebut menyatakan bahwa “Susunan dan kekuasaan badan kehakiman itu diatur dengan Undang-undang.” Pasal 25 UUD 1945 menyatakan bahwa “Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai Hakim ditetapkan dengan Undang-Undang.” Dalam penjelasan Pasal 24 dan 25 UUD 1945, dinyatakan secara tegas bahwa Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah.

Tahun 2001 dilakukan perubahan atas pasal-pasal yang berhubungan dengan Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan ketiga, dinyatakan bahwa ‘Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.’

Dalam Undang-Undang No. 14 tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 14 Tahun 1970), jaminan independensi ditegaskan kembali dengan kalimat “*Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.*”³ Pengaturan jaminan independensi MA dinyatakan secara khusus dan tegas pula dalam Undang-undang tersebut bahwa MA mempunyai organisasi, administrasi dan keuangan sendiri (Pasal 11 ayat (2) UU No. 14 tahun 1970). Pengaturan ini berbeda dengan pengaturan bagi badan peradilan di bawah MA dimana kewenangan untuk mengelola administrasi, finansial dan organisasi badan peradilan di bawah MA ada pada kekuasaan eksekutif yang diwakili oleh departemen yang terkait.⁴ Jika selama ini banyak anggapan bahwa tidak independennya pengadilan di Indonesia adalah karena adanya campur tangan eksekutif (departemen) dalam mengelola pengadilan, maka ketentuan tersebut tidak berlaku bagi MA yang menurut Undang-undang berwenang mengelola dirinya sendiri.

Sebagaimana dijelaskan, independensi tidak dapat dilihat hanya dari jaminan kalimat umum dalam peraturan perundang-undangan saja, namun juga pola hubungan antara MA dengan lembaga negara lainnya. UUD 1945 hampir tidak mengatur mengenai hubungan MA dengan lembaga negara lainnya. Hal tersebut kemudian diatur secara umum dalam Ketetapan MPR (TAP MPR) No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara dan secara khusus dalam UU No. 14 Tahun 1970 dan terutama Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU No. 14 Tahun 1985). Dalam UU No. 14 Tahun 1985 tersebut dikatakan bahwa Presiden mempunyai kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan Hakim Agung dan pimpinan MA, sedang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR -legislatif) mempunyai kewenangan untuk

³ Pasal 1 UU No. 14 Tahun 1970.

⁴ Pasal 10 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970. Departemen yang dimaksudkan di sini adalah Departemen Kehakiman, Departemen Agama dan Departemen Pertahanan dan Keamanan.

mengajukan calon Hakim Agung.⁵ Selain itu, legislatif (DPR) dan eksekutif (Presiden) memiliki kewenangan untuk menentukan anggaran bagi MA, melalui APBN, sedang pengawasan terhadap pengelolaan anggaran tersebut dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).⁶

2. Permasalahan

Walaupun jaminan independensi terhadap Kekuasaan Kehakiman, khususnya MA, secara eksplisit tersurat dalam konstitusi dan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, namun sejak masa Orde Lama hingga Orde Baru tidak jarang lembaga negara lain, terutama eksekutif (Presiden) melakukan intervensi terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang MA. Pada masa Orde Lama, Ketua MA –pimpinan lembaga tertinggi negara- oleh Presiden Soekarno sempat dijadikan salah satu menteri dalam kabinetnya. Pada masa Orde Baru, pemerintah diduga menekan MA untuk memutus perkara sebagaimana yang diinginkan pemerintah.⁷

Adanya intervensi lembaga negara lain, khususnya pemerintah, terhadap MA disebabkan banyak faktor, antara lain: *pertama*, pada masa Orde Lama dan Orde Baru kekuasaan politik pemerintah yang sangat kuat dan dominan secara sistematis berusaha melemahkan kekuasaan lembaga negara lainnya. *Kedua*, sistem rekrutmen dan terutama pelaksanaan rekrutmen Hakim Agung dan Pimpinan MA saat itu bersifat politis dan menafikan proses rekrutmen yang transparan, partisipatif, akuntabel dan berdasarkan *merit system*.⁸

Selain hal-hal di atas, dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur MA, tidak ada jaminan sama sekali bahwa MA berhak atas suatu anggaran yang memadai untuk menjalankan fungsinya. Hal ini jelas berpotensi untuk mengurangi independensi MA.⁹

⁵ Pasal 8 ayat (1) (2) dan (3) UU 14 Tahun 1985.

⁶ Pasal 2 UU No. 5 tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

⁷ Banyak contoh-contoh kasus yang oleh sebagian pihak dianggap sebagai bukti dari intervensi eksekutif terhadap independensi MA dalam memutus perkara misalnya dalam kasus Nuku Sulaiman, Marsinah, Henock Ohee, Kedung Ombo, Tempo, PDI Perjuangan dan lain-lain.

⁸ Untuk penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini, lihat bagian rekrutmen Hakim Agung dan Pimpinan MA dalam Bab tentang SDM.

⁹ Untuk penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini, lihat Bab Sumber Daya Finansial dan Sarana/Prasarana.

3. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong lahirnya negara Indonesia yang lebih demokratis;
- b. MA perlu mendorong untuk segera diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur mengenai sistem rekrutmen Hakim Agung yang lebih baik;¹⁰
- c. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur mengenai jaminan anggaran yang memadai bagi MA diimbangi dengan mekanisme akuntabilitasnya.¹¹

4. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung baru yang antara lain mengatur mengenai sistem rekrutmen Hakim Agung yang lebih baik;
- b. Diundangkannya UU Mahkamah Agung baru yang antara lain mengatur mengenai jaminan anggaran yang memadai bagi MA, serta diimbangi dengan mekanisme akuntabilitasnya.

B. Hubungan Kultural dan Protokoler MA dengan Lembaga Negara Lainnya

1. Kondisi Empiris dan Permasalahannya

Di banyak negara, terutama negara maju, kedudukan Hakim Agung sangat tinggi, baik di mata lembaga negara lainnya maupun masyarakat. Hal ini disebabkan antara lain karena tingkat sistem demokrasi, kultur masyarakat dan kultur politik, jaminan peraturan perundang-undangan serta perjuangan dari kalangan Hakim sendiri di negara tersebut.

Hal yang sebaliknya terjadi di Indonesia. Lembaga Negara lain, khususnya Presiden, selama ini dianggap tidak menempatkan jabatan dan kedudukan Hakim Agung serta Pimpinan MA di tempat yang seharusnya. Pada masa

¹⁰ Untuk penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini, lihat bagian rekrutmen Hakim agung dan Pimpinan MA dalam Bab tentang SDM.

¹¹ Penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini lihat Bab Sumber Daya Finansial dan Sarana/Prasarana.

Orde Lama misalnya, Presiden Soekarno menempatkan Ketua MA tidak dalam satu meja dengannya dalam acara-acara resmi kenegaraan. Pada masa Orde Baru, Hakim Agung atau Ketua MA tidak jarang harus '*sowan*' (mendatangi) atau dipanggil untuk menghadap oleh Presiden Soeharto.

Standar fasilitas antara Hakim Agung dengan pejabat negara lain, khususnya eksekutif, sangat berbeda. Misalnya dalam perjalanan lewat udara, Hakim Agung mendapatkan jatah tempat duduk di kelas ekonomi sedangkan menteri mendapat jatah tempat duduk di kelas bisnis. Selain itu, fasilitas kendaraan, perlindungan keamanan, fasilitas kerja dan sebagainya yang diterima Hakim Agung lebih rendah dibandingkan fasilitas menteri, bahkan Direktur Jenderal di Departemen.¹² Hal-hal di atas menunjukkan rendahnya penghargaan negara pada Hakim Agung dan adanya ketidakseimbangan kedudukan kultural dan protokoler antara Hakim Agung dan pejabat negara lainnya.

Setidaknya ada 3 (tiga) hal yang menyebabkan hal tersebut. *Pertama*, ketidakseimbangan kekuasaan lembaga negara dan konfigurasi politik pada masa lalu (lihat bagian sebelumnya). Kekuasaan lembaga negara lain, terutama eksekutif, pada masa Orde Lama dan Orde Baru begitu dominan. Dan sebagai pengambil kebijakan -termasuk dalam penentuan anggaran dan fasilitas serta dalam pemilihan Hakim Agung- mereka 'memanfaatkan' kekuasaannya untuk membuat kedudukannya lebih tinggi dari lembaga negara lain. *Kedua*, kelemahan dari MA sendiri, antara lain adanya tindakan-tindakan yang kurang terhormat yang dilakukan oleh sebagian Hakim Agung dan kurangnya keberanian MA untuk mendobrak perlakuan yang tidak pada tempatnya tersebut. *Ketiga*, belum adanya acuan mengenai keprotokoleran bagi Hakim Agung sebagaimana diamanatkan Pasal 16 UU No. 14 tahun 1985.

¹² Ibid.

2. Rekomendasi

- a. MA (Hakim Agung dan Pimpinan MA) harus dapat bersikap dan menempatkan dirinya setingkat dengan Lembaga Tinggi Negara lain (termasuk terhadap Presiden);
- b. MA perlu mendorong diundangkannya Undang-undang mengenai keprotokoleran, termasuk untuk mengatur hubungan antara Pimpinan MA dan Hakim Agung lain dengan pejabat pada lembaga negara lain.

3. Indikator Keberhasilan

- a. MA (Hakim Agung dan Pimpinan MA) memperoleh perlakuan dan penghargaan yang sama dengan lembaga negara lain;
- b. Diundangkannya Undang-undang tentang keprotokoleran yang antara lain mengatur hubungan antara Pimpinan MA dan Hakim Agung dengan pejabat pada lembaga negara lain.

BAB III

FUNGSI MAHKAMAH AGUNG

Menurut TAP MPR No. III/1978 dan UU No. 14 Tahun 1985, MA memiliki beberapa fungsi yaitu; (1) fungsi mengadili, yaitu memeriksa dan memutus perkara permohonan kasasi dan Peninjauan Kembali, dan mengadili sengketa perampasan kapal asing; (2) fungsi menguji peraturan perundang-undangan (*judicial review*), yaitu untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (3) fungsi pengaturan, yaitu untuk mengisi kekosongan hukum; (4) fungsi memberi nasehat dan pertimbangan hukum, yaitu memberikan nasehat hukum kepada Presiden dalam pemberhentian dan penolakan grasi dan rehabilitasi serta memberi pertimbangan hukum ke Lembaga Tinggi Negara lain; (5) fungsi membina dan mengawasi, yaitu membina dan mengawasi peradilan dan hakim di bawahnya serta mengawasi notaris dan penasehat hukum; (6) fungsi administrasi, yaitu mengelola administrasi, keuangan dan organisasinya sendiri.

Selain itu, MA masih memiliki fungsi-fungsi lain yang diatur dalam UU terpisah, misalnya fungsi menetapkan Panitia Pengawas Pemilihan Umum (UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum), pengawasan partai politik (UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik), menyelesaikan perselisihan antar daerah dalam konteks otonomi (UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah) dan sebagainya.

Bagian di bawah ini hanya akan mengkaji fungsi-fungsi MA yang paling sering digunakan, yaitu fungsi mengadili, fungsi *judicial review*, fungsi pembinaan dan pengawasan, fungsi pengaturan dan fungsi pertimbangan dan nasehat hukum serta fungsi administrasi.

A. Mengadili

Pasal 28 UU No. 14 Tahun 1985 menyatakan bahwa MA memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus permohonan kasasi dan PK serta sengketa kewenangan mengadili terhadap semua lingkungan pengadilan. Selain itu, MA juga memiliki kewenangan untuk mengadili sengketa mengenai kapal asing.¹³

Pelaksanaan fungsi ini masih memiliki kelemahan-kelemahan, antara lain: (1) adanya putusan yang berbeda antar satu majelis Hakim Agung dengan majelis lain atas suatu permasalahan hukum yang sama dalam suatu waktu tertentu (yang berdekatan). Bahkan kadang ada dua putusan MA yang berbeda untuk kasus yang sama persis. Hal ini menyebabkan ketiadaan kepastian hukum; (2) adanya putusan yang kurang berkualitas; (3) adanya putusan yang salah ketik atau bahkan dipalsukan; (4) tidak seluruh putusan MA dapat dieksekusi; (5) lamanya proses berperkara di MA; dan sebagainya.

Kelemahan-kelemahan di atas disebabkan karena berbagai faktor, mulai dari kelemahan sistem rekrutmen Hakim Agung; kelemahan manajemen perkara; kelemahan dalam sistem pengawasan terhadap integritas dan produktivitas Hakim Agung, hakim dan pegawai; kurang memadainya dukungan sarana dan prasarana; kelemahan UU yang mengatur mengenai hukum acara; dan sebagainya.

Mengingat luasnya permasalahan yang ada, maka pembahasan mendalam mengenai penyebab dari permasalahan tersebut serta rekomendasi untuk tepat untuk menjawab permasalahan yang ada akan dibahas secara terpisah dalam bab-bab lain mengenai Sumber Daya Manusia, Manajemen Perkara, Sumber Daya Finansial dan Sarana Prasarana, Pengawasan dan Pendisiplinan Hakim serta bab mengenai Akuntabilitas, Transparansi dan Sistem Informasi.

¹³ Pasal 33 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1985.

B. Judicial Review

1. Kondisi Normatif

Sebelum adanya Perubahan Ketiga UUD 1945 Tahun 2001 lalu, MA telah memiliki fungsi dan kewenangan untuk melakukan *judicial review*. Kewenangan tersebut lahir berdasarkan TAP MPR No. III/1978 yang kemudian diperjelas dalam UU 14 Tahun 1970 (Pasal 26) dan UU 14 Tahun 1985 (Pasal 31). Kewenangan tersebut terbatas hanya untuk melakukan *review* atas peraturan perundang-undangan yang tingkatnya berada di bawah Undang-undang (yaitu Peraturan Pemerintah ke bawah).¹⁴ Kedua Undang-undang tersebut pada intinya hanya menyatakan bahwa MA berwenang untuk menyatakan sah atau tidaknya peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Putusan tersebut diambil melalui persidangan tingkat kasasi dan instansi yang bersangkutan harus segera mencabut peraturan perundang-undangan yang dinyatakan bertentangan tersebut.

Karena sifat pengaturan dalam TAP MPR dan Undang-undang di atas yang terlalu umum, pada Tahun 1993 MA mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) tentang Hak Uji Material (*judicial review*). PERMA tersebut kemudian diubah pada Tahun 1999 dengan dikeluarkannya PERMA No. 1/1999. Beberapa pokok pengaturan dalam PERMA yang terakhir tersebut adalah:

- MA memeriksa dan memutus *judicial review* berdasarkan gugatan atau permohonan (Pasal 1 ayat [1]);
- Gugatan atau permohonan *judicial review* diajukan langsung ke MA (Pasal 1 ayat [3] dan [4]). Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam Tap III/MPR/1978, UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 14 Tahun 1985 yang menyatakan bahwa putusan hak uji material (*judicial review*) diambil

¹⁴ Pasal 11 TAP MPR No. III Tahun 1978.

berhubungan dengan pemeriksaan di tingkat kasasi.¹⁵ Pemeriksaan kasasi hanya dapat diajukan jika pemohon telah menggunakan upaya hukum banding kecuali ditentukan lain oleh Undang-undang;¹⁶

- Yang dapat mengajukan gugatan adalah badan hukum dan kelompok masyarakat (Pasal 1 ayat [5]), sedang yang dapat mengajukan permohonan adalah kelompok masyarakat (Pasal 1 ayat [7]);
- Tenggang waktu permohonan atau gugatan *judicial review* adalah 180 hari setelah peraturan perundang-undangan tersebut berlaku (Pasal 2 ayat [4]);
- Dalam pemeriksaan *judicial review* yang berdasarkan suatu gugatan, maka tergugat (pihak pembuat peraturan perundang-undangan) harus didengar keterangannya (Pasal 9 ayat [4]) sedang dalam hal pemeriksaan *judicial review* tersebut didasarkan pada permohonan maka pihak pembuat peraturan perundang-undangan tidak perlu didengar pendapatnya; dan
- Bila MA mengabulkan gugatan atau permohonan *judicial review* maka pihak yang membuat peraturan perundang-undangan harus mencabutnya (Pasal 9 ayat [2] dan 10 ayat [2]) dan bila pihak yang membuat peraturan perundang-undangan tersebut tidak mencabutnya maka 90 hari setelah putusan MA tersebut, peraturan perundang-undangan yang harus dicabut dianggap tidak sah dan tidak berlaku umum (Pasal 12 ayat [1] dan 13 ayat [1]).

Pada Tahun 2001, MPR melakukan Perubahan Ketiga terhadap UUD 1945. Dalam Pasal 24 A Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut, kewenangan MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kembali tegaskan. Sedangkan kewenangan untuk *me-review* Undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi.

¹⁵ Pasal 31 ayat (3) UU No. 14 tahun 1985, Pasal 26 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1970.

¹⁶ Pasal 43 UU No. 14 Tahun 1985.

2. Permasalahan

Terlepas dari tepat tidaknya pemberian kewenangan *me-review* suatu peraturan perundang-undangan kepada MA,¹⁷ ada beberapa pertanyaan sehubungan dengan hukum acara *judicial review* sebagaimana diatur dalam PERMA di atas, antara lain:

- ♦ Apakah tepat jika suatu *judicial review* tersebut diminta melalui permohonan (bukan gugatan) maka pihak yang ‘termohon’ (yang mengeluarkan peraturan perundang-undangan tersebut) tidak perlu didengar keterangannya?;
- ♦ Apakah pemberlakukan pembatasan waktu pengajuan *judicial review* yaitu 180 hari sejak peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan berlaku, sudah tepat? Di satu sisi pengaturan ini memberikan kepastian hukum atas ‘legalitas’ suatu peraturan perundang-undangan. Namun di sisi lain pengaturan tersebut membatasi hak masyarakat, apalagi biasanya peraturan perundang-undangan sulit diakses masyarakat atau tidak bisa diakses segera setelah dibuat. Selain itu biasanya masyarakat baru membaca (dan merasakan adanya kesalahan dalam suatu peraturan) setelah mereka memiliki permasalahan hukum yang berhubungan dengan peraturan tersebut;
- ♦ Jika dalam proses *me-review* suatu peraturan perundang-undangan MA berpandangan bahwa memang ada beberapa pasal (tidak seluruhnya) dari suatu peraturan tersebut yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, apakah MA harus memutuskan bahwa peraturan tersebut seluruhnya tidak berlaku atau bisa hanya memutuskan bahwa pasal-pasal tertentu saja yang tidak berlaku?; dan
- ♦ Bagaimana dampak dari tindakan yang telah diambil pemerintah atau pihak lain yang diberikan kewenangan tertentu dalam suatu peraturan

¹⁷ Ada berbagai argumen yang menyatakan bahwa di negara yang menganut sistem *civil law*, sebagianya fungsi *judicial review* diserahkan kepada badan tersendiri (misalnya Mahkamah Konstitusi) dari pada ke MA (Hasil Studi Litbang MA). Selain itu pengaturan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 memang terasa janggal karena memisahkan kewenangan *me-review* UU yang diserahkan ke Mahkamah Konstitusi dan kewenangan *me-review* peraturan perundang-undangan di bawah UU yang diserahkan ke MA.

perundang-undangan jika kemudian peraturan perundang-undangan yang memberikan dasar kewenangan tersebut dinyatakan tidak berlaku? Apakah tindakan-tindakan tersebut dinyatakan tetap sah, batal demi hukum atau dapat dimintakan pembatalan? Dan jika telah ada kerugian yang timbul bagi individu atau masyarakat akibat suatu peraturan perundang-undangan yang kemudian dinyatakan batal demi hukum, apakah individu atau masyarakat tersebut dapat menuntut ganti rugi?

3. Rekomendasi

- a. Mengingat permasalahan hukum yang mungkin timbul dari pelaksanaan *judicial review* sebagaimana dijelaskan di atas, maka MA perlu mengadakan suatu studi dalam rangka menyusun perbaikan PERMA MA yang ada saat ini mengenai *judicial review*,
- b. MA perlu mendorong agar materi muatan PERMA tersebut dimasukkan dalam UU Mahkamah Agung yang baru.

4. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya PERMA mengenai *judicial review* yang baru;
- b. Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang di dalamnya mengatur hukum acara *judicial review*.

C. Pengaturan

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Fungsi pengaturan yang dimiliki oleh MA lahir berdasarkan Pasal 79 UU No. 14 Tahun 1985. Pasal tersebut menyatakan bahwa MA dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang. Penjelasan pasal tersebut pada intinya menyatakan bahwa peraturan yang dapat dibuat MA ini berbeda dengan peraturan yang dibentuk pembentuk Undang-undang karena sifat peraturan yang dapat dibuat MA hanya sebagai pengisi kekosongan hukum acara dan tidak dapat mengatur

tentang hak dan kewajiban warga negara atau hal-hal yang berhubungan dengan pembuktian.

Dalam menjalankan fungsi tersebut, MA biasanya menerbitkan apa yang disebut Peraturan MA (PERMA). Sampai saat ini cukup banyak PERMA yang telah dibuat MA. Permasalahannya, ada beberapa PERMA yang bisa dikategorikan tidak sesuai (melampaui) apa yang digariskan dalam UU No. 14 Tahun 1985. Misalnya PERMA No. 1/1999 tentang Hak Uji Material,¹⁸ PERMA No. 2 Tahun 2000 tentang Penyempurnaan PERMA No. 3 Tahun 1999 tentang Hakim Ad Hoc, dan PERMA No. 1 Tahun 2000 tentang Lembaga Paksa Badan.

PERMA No. 2 Tahun 2000 misalnya mengatur persyaratan untuk menjadi hakim ad hoc, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban hakim ad hoc, hal mana seharusnya diatur dalam Undang-undang. Selain itu, dalam PERMA tersebut diatur pula mengenai kebolehan dicantumkannya dissenting opinion dalam putusan bagi hakim ad hoc. Hal tersebut sebenarnya bersifat positif, namun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. PERMA No. 1 Tahun 2000 misalnya mengatur hal-hal yang bertentangan dengan Undang-undang yang mengatur lembaga paksa badan (HIR Pasal 209-224 dan RBG Pasal 242-258). Hal tersebut antara lain ketentuan yang menaikkan syarat jumlah hutang yang tidak dibayar yang dapat menerbitkan hak bagi kreditur untuk meminta paksa badan (Pasal 4).

2. Rekomendasi

Pada prinsipnya, fungsi mengatur yang dimiliki MA tidak tepat dalam konteks pelaksanaan sistem pemisahan kekuasaan guna mendukung adanya *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara. Namun di sisi lain, mengingat sering kali ada kelemahan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu adanya kekosongan hukum, maka pemberian fungsi tersebut kepada MA masih dianggap perlu dan dapat dipertahankan.

¹⁸ Lihat penjelasan bagian sebelumnya.

Untuk menghindari dampak negatif dari fungsi ini, mekanisme penyusunan PERMA perlu diatur secara lebih rinci dan ketat. MA perlu mengatur tata cara penyusunan PERMA sehingga prosesnya lebih terbuka dan partisipatif. Kalangan di luar MA yang berkepentingan, seperti pengacara atau akademisi, perlu dilibatkan dalam penyusunan PERMA.

Selain itu, segera setelah sebuah PERMA dibuat, MA perlu memublikasikannya kepada publik dan menyerahkannya ke DPR dan Presiden agar dapat menjadi pertimbangan mereka dalam melakukan amandemen atau pembuatan Undang-undang atau peraturan perundang-undangan baru yang relevan.

3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mengatur tata cara penyusunan PERMA yang lebih terbuka dan partisipatif;
- b. PERMA lebih mudah diakses oleh masyarakat.

D. Pengawasan dan Pembinaan

Fungsi pengawasan MA diatur dalam UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 14 Tahun 1985. Berdasarkan Undang-undang tersebut, obyek dari fungsi pengawasan MA dibagi menjadi 2 (dua) bagian besar yaitu pengawasan terhadap penasehat hukum dan notaris, serta pengawasan terhadap hakim dan proses peradilan.

Kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penasehat hukum dan notaris diatur dalam Pasal 36 UU No. 14 Tahun 1985. Sedangkan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap perbuatan pengadilan diatur dalam Pasal 10 ayat (4) UU No. 14 Tahun 1970. Kewenangan pengawasan terhadap perbuatan pengadilan ini diperjelas dalam Pasal 32 UU No. 14 Tahun 1985 yang menyatakan bahwa MA melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan dan mengawasi tingkah laku dan perbuatan hakim dalam menjalankan tugasnya di semua lingkungan peradilan.

Sehubungan dengan fungsi tersebut, dalam Pasal 32 UU No. 14 Tahun 1985 dinyatakan bahwa MA memiliki kewenangan untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan, memberi petunjuk, tegoran atau peringatan yang dianggap perlu. Pengawasan di atas tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam menerima dan memutus perkara.

Selain fungsi pengawasan, berdasarkan berbagai Undang-undang yang mengatur mengenai badan peradilan, misalnya UU No. 2 Tahun 1986, MA juga memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan terhadap hakim dan pengadilan di bawah MA. Dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-undang tersebut dikatakan bahwa pembinaan teknis peradilan bagi pengadilan dilakukan oleh MA. Dan dalam Pasal 16 UU No. 2 Tahun 1986 dan Penjelasannya disebutkan pula bahwa MA memiliki wewenang untuk membina karir hakim melalui kewenangannya dalam menentukan mutasi dan promosi hakim.

Jika ditinjau dari obyeknya, pengawasan (dan pembinaan) hakim dan pengadilan yang dilakukan oleh MA meliputi beberapa aspek, antara lain teknis yudisial, administrasi peradilan, dan perilaku.¹⁹ Dan metode yang biasanya dilakukan oleh MA dalam melakukan pengawasan antara lain:

- ◆ Inspeksi rutin dan mendadak;
- ◆ Meminta laporan secara periodik dari pengadilan; dan
- ◆ Menindaklanjuti laporan/pengaduan masyarakat.

Sebenarnya secara tidak langsung, saat melakukan fungsi pengawasan, MA juga melakukan fungsi pembinaan. Misalnya saat pengawasan melakukan inspeksi dan menemukan kesalahan dalam proses administrasi pengadilan, selain menghukum pihak yang melakukan kesalahan (jika kesalahannya fatal dan disengaja), pengawas biasanya memberitahukan kesalahan yang ditemuinya dan memberitahu bagaimana seharusnya kesalahan tersebut dapat dihindari (melakukan pembinaan).

¹⁹ Keputusan Ketua MA No. KMA/006/SK/III/1994.

Namun demikian, MA juga melakukan kegiatan-kegiatan yang secara langsung dimaksudkan untuk membina hakim dan pengadilan, misalnya mengadakan pendidikan dan pelatihan (Diklat) bagi hakim atau mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) yang berisikan petunjuk-petunjuk (bimbingan) administrasi peradilan dan teknis yudisial bagi hakim agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Adapun hasil pengawasan dan pembinaan sebagaimana dijelaskan di atas (seharusnya) merupakan dasar pertimbangan bagi MA dalam membina karir hakim melalui kebijakan mutasi dan promosi hakim.

Bagian ini hanya akan membahas mengenai fungsi pengawasan MA terhadap penasehat hukum dan notaris serta fungsi pembinaan MA yang berhubungan dengan penyelenggaraan Diklat, mengeluarkan petunjuk serta penentuan mutasi dan promosi bagi hakim. Fungsi pengawasan terhadap hakim dan pengadilan akan dibahas secara terpisah dalam Bab Pengawasan dan Pendisiplinan mengingat materi pembahasannya yang luas.

1. Pembinaan Terhadap Pengadilan dan Hakim

Berikut ini pemaparan mengenai fungsi pembinaan MA yang berhubungan dengan penyelenggaraan Diklat dan mengeluarkan petunjuk bagi hakim untuk membina teknis yudisial.

1.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

1.1.1. Pendidikan dan Pelatihan

Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan bagi Hakim oleh MA dilaksanakan oleh Pusat Pendidikan dan Pelatihan MA (Pusdiklat MA). Organisasi Pusdiklat MA ini diperkenalkan pertama kali melalui SK Ketua MA No. KAM/040/SK/X/1994. Dalam SK tersebut lembaga diklat masih digabung dengan lembaga penelitian dan pengembangan (Litbang). Keberadaan Pusdiklat MA semakin dimantapkan dalam Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal MA RI No. MA/PANSEK/007/SK/Tahun 2001 tentang Perubahan atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal

MARI No. MA/PANSEK/02/SK/Tahun 1986 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretaris Jenderal MA RI. SK tersebut antara lain mengatur pemisahan antara lembaga Diklat dengan Litbang.

Dalam SK di atas disebutkan bahwa fungsi utama Pusdiklat MA antara lain adalah menyusun rencana dan program, kurikulum, silabus, dan materi diklat, menyelenggarakan kegiatan diklat serta menyiapkan sarana dan prasarana diklat.

Dalam pelaksanaannya, fungsi pendidikan dan pelatihan yang selama ini dijalankan oleh MA masih memiliki kelemahan-kelemahan, antara lain:²⁰

- ◆ Organisasi Badan Diklat kurang sesuai dengan kebutuhan;
- ◆ Kurikulum pendidikan dan pelatihan yang kurang tepat;
- ◆ Metode pengajaran kurang edukatif;
- ◆ Pengajar kurang berkualitas;
- ◆ Sistem evaluasi tidak efektif dan belum dihubungkan dengan sistem karir; dan
- ◆ Budget yang kurang memadai.

1.1.2. Memberikan Petunjuk

Sebagaimana telah disinggung, dalam rangka pengawasan dan pembinaan terhadap hakim dan penyelenggaraan proses peradilan, MA memiliki kewenangan untuk memberikan petunjuk.²¹ Untuk menjalankan wewenang tersebut, MA kerap mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) untuk memberi arahan kepada hakim, mulai dari petunjuk untuk melaksanakan administrasi peradilan sampai dengan petunjuk mengenai bagaimana seharusnya hakim menafsirkan suatu pasal.²²

²⁰ Penjelasan lebih lanjut mengenai Badan Diklat dapat dilihat dalam studi yang dilakukan MA dengan dukungan LeIP yaitu MA, “Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pendidikan Hakim”, 2003.

²¹ Pasal 32 UU No. 14 Tahun 1985.

²² Lihat misalnya Himpunan Surat Edaran MA dan Peraturan MA tahun 1951-1997 (Jakarta, MA RI, 1999) yang memuat banyak sekali contoh mengenai hal di atas.

Banyaknya SEMA yang berisikan petunjuk bagi hakim dalam menafsirkan suatu pasal tertentu dianggap sebagai bentuk kompensasi dari ketidakmampuan MA menguatkan keberadaan yurisprudensi MA sebagai pedoman bagi hakim dalam memutus perkara.²³

Secara prinsip, sebenarnya SEMA yang sifatnya memberi petunjuk bagi hakim dalam menafsirkan suatu pasal tertentu tersebut tidak tepat karena akan menyebabkan beberapa hal antara lain:

- ◆ MA tidak terpacu untuk membuat putusan yang memiliki argumentasi hukum yang baik dan konsisten;
- ◆ MA tidak terpacu untuk menyebarluaskan putusan-putusannya;
- ◆ Hakim pengadilan di bawah MA tidak terpacu untuk berargumentasi dan menafsirkan suatu aturan hukum; dan
- ◆ Mengurangi independensi hakim dalam memutus perkara.

Namun ada beberapa hal yang menyebabkan pelaksanaan hal tersebut dalam kondisi saat ini masih dapat dipertimbangkan, yaitu:

- ◆ Peran putusan MA/Yurisprudensi MA sebagai rujukan/bahan pertimbangan dalam menafsirkan suatu masalah hukum belum dapat berjalan efektif karena tidak jarang putusan MA tidak konsisten, tidak jarang argumentasi hukum dalam putusan MA kurang elaboratif, dan putusan MA tidak mudah diakses para hakim;
- ◆ Kualitas sebagian hakim pengadilan pertama dan banding masih lemah (karena kelemahan sistem rekrutmen dan pembinaan hakim); dan
- ◆ Kelemahan sistem mutasi dan promosi dan evaluasi kualitas hakim sehingga hakim tidak terpacu untuk membuat putusan yang berkualitas bila ingin tetap berkarir sebagai hakim.

²³ Lihat penjelasan mengenai hal ini dalam, Pompe, *op.cit.* Yang dimaksud dengan yurisprudensi adalah putusan MA atas suatu masalah hukum tertentu yang dianggap dapat menjadi pedoman bagi pengadilan di bawah MA saat mereka memutus perkara yang serupa.

1.1.3. Pembinaan Karir (Mutasi dan Promosi)

Pasal 11 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1970 menyatakan bahwa “Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut Pasal 10 ayat (1)²⁴ secara organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing departemen yang bersangkutan.”²⁵ Penjelasan Umum Undang-undang tersebut antara lain menyatakan bahwa kewenangan organisatoris, administratif dan finansial tersebut termasuk di dalamnya kewenangan mengelola mutasi dan promosi hakim.²⁶ Pengaturan di atas lebih ditegaskan dalam No. 2 Tahun 1986. Pasal 16 ayat (2) Undang-undang tersebut menyatakan bahwa “Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman berdasarkan persetujuan Ketua Mahkamah Agung.”

Walau dari pasal-pasal di atas terkesan bahwa kewajiban Menteri untuk meminta persetujuan Ketua MA terbatas hanya dalam ‘mempromosikan’ hakim menjadi Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan saja, namun sebenarnya tidak demikian. Penjelasan Umum UU No. 14 Tahun 1970 dan Penjelasan Umum UU No. 2 Tahun 1986 pada intinya menyatakan bahwa dalam rangka pemindahan dan kenaikan pangkat terhadap hakim, departemen akan mengadakan kerjasama dan konsultasi dengan MA. Lebih jauh lagi dalam Penjelasan Umum tersebut ditegaskan MA tidak akan ditinggalkan dan akan didengar serta diikutsertakan (dalam mutasi dan promosi). Atas dasar Undang-undang di ataslah MA memiliki fungsi pembinaan karir hakim.

Dalam prakteknya selama ini pelaksanaan fungsi pembinaan karir (mutasi/promosi dan evaluasi) bagi hakim dan pimpinan pengadilan tingkat pertama dan banding oleh MA memiliki kelemahan-kelemahan, antara lain:

²⁴ Pasal 10 ayat (1) menjelaskan 4 lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan agama dan peradilan militer.

²⁵ Yang dimaksud dengan masing-masing departemen yang bersangkutan adalah Departemen Kehakiman (yang bertanggungjawab atas pembinaan peradilan umum dan peradilan tata usaha negara), Departemen Agama (yang bertanggungjawab atas pembinaan peradilan agama) dan Departemen Pertahanan dan Keamanan (bertanggungjawab atas pembinaan peradilan militer).

²⁶ Lihat bagian 6 Penjelasan Umum UU No. 14 Tahun 1970.

- ◆ MA tidak memiliki data yang akurat mengenai jumlah dan tempat keberadaan (posisi tugas) hakim yang ada di Indonesia;
- ◆ MA tidak memiliki sistem evaluasi terhadap kualitas, kinerja dan integritas hakim yang obyektif; dan
- ◆ Pada masa lalu pihak yang mewakili MA menentukan mutasi dan promosi bersifat elitis dan kadang melakukan penyimpangan dalam menjalankan fungsinya.

Saat ini telah ada perbaikan dari aspek penentuan kebijakan mutasi dan promosi dimana telah dibentuk Tim yang terdiri dari perwakilan Pimpinan MA, Hakim Agung dan Sekjen MA dengan didukung pejabat MA lain yang dianggap perlu untuk menentukan mutasi dan promosi hakim.²⁷

1.2. Rekomendasi

1.2.1. Perbaikan Diklat

MA perlu memperbaiki Diklat yang diselenggarakan untuk hakim, mulai dari kurikulum, pengajar, metode pengajaran, SDM pelaksananya, dan sebagainya.²⁸

1.2.2. Perbaikan Wewenang Memberikan Petunjuk dalam Bentuk Penerbitan SEMA

- a. MA harus lebih selektif dalam mengeluarkan SEMA yang bersifat memberi petunjuk bagi hakim dalam menafsirkan suatu peraturan;
- b. MA harus melakukan upaya-upaya untuk menciptakan konsistensi putusannya, memperkaya argumentasi putusan-putusannya, memperbanyak penerbitan putusan MA, memperbaiki sistem

²⁷ Misalnya melibatkan Pimpinan Badan Diklat dan Biro Kepegawaian. Lihat Surat Keputusan Ketua MA No: KMA/43/SK/III/2002 tentang Tim Tetap Perumusan Kebijakan Kepegawaian Pejabat Peradilan.

²⁸ Penjelasan lebih lanjut mengenai rekomendasi perbaikan Badan Diklat dapat dilihat dalam studi yang dilakukan MA dengan dukungan LeIP yaitu MA, "Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pendidikan Hakim", 2003.

rekrutmen hakim dan memperbaiki sistem mutasi, promosi, kontrol, serta evaluasi atas kualitas hakim.²⁹

1.2.3. Perbaikan Sistem Pembinaan Karir

- a. MA perlu mengumpulkan data hakim (jumlah, keberadaan dan waktu penempatan di pengadilan terakhir) dari seluruh pengadilan pertama dan banding;
- b. MA perlu memperbaiki mekanisme evaluasi terhadap kualitas dan kinerja hakim untuk mendukung adanya mutasi dan promosi yang lebih obyektif.³⁰

1.3. Indikator Keberhasilan

- a. Adanya perbaikan Diklat secara bertahap antara lain terhadap kurikulum, pengajar, metode pengajaran dan SDM pelaksananya;
- b. Adanya putusan MA yang konsisten dan didukung oleh argumentasi yang memadai, adanya sistem yang memudahkan hakim untuk mengakses putusan MA;
- c. Adanya perbaikan sistem rekrutmen, mutasi, promosi dan kontrol, serta evaluasi kinerja hakim;
- d. Terkumpulnya data hakim di Indonesia yang lengkap dan *up to date*.

2. Pengawasan Terhadap Penasehat Hukum dan Notaris

2.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pasal 35 UU No. 14 Tahun 1985 menyatakan bahwa MA dan Pemerintah melakukan pengawasan terhadap notaris dan penasehat hukum. Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam beberapa aturan teknis. Fungsi pengawasan MA terhadap notaris dan khususnya penasehat hukum, kerap mendapatkan

²⁹ Penjelasan lebih lanjut mengenai rekomendasi ini lihat Bab Manajemen Perkara dan Bab Sistem Informasi sedangkan penjelasan lebih lanjut mengenai perbaikan sistem pembinaan hakim (rekrutmen, mutasi, promosi dan evaluasi kualitas hakim) lihat dalam studi yang dilakukan MA dengan dukungan LeIP yaitu MA, “Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim”, 2003.

³⁰ *Ibid*.

kritik. Fungsi tersebut dianggap tidak seharusnya diberikan ke MA karena beberapa hal, antara lain:³¹

- ♦ Fungsi pengawasan tersebut, khususnya pengawasan terhadap penasehat hukum dianggap dapat mempengaruhi independensi kedua profesi tersebut. Apalagi dengan diundangkannya UU No 18 Tahun 2003 tentang Advokat, keberadaan fungsi pengawasan terhadap penasehat hukum sudah tidak tepat karena dalam Undang-undang tersebut kewenangan MA tersebut tidak diakui;
- ♦ Fungsi-fungsi tersebut sebenarnya fungsi yang dapat dilakukan pihak lain. Di sisi lain, masih banyak tugas lain yang harus diemban MA yang belum dapat dijalankan secara maksimal. Selain itu, dengan akan diserahkannya kewenangan untuk mengelola administrasi, keuangan dan organisasi pengadilan dari departemen ke MA, maka tugas MA akan semakin berat.

2.2. Rekomendasi

MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur penghapusan fungsi MA untuk mengawasi penasehat hukum dan notaris.

2.3. Indikator Keberhasilan

Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru yang antara lain menghapuskan fungsi MA untuk mengawasi penasehat hukum dan notaris.

E. Pertimbangan dan Nasehat Hukum

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Kewenangan MA untuk memberikan pertimbangan hukum diatur dalam Pasal 37 UU No. 14 Tahun 1985 yang menyatakan bahwa MA dapat memberikan pertimbangan dalam bidang hukum, baik diminta maupun

³¹ Wawancara dengan penasehat hukum dan notaris, 2002. Lihat pula Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Advokat Indonesia Mencari Legitimasi* (Jakarta: PSHK, 2002).

tidak kepada Lembaga Tinggi Negara lainnya. Sedangkan kewenangan untuk memberikan nasehat hukum diatur dalam Pasal 35 UU No. 14 Tahun 1985 yang menyatakan bahwa MA memiliki kewenangan untuk memberi nasehat hukum kepada Presiden dalam menerima dan menolak grasi. Kewenangan tersebut kemudian diperkuat dengan dilakukannya Perubahan UUD 1945 yang dalam Pasal 14 menyatakan bahwa Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA.

Dalam prakteknya, banyak pihak yang menyalahartikan kewenangan MA untuk memberikan pertimbangan hukum. Sebagaimana dijelaskan di atas, sebenarnya kewenangan MA tersebut hanyalah untuk memberikan pertimbangan hukum kepada Lembaga Tinggi Negara. Namun tidak jarang individu, kelompok masyarakat, organisasi politik bahkan institusi pemerintah (yang bukan Lembaga Tinggi Negara) meminta pertimbangan hukum ke MA atas suatu permasalahan hukum.

Keberadaan fungsi untuk memberikan pertimbangan hukum kepada lembaga negara lainnya dianggap tidak tepat karena beberapa alasan:

Pertama, secara tidak langsung, pelaksanaan fungsi ini dapat mengganggu independensi hakim dalam memutus perkara. Hal tersebut akan terjadi jika permasalahan yang dimintakan pertimbangan hukum tersebut kemudian menjadi perkara di pengadilan. Ambil contoh misalnya DPR meminta pertimbangan hukum ke MA mengenai apakah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berwenang untuk memeriksa keuangan suatu yayasan militer yang mendapat dana dari APBN. Jika MA memberikan pertimbangan hukum atas pertanyaan tersebut kemudian ada pihak yang menggugat yayasan militer ke pengadilan dengan mendasarkan pada pertimbangan hukum MA, maka hakim yang memutus perkara akan 'terusik' independensinya jika ia akan menafsirkan berbeda dengan pertimbangan hukum yang dibuat oleh MA tersebut. Memang ada yang mengusulkan atau beranggapan bahwa MA bisa saja tidak memberikan suatu pertimbangan hukum jika hal tersebut berpotensi mengganggu independensi peradilan, atau jika dianggap permintaan tersebut

dimaksudkan untuk meminta MA agar memberikan suatu penafsiran hukum. Dan memang dalam prakteknya, MA kerap menolak permintaan yang demikian. Namun sulit untuk bisa membayangkan ada pertimbangan hukum yang tidak berpotensi menyebabkan hal-hal di atas.

Kedua, pelaksanaan wewenang tersebut dapat merendahkan wibawa MA apabila pertimbangan hukum yang dibuat MA atas suatu hal 'diacuhkan' oleh lembaga yang meminta atau pihak lain yang dirugikan. Hal ini sangat mungkin terjadi karena sifat pertimbangan hukum tersebut tidak mengikat.

Selain itu, jika fungsi ini dihapuskan, maka sedikit banyak pekerjaan MA, khususnya Ketua MA, akan berkurang. Karena selama ini adanya fungsi ini cukup membebani waktu dan pemikiran MA mengingat cukup banyak permintaan dari berbagai pihak kepada MA untuk memberikan pertimbangan hukum atas suatu hal. Dalam bulan Januari sampai dengan Juli 2002 saja, ada 156 surat permohonan pertimbangan hukum yang diajukan oleh berbagai pihak kepada MA.³²

2. Rekomendasi

MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur penghapusan fungsi MA dalam memberikan pertimbangan hukum kepada Lembaga Tinggi Negara lainnya.

3. Indikator Keberhasilan

Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru yang antara lain mengatur penghapusan fungsi MA dalam memberikan pertimbangan hukum kepada Lembaga Tinggi Negara lainnya.

F. Administratif

Pasal 11 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1970 pada intinya menyatakan MA memiliki fungsi untuk mengurus administrasinya sendiri. Fungsi administrasi ini biasanya berhubungan dengan pengelolaan organisasi, sumber daya

³² Lihat Laporan Tahunan MA 2001-2002.

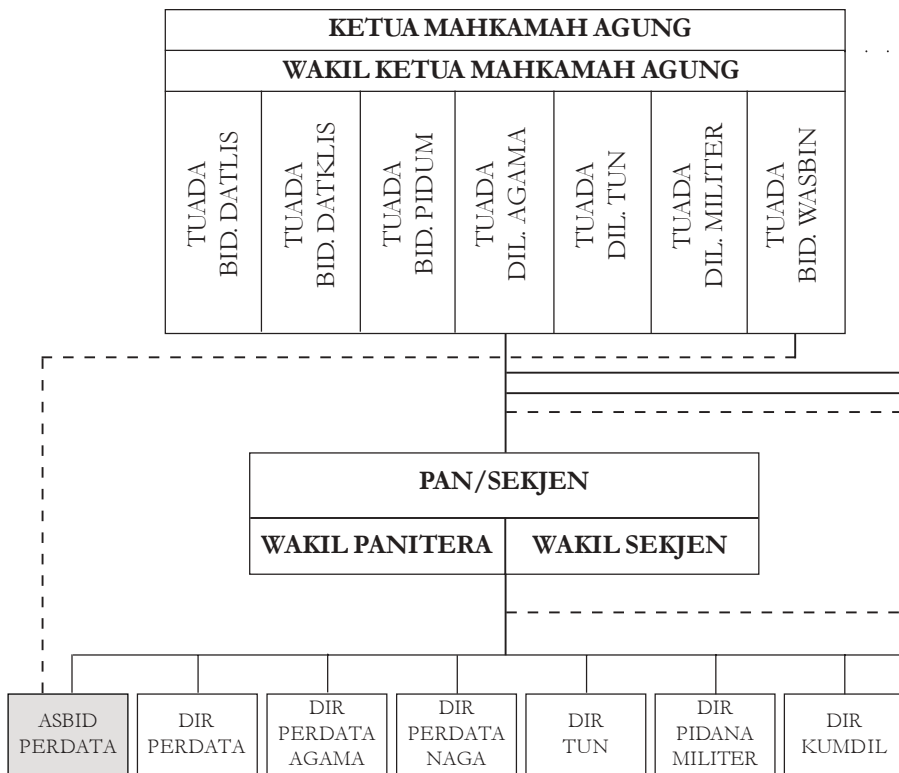
manusia maupun sarana dan prasarannya. Karena itu pembahasan mengenai fungsi ini akan elaborasi dalam Bab tersendiri mengenai Organisasi, Sumberdaya Finansial dan Sarana/Prasarana serta Sumber Daya Manusia.

BAB IV

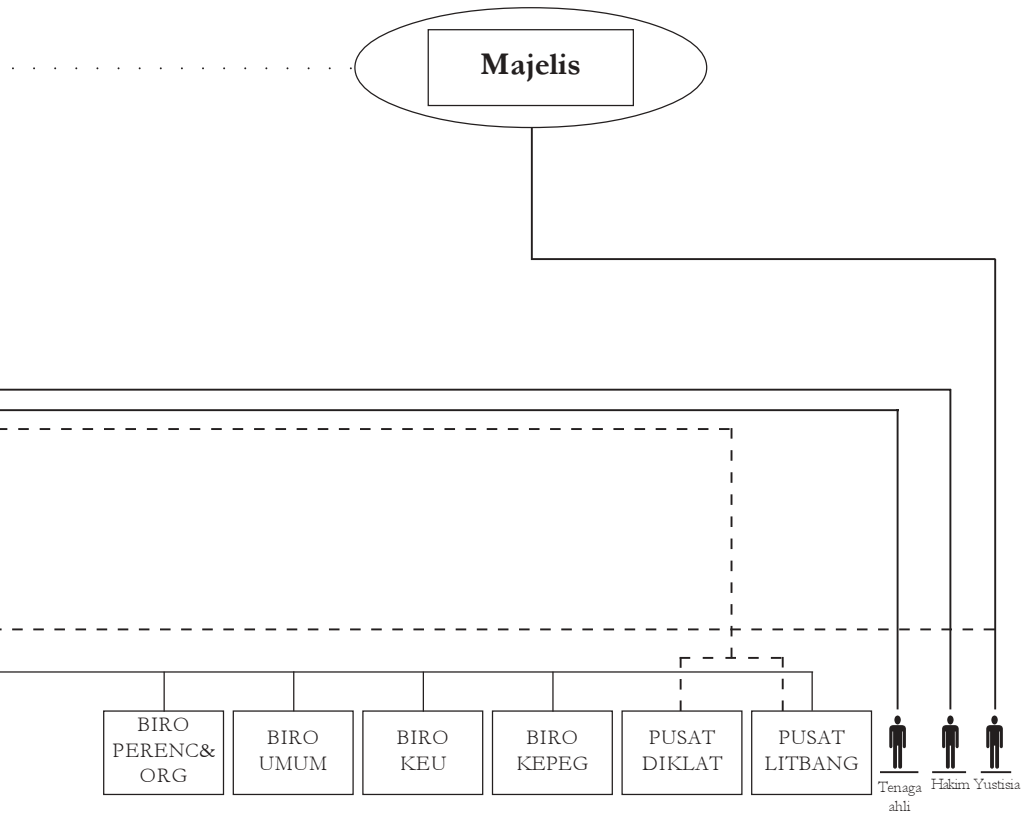
ORGANISASI

Bentuk organisasi Mahkamah Agung (MA) diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU No. 14 tahun 1985), Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1985 tentang Organisasi Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung, dan Surat Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal MA No. MA/PANSEK/013/SK/VI/TAHUN 2002. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, struktur organisasi MA adalah sebagai berikut:

Rekomendasi Bagan Organisasi MA Pasca Penyatuan Atap



Keterangan: = Garis Koordinasi
 = Garis Tanggung Jawab



Berikut ini deskripsi, penelaahan serta rekomendasi yang berhubungan dengan organisasi MA berdasarkan hasil kajian pustaka dan *in depth interview*.

A. Kepaniteraan dan Kesekretariatan

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

1.1. Panitera/Sekretaris Jenderal

UU No. 14 tahun 1985 menggabungkan fungsi kepaniteraan (administrasi peradilan) dengan fungsi kesekretariatan (administrasi umum). Hal ini dinyatakan dalam Pasal 27 UU tersebut yang menyebutkan bahwa Panitera MA merangkap Sekretaris Jenderal MA. Karena itu, pemimpin tertinggi administrasi umum dan administrasi peradilan adalah Panitera/Sekretaris Jenderal MA (Pansekjen MA).

Dalam pelaksanaan fungsinya, Pansekjen menjadi semacam “koordinator” karena ia dibantu oleh seorang Wakil Panitera dan seorang Wakil Sekretaris Jenderal. Namun otoritas tertinggi dalam pengambilan keputusan atau kebijakan tetap berada di tangan Pansekjen. Hal ini berakibat bercampuraduknya dua fungsi yang berbeda yang berpotensi menyebabkan tidak efektifnya organisasi MA.³³

Selain itu penggabungan fungsi kepaniteraan dan fungsi kesekretariatan membuat beban kerja Pansekjen MA menjadi terlalu berat. Apalagi beban kerja Pansekjen akan semakin berat dengan akan dialihkannya kewenangan pengelolaan administrasi, keuangan dan organisasi pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding dari departemen ke MA (penyatuan atap). Hal ini disebabkan karena dengan peralihan tersebut, sebagian fungsi-fungsi yang selama ini dilakukan oleh Sekjen Departemen akan dialihkan pula ke pemegang posisi Sekjen di MA.

³³ Wawancara dengan Hakim Agung, mantan Pansekjen MA dan pejabat MA lainnya, 2001.

1.2. Direktur, Panitera Muda dan Panitera Pengganti

Dalam Pasal 18 UU Nomor 14 tahun 1985 disebutkan bahwa “Pada Mahkamah Agung ditetapkan adanya Kepaniteraan yang dipimpin oleh seorang Panitera dan dibantu oleh seorang Wakil Panitera, beberapa orang Panitera Muda, dan beberapa orang Panitera Pengganti.” Nyatanya dalam struktur organisasi MA saat ini terdapat direktorat-direktorat yang tugasnya melakukan administrasi perkara.³⁴ Setiap direktorat dikepalai oleh direktur yang secara struktural berada di bawah Pansekjen melalui Wakil Panitera.

Penggunaan istilah direktur ini tidaklah tepat, karena secara fungsional tugas direktur menjalankan fungsi kepaniteraan (mendukung tugas Panitera dalam menangani perkara). Istilah direktur dan direktorat mulai dikenalkan dalam Keputusan Presiden Nomor 75 tahun 1985 tentang Organisasi Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung (Keppres No. 5 tahun 1985). Masalah yang sama ditemui dalam penyebutan istilah ‘Asisten Koordinator’ atau ASKOR dan ‘Asisten Hakim Agung’ yang memiliki fungsi mendukung administrasi perkara.

2. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru. UU tersebut perlu mengatur organisasi MA yang baru yang memisahkan secara tegas fungsi Kepaniteraan dan Kesekretariatan Jenderal yakni menjadi 2 (dua) unit kerja eselon I yang berbeda. Panitera dikoordinasikan oleh Ketua dan Wakil Ketua MA serta Ketua-ketua Muda yang membawahi kamar-kamar di MA. Jajaran kepaniteraan diperbantukan pada seluruh Hakim Agung yang ada di kamar-kamar dan majelis untuk mendukung kelancaran tugas memeriksa dan memutus perkara. Sedangkan Sekretaris Jenderal dikoordinasikan oleh TUADA WASBIN (Ketua Muda urusan Pengawasan dan Pembinaan), khusus

³⁴ Semua direktorat yang ada pada dasarnya melakukan pekerjaan yang berkaitan langsung dengan administrasi perkara kecuali Direktorat Hukum dan Peradilan yang fungsi utamanya lebih kepada pengawasan, penelitian dan menyiapkan panduan administrasi peradilan. Lebih lanjut mengenai Direktorat Hukum dan Peradilan ini akan dibahas tersendiri dalam bagian lain.

dalam hal kebijakan kepegawaian teknis peradilan. Sedangkan berkaitan dengan kebijakan organisasi secara keseluruhan, Sekretaris Jenderal (dan Badan Pembinaan Peradilan) dikoordinasikan secara langsung oleh Ketua MA;

- b. MA sebaiknya mengubah nomenklatur (penamaan) direktur menjadi Panitera Muda dan nomenklatur Asisten Hakim Agung dan Asisten Koordinator menjadi Panitera Pengganti dan Koordinator Panitera Pengganti.

3. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru dan Keppres mengenai struktur organisasi MA yang mengenai pemisahan secara tegas antara unit kerja Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal sehingga menjadi unit kerja eselon I tersendiri sebagai mana dijelaskan;
- b. Diterbitkannya Keppres dan SK Panitera/Sekjen yang mengubah nomenklatur direktur menjadi Panitera Muda dan nomenklatur Askor dan Asisten menjadi Koordinator Panitera Pengganti dan Panitera Pengganti

B. Pengawasan

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pada tahun 2001 MA telah mempunyai organ baru yakni Ketua Muda MA RI urusan Pengawasan dan Pembinaan (Tuada Wasbin). Pembentukan Tuada Wasbin ini adalah berdasarkan Keppres 131/M/Tahun 2001. Sampai saat ini belum ada pengaturan yang jelas mengenai tugas, wewenang dan mekanisme kerja Tuada Wasbin. Dalam Rapat Kerja (Raker) Nasional Terbatas MA dengan para Ketua Pengadilan Tinggi dari semua lingkungan peradilan di Indonesia tahun 2001, diusulkan bahwa ruang lingkup dan

³⁵ Lihat dalam: Mahkamah Agung RI, Hasil Rapat Kerja Nasional Terbatas Mahkamah Agung RI dengan Para Ketua Pengadilan Tingkat Banding dari Semua Lingkungan Peradilan seluruh Indonesia Tahun 2001 (Yogyakarta, 23 - 27 September 2001), Kesimpulan Komisi V (Lima) tentang Sistem Pengawasan di Lingkungan Peradilan, Hal.3.

wewenang Ketua Muda urusan Pengawasan adalah:³⁵

1. Pengawasan atas penyelenggaraan peradilan dan administrasi peradilan;
2. Memeriksa kebenaran dari laporan-laporan dan pengaduan yang berkaitan dengan penyimpangan/kesalahan prosedur yang terjadi di semua lingkungan peradilan;
3. Melaporkan hasil pengawasan dan pemeriksaan secara berkala kepada yang berwenang;
4. Melakukan pengawasan terhadap semua kegiatan di bidang personalia baik di MA maupun di semua badan peradilan, mulai dari rekrutmen, seleksi, penempatan, promosi, mutasi hingga pemberhentian.

Selain itu, pada tahun 2002, MA membentuk unit kerja baru, yaitu Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan. Unit kerja setingkat eselon II ini berkedudukan di bawah Pansekjen, namun dalam menjalankan tugasnya sehari-hari dikoordinasikan oleh Tuada Wasbin.³⁶ Namun ada khawatir bahwa dengan akan dialihkannya kewenangan pengelolaan administrasi, keuangan dan organisasi pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding dari departemen ke MA (penyatuan atap) maka kedudukan Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan sebagai eselon II kurang kuat mengingat beban kerjanya yang besar.

2. Rekomendasi

- a. MA perlu mengatur tugas, wewenang dan mekanisme kerja Tuada Wasbin;
- b. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur pembentukan unit kerja baru setingkat

³⁶ Mengenai unit kerja Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan Lihat: Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/013/SK/VI/Tahun 2002 Tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor:MA/Pansek/02/SK Tahun 1986 Tentang Organisasi dan tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI.

eselon I di MA yang akan disertai tugas untuk, antara lain:

- ◆ Mengorganisasikan pengawasan dan pembinaan terhadap aspek perilaku hakim,³⁷ administrasi umum dan administrasi peradilan serta aspek teknis yudisial;
- ◆ Memberi dukungan organisasional bagi pelaksanaan proses eksaminasi; dan
- ◆ Melakukan pengawasan keuangan di internal MA.

Nomenklatur/penamaan yang dapat digunakan bagi unit kerja tersebut adalah Badan Pengawas Peradilan. Badan Pengawas Peradilan ini akan bertanggungjawab langsung kepada Ketua MA, namun pelaksanaan kegiatannya dikoordinasikan oleh Tuada Wasbin.

3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mendelegasikan tugas dan wewenang tertentu kepada Tuada Wasbin;
- b. Diundangkannya Undang-undang MA dan Keppres yang mengatur mengenai organisasi MA yang baru, yang di dalamnya diatur mengenai Pembentukan Badan Pengawas Peradilan di lingkungan MA.

C. Puslitbang dan Pusklat

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Berdasarkan SK No. MA/PANSEK/013/SK/IV/TAHUN 2002 MA, memiliki Pusat Penelitian dan Pengembangan (Puslitbang) dan Pusat Pendidikan dan Pelatihan (Pusklat) yang keduanya dipimpin oleh pejabat eselon II. Seiring dengan akan dialihkannya kewenangan pengelolaan administrasi, keuangan dan organisasi pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding dari departemen ke MA (penyatuan atap) maka beban Puslitbang dan Pusklat MA akan semakin besar. Pusklat nantinya harus bertanggung

³⁷ Tergantung pembagian wewenang antara MA dengan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan perilaku hakim. Lihat MA, Naskah Akademisi RUU Komisi Yudisial (2003).

jawab untuk melakukan pendidikan bagi seluruh hakim di Indonesia, sebuah beban yang selama ini dibagi antara Pusdiklat MA dan Pusdiklat Depkeh & HAM. Hal yang serupa akan dialami oleh Puslitbang. Dengan peralihan kewenangan tersebut, tuntutan Puslitbang untuk memberikan dukungan penelitian dan pengembangan organisasi ke Ketua MA, akan semakin besar pula. Oleh karena itu ada kekhawatiran, tanpa adanya peningkatan kedudukan Puslitbang dan Pusdiklat maka beban kerja dua organ tersebut akan terlalu berat.

2. Rekomendasi

Ma perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru dan Keppres mengenai Struktur Organisasi MA yang baru untuk antara lain mengatur peningkatan kedudukan Puslitbang dan Pusdiklat menjadi organ yang setingkat dengan Sekretaris Jenderal dan Panitera (eselon I). Namun agar organisasi MA tidak terlalu besar dan mengingat fungsinya yang cukup dekat satu sama lain, kedua unit kerja tersebut dapat digabung dalam satu badan yaitu Badan Litbang dan Diklat.

3. Indikator Keberhasilan

Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru yang antara lain mengatur pembentukan Badan Litbang dan Diklat sebagai unit kerja eselon I.

D. Direktorat Hukum dan Peradilan

1. Kondisi Normatif dan Permasalahannya

Direktorat Hukum dan Peradilan (Ditkumdil) mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pokok Kepaniteraan dalam menyelenggarakan kegiatan di bidang hukum dan masalah peradilan berdasarkan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh Panitera. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, Direktorat Hukum dan Peradilan (Ditkumdil) mempunyai

³⁸ Pasal 59 dan 60 SK Panitera/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/02/SK Tahun 1986 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI.

fungsi.³⁸

- a. Mengumpulkan dan mengolah segala problem hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan peradilan serta mengikuti perkembangannya;
- b. Melaksanakan hubungan kerja di bidang hukum dengan Lembaga Negara dan Instansi lain;
- c. Melakukan kegiatan dokumentasi hukum, yurisprudensi dan menyebarkan yurisprudensi serta mengelola perpustakaan;
- d. Membina administrasi peradilan, organisasi peradilan dan tata laksana peradilan dari semua lingkungan peradilan;
- e. Melaksanakan pengamatan terhadap kegiatan Hakim, Panitera Pengadilan Tingkat Pertama dan Tingkat Banding dari semua lingkungan peradilan, Penasihat Hukum dan Notaris dalam melaksanakan tugasnya.

Permasalahannya, dalam struktur organisasi MA pasca penyatuan atap, akan ada penambahan organ baru dimana sebagian besar fungsi organ baru tersebut mirip dengan fungsi Ditkumdil. Selain itu, sebenarnya dalam struktur organisasi MA yang ada, sedikit banyak ada persinggungan antara fungsi Ditkumdil dan fungsi Puslitbang dan Puskidlat.

2. Rekomendasi

Dalam struktur organisasi MA pasca penyatuan atap, akan ada penambahan organ baru. Dengan akan adanya penambahan organ baru, fungsi-fungsi Ditkumdil dapat dialihkan untuk dilaksanakan oleh unit kerja lain seperti Badan Pembinaan Peradilan, Badan Pengawas Peradilan, Badan Diklat dan Litbang (Lihat Bagian Organisasi MA Pasca Penyatuan Atap di bagian bawah). Sedangkan fungsi pengawasan terhadap advokat dan notaris sebaiknya dihapuskan.³⁹ SDM yang ada pada unit kerja Ditkumdil dapat dialihkan ke unit-unit kerja baru tersebut sesuai dengan kualifikasi dan pengalaman kerja sebelumnya.

3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya Keppres dan SK Pansekjen MA yang baru yang

³⁹ Lihat Bab III tentang Fungsi MA.

- mengatur peralihan fungsi Ditkumdil kepada unit kerja lainnya;
- b. Dialihkannya SDM yang dahulunya bekerja di Ditkumdil, kepada unit kerja lain yang akan menampung fungsi Ditkumdil tersebut.

E. Humas dan Unit Pengelola Data dan Informasi

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Untuk menjembatani MA dengan publik maka diperlukan sikap aktif (proaktif) dari MA untuk selalu mengkomunikasikan kebijakan maupun tindakan strategis yang diambil oleh MA. Biasanya fungsi tersebut merupakan fungsi unit kerja Hubungan Masyarakat (Humas) pada instansi atau organisasi tertentu. Humas yang berfungsi dengan efektif akan memberikan dampak pada pembangunan karakter citra suatu lembaga.

Pada saat ini, Humas MA tidak dapat berjalan dengan baik. Salah satu penyebab belum efektifnya fungsi Humas ini adalah karena secara struktural Humas di MA hanyalah unit kerja eselon IV di bawah Biro Umum.⁴⁰ Dengan demikian jika MA ingin menyampaikan pandangannya keluar, maka prosedurnya adalah bagian Humas menerima masukan dan membahasnya, lalu hasil disampaikan ke Kepala Bagian Humas dan Protokol untuk kemudian disampaikan kepada Kepala Biro Umum. Kemudian Kepala Biro Umum menyampaikan hal tersebut kepada Pansekjen. Pansekjen inilah yang kemudian menyampaikan pandangan MA kepada publik.

Keberadaan unit kerja Sub Bagian Humas yang berada di bawah Bagian Humas dan Protokol (Bagian Humas dan Protokol adalah unit kerja eselon III di bawah Biro Umum) tidaklah tepat karena menggabungkan dua fungsi yang sama sekali berbeda. Fungsi Humas lebih kepada peran MA dalam menjembatani atau menjalin komunikasi publik, sedangkan fungsi Protokol adalah fungsi yang mengatur acara-acara yang sifatnya seremonial

⁴⁰ Lihat Pasal 88-89 Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/007/SK/IV/Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: MA/Pansek/02/SK Tahun 1986 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI.

di MA.

Selain itu, sebagaimana dijelaskan di bab-bab sebelumnya, saat ini MA juga belum memiliki unit kerja yang bertanggungjawab mengelola data dan informasi di MA. Dampaknya adalah, informasi atau data dari setiap unit kerja sebagai hasil pelaksanaan tugasnya selama ini tidak terkelola dengan baik. Data tersebut tersebar di setiap unit kerja, bahkan ada kesulitan bagi suatu unit kerja untuk mendapatkan informasi dari unit kerja lain.

2. Rekomendasi

Sebagai perwakilan MA dalam penyampaian informasi ke publik, MA perlu meningkatkan Humas menjadi unit kerja setingkat eselon II.

Selain itu, MA perlu membentuk unit kerja khusus yang akan menangani masalah manajemen informasi.⁴¹ Diusulkan nomenklatur dari unit kerja ini adalah Pusat Pengolahan Data (Pulahta). Unit kerja ini perlu disertai tugas untuk mengelola data dan informasi dari seluruh pengadilan, mengelola sistem informasi yang akan dikembangkan MA (SIMARI), mengelola *website* dan sebagainya.

3. Indikator Keberhasilan

Diterbitkan Keppres dan SK Pansekjen MA yang baru yang mengatur peningkatan tingkat eselon Humas dan membentuk Pusat Pengolahan Data (Pulahta).

F. Tenaga Ahli

1. Kondisi Normatif , Empiris dan Permasalahannya

Tenaga Ahli mempunyai tugas untuk memberikan pertimbangan dan pendapat berdasarkan keahlian serta mengkaji masalah hukum di bidang peradilan untuk kepentingan Pimpinan dan Majelis pada MA. Jumlah dari

⁴¹ Lihat pula rekomendasi pada Bab Akuntabilitas, Transparansi dan Manajemen Informasi.

tenaga ahli ini sebanyak-banyaknya 6 (enam) orang dan dalam melaksanakan tugasnya, mereka bertanggungjawab langsung kepada Ketua MA yang pelaksanaan sehari-harinya dikoordinasikan oleh Pansekjen MA.⁴²

Umumnya, tenaga ahli ini berasal dari kalangan hakim. Dulu banyak hakim-hakim yang berkualitas yang pernah menjadi tenaga ahli. Namun tidak semua tenaga ahli yang ada saat ini adalah hakim yang mempunyai kualitas yang baik. Kadang kala posisi tenaga ahli seperti hanya menjadi tempat bagi Hakim Tinggi yang tidak ingin ditempatkan di daerah ataupun tempat ‘menunggu’ sebelum masa pensiun.⁴³ Padahal sebenarnya, posisi tenaga ahli ini penting untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas Ketua MA.

2. Rekomendasi

MA perlu memperjelas kualifikasi tenaga ahli. Selain itu penggunaan istilah Tenaga Ahli sebaiknya dirubah menjadi Tim Ahli. Tim Ahli ini harus merupakan pakar yang kredibel dan menguasai permasalahan hukum yang terdiri dari hakim dan non-hakim. Tim ahli ini diperbantukan pada Ketua dan Wakil Ketua MA dengan dikoordinasikan oleh Wakil Ketua MA, dan memiliki garis koordinasi tertentu dengan Badan Litbang.

3. Indikator Keberhasilan

Diterbitkannya Keppres dan SK Ketua MA yang antara lain mengatur kualifikasi, mekanisme rekrutmen, fungsi, dan tata kerja Tim Ahli serta menempatkan koordinasi tenaga ahli di bawah Wakil Ketua MA.

G. Forum Pengambilan Kebijakan dan Forum Koordinasi

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Rapat merupakan sarana untuk membicarakan strategi organisasi dalam

⁴² Lihat Pasal 111-113 Keputusan panitera / Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung RI Nomor: MA/Pansek/007/SK/IV/Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: MA/Pansek/02/SK Tahun 1986 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI.

⁴³ Wawancara dengan Hakim Agung dan Pejabat MA, 2001.

rangka peningkatan kinerja. Rapat juga dapat menjadi sarana untuk sekedar menyosialisasikan ide yang telah ditetapkan oleh pimpinan sebelumnya. Metode rapat kedua ini hanya satu arah dan tidak partisipatif padahal rapat dapat menjadi forum untuk mengkritisi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pimpinan sebelumnya, sebelum hal kebijakan itu diberlakukan. Dalam Buku III MA terdapat berbagai jenis Rapat, diantaranya adalah Rapat Pimpinan, Rapat Pleno, Rapat Tim, Rapat Mahkamah Agung dengan Departemen (Mahdep) dan Rapat Pra Mahdep.⁴⁴

Dalam Buku III disebutkan bahwa rapat antara pimpinan MA dan Hakim Agung (Rapat Pleno terbatas), ditambah dengan pejabat eselon I dan eselon II tertentu (rapat pleno), hanya merupakan forum bagi pimpinan MA untuk menyampaikan:

- a. Kebijakan pimpinan tentang keseragaman penerapan hukum;
- b. Membahas penerapan hukum yang adil;
- c. Penjelasan program MA dan pelaksanaannya;
- d. Hal-hal lain lain atas petunjuk Ketua MA.

Ketentuan ini mengindikasikan bahwa rapat pleno hanya bersifat informatif dan satu arah, khususnya mengenai kebijakan yang diambil oleh pimpinan MA. Memang dalam Buku III disebutkan bahwa para Hakim Agung dapat mengajukan pendapat dan saran-saran, namun tidak jelas apakah saran ini akan ada pengaruhnya terhadap kebijakan yang telah diambil oleh pimpinan sebelumnya.

Dalam prakteknya, tingkat partisipasi Hakim Agung dalam forum Rapat Pleno sangat berbeda, tergantung individu Hakim Agung dan terutama tergantung Ketua MA. Ada Ketua MA yang sedapat mungkin selalu

⁴⁴ Rapat Mahdep ada karena adanya sistem dua atap dimana MA hanya menjadi pembina teknis yudisial sedangkan pembinaan organisatoris, administratif dan finansial berada di bawah departemen teknis masing-masing. Dalam Buku III dijelaskan bahwa forum Mahdep ini adalah forum konsultasi antara MA dengan Departemen Kehakiman dan HAM dan Departemen Agama khususnya dalam bidang mutasi personil hakim meliputi pengesahan pengangkatan, pemberhentian, pemindahan, kenaikan pangkat atau tindakan/hukuman administratif terhadap hakim. Dengan akan terjadinya penyatuan atap maka keberadaan Rapat Mahdep ini akan hilang.

mengambil kebijakan berdasarkan konsensus dalam Rapat Pleno, namun ada pula Ketua MA yang kurang partisipatif dalam mengambil kebijakan. Hal yang sama terjadi dalam Rapat Tim.

Selain itu, dalam konteks fungsi rapat pleno sebagai forum koordinasi, masih terlihat banyak kelemahan. Dalam praktek, banyak pihak di MA, baik Pimpinan MA, Hakim Agung dan Pejabat eselon I dan II MA tidak mengetahui perkembangan kebijakan atau kegiatan yang tengah dilakukan oleh MA. Hal ini tidak terlepas dari keterbatasan waktu untuk mengadakan forum-forum rapat untuk menjelaskan semua kegiatan yang tengah dilakukan MA, juga karena ketiadaan media komunikasi internal MA mengenai kegiatan-kegiatan atau kebijakan-kebijakan yang diambil Pimpinan MA.

2. Rekomendasi

- a. Sesuai dengan sifat jabatan Hakim Agung yang kolegial, Rapat Pleno dan Rapat Tim harus dilakukan secara demokratis dan setiap Hakim Agung harus memiliki akses yang seimbang untuk ikut menentukan kebijakan lembaga. Oleh sebab itu, untuk masalah-masalah strategis, pimpinan MA harus terlebih dulu membahas rencana kebijakannya dalam Rapat Pleno. Demikian pula dalam Rapat Tim;
- b. MA perlu memperbaiki koordinasi antar bagian di dalam organisasinya. Berbagai jenis forum rapat dapat menjadi sarana untuk meningkatkan koordinasi di MA. Selain itu, MA perlu membuat media komunikasi internal untuk menyampaikan kebijakan-kebijakan MA yang baru dan perkembangan kegiatan-kegiatan yang tengah dilakukan oleh MA.

3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mengatur mengenai fungsi dan tata cara Rapat Pleno;
- b. Rapat-rapat yang ada di MA sudah dilakukan dengan partisipatif dan dijadikan sarana yang efektif untuk mewujudkan koordinasi antar bagian yang lebih baik;
- c. Diterbitkannya media komunikasi di lingkungan MA sendiri.

H. Prosedur Standar Operasi (*Standard Operation Procedure*)

1. Kondisi Normatif dan Empiris dan Permasalahannya

Prosedur Standar Operasi (*Standard Operating Procedure* (SOP)) atau juga sering disebut dengan Manual adalah sebuah perangkat dalam organisasi yang berisikan tata cara, prosedur, dan mekanisme administratif internal organisasi. MA telah mempunyai Manual atau SOP ini yakni Buku III MA Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pada Mahkamah Agung RI. Buku III disusun oleh sebuah tim berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung (KMA) Nomor: KMA/024/SK/VII/1994.

Seiring dengan perjalanan waktu, hal-hal yang diatur dalam Buku III sudah banyak yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan MA dan perkembangan perubahan yang terjadi di MA.⁴⁵

Selain itu ada pula beberapa aturan internal MA berupa SEMA maupun Keputusan Pansekjen yang mengatur masalah administrasi di dalam tubuh MA. Aturan-aturan yang sifatnya mengatur tata kerja dan pola pengadministrasian ini akan lebih praktis kalau disatukan dalam satu buku mengenai SOP MA. Oleh karena itu pembaruan atas Buku III yang merupakan SOP MA harus dilakukan secara kontinyu dan terjadwal, misalnya setiap dua tahun sekali. Dengan demikian, perubahan-perubahan yang terjadi di tubuh MA yang tentu saja akan berimplikasi pada perubahan tata kerja dan pola pengadministrasian akan selalu terdokumentasikan dengan baik dalam sebuah manual yang integral.

Seiring dengan penyatuan atap, juga penting bagi MA untuk membuat SOP yang integral, baik untuk tingkat MA maupun peradilan di bawahnya. Saat ini pedoman tata kerja dan administrasi bagi peradilan diatur dalam Buku I dan Buku II tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan. Buku I dan Buku II ini hanya mengatur masalah administrasi perkara saja (administrasi peradilan). Sedangkan mengenai administrasi

⁴⁵ Misalnya saja SOP bagi Hakim Tinggi Raportir masih diatur padahal organ tersebut telah dihapuskan, sedangkan SOP Biro Perencanaan dan Organisasi yang belum ada karena organ tersebut baru dibentuk, dan lain-lain.

umum (keuangan, SDM, dan lain-lain) bagi Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara karena adanya sistem dua atap, diatur dalam Buku Pola Pembinaan dan Pengendalian Administrasi Departemen Kehakiman. Nanti saat peran pembinaan organisatoris, finansial dan administratif pengadilan sudah berada di bawah MA maka SOP administrasi umum juga harus sudah disiapkan dan diintegrasikan dengan SOP bagi MA.

2. Rekomendasi

- a. MA perlu melakukan pembaruan terhadap Buku III MA untuk menyesuaikan pada organisasi MA yang baru dan menggabungkan pengaturan-pengaturan mengenai organisasi yang selama ini diatur secara terpisah;
- b. MA perlu menyiapkan SOP administrasi umum bagi Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara dalam rangka penyatuan atap (1 tahun);

3. Indikator Keberhasilan

Diterbitkannya SOP dalam bentuk buku III MA yang diperbaharui yang *up to date*, lengkap dan operasional bagi seluruh unit kerja di MA.

I. Menuju Penyatuan Atap Lembaga Peradilan

1. Kondisi Normatif

Selama ini Mahkamah Agung (MA) hanya memiliki kewenangan untuk melakukan pengawas dan pembina teknis yudisial terhadap badan peradilan di bawah MA. Sedangkan pembinaan organisatoris, administratif dan finansial badan peradilan tersebut ada di bawah departemen teknis masing-masing, misalnya Untuk Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara berada di bawah Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (Depkeh), Pengadilan Agama berada di bawah Departemen Agama.⁴⁶ Sistem

⁴⁶ Kebijakan “dua atap” meskipun sebelumnya telah ada, namun kemudian hal ini ditegaskan kembali dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970. Pasal 11 ayat (1) UU ini menyebutkan bahwa “Badan-badan yang melakukan peradilan tersebut pasal 10 ayat (1) organisatoris, administratif dan finansial ada di bawah kekuasaan masing-masing Departemen yang bersangkutan.”

pemisahan kewenangan tersebut lazim disebut dengan “sistem dua atap.” Sistem tersebut oleh sebagian kalangan dianggap menjadi salah satu penyebab ketidakmandirian pengadilan dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Namun sejak tahun 1999, dengan lahirnya Undang-Undang (UU) Nomor 35 tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, keberadaan sistem dua atap ini mulai diakhiri. Pasal 11 UU Nomor 14 Tahun 1970 yang merupakan dasar hukum sistem dua atap telah dirubah hingga menjadi “Badan-badan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1)⁴⁷, secara organisatoris, administratif dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.”

Selain itu, dalam UU tersebut dikatakan bahwa jangka waktu peralihan kewenangan organisasi, administratif dan finansial dari Depkeh ke MA yakni dilakukan secara bertahap dan paling lambat dalam waktu 5 (lima) tahun harus sudah selesai (yaitu sampai dengan Agustus 2004). Namun demikian ketentuan jangka waktu itu tidak diberlakukan untuk Peradilan Agama.

2. Permasalahan

Banyak hal yang perlu dipersiapkan agar penyatuan atap dapat berjalan dengan baik, mulai dari pendataan aset-aset yang akan dialihkan, perubahan status kepemilikan atas aset tersebut, pendataan sumber daya manusia yang selama ini dikelola oleh departemen sampai dengan perubahan struktur organisasi MA untuk menampung tugas barunya.

Perubahan struktur organisasi MA perlu dilakukan mengingat jika sistem satu atap ini telah berjalan, maka beban administrasi yang akan diemban oleh MA akan sangat besar. Paling tidak untuk tahun-tahun awal, seluruh administrasi, terutama kepegawaian dan keuangan, Peradilan Umum dan

⁴⁷ Maksudnya Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Agama dan Peradilan Militer.

Pengadilan Tata Usaha Negara yang selama ini menjadi tanggung jawab Depkeh akan beralih ke pundak MA. Sementara saat ini MA hanya memiliki satu unit kerja setingkat eselon I. Sedangkan di Depkeh & HAM, pengelolaan terhadap administrasi, organisasi dan keuangan Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara melibatkan beberapa pejabat eselon I, yaitu Inspektorat Jenderal, Sekretaris Jenderal, dan terutama Direktorat Badan Peradilan Umum dan Tata Usaha Negara (Ditjen Badilumtun). Dan sebagaimana dijelaskan di bagian sebelumnya, kedudukan unit kerja yang ada di MA saat ini, yaitu Badan Diklat, Badan Litbang dan Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan dianggap perlu untuk ditingkatkan menjadi jabatan eselon I. Pendeknya, jika tidak dilakukan penyesuaian struktur organisasi maka dikuatirkan MA akan sulit untuk menampung beban kerja yang begitu besar setelah penyatuan atap.

Selain itu, proses penyatuan atap membutuhkan kerja kolektif yang besar, baik antara MA dan Depkeh, maupun antara MA, Depkeh, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Badan Kepegawaian Nasional, Departemen Keuangan dan Bappenas dan sebagainya. Namun sampai saat ini koordinasi antara pihak-pihak tersebut masih belum berjalan.

3. Rekomendasi

- a. MA perlu terus mendorong masing-masing pihak yang berhubungan dengan upaya penyatuan atap untuk membentuk Tim Bersama (Tim Penyatuan Atap) guna melakukan upaya-upaya yang diperlukan dalam rangka penyatuan atap;
- b. MA perlu mendorong diundangkan UU Mahkamah Agung dan Keppres tentang Struktur Organisasi MA yang baru, untuk antara lain mengatur struktur organisasi MA yang baru dalam rangka penyatuan atap.

Adapun struktur organisasi eselon I yang dapat dipergunakan dalam rangka mendukung pelaksanaan sistem satu atap adalah sebagai berikut:⁴⁸

⁴⁸ Lihat usulan Struktur Organisasi MA yang lengkap dalam Lampiran II.

- ◆ Sekretariat Jenderal;
- ◆ Panitera;
- ◆ Badan Pembina Peradilan;
- ◆ Badan Pengawas Peradilan; dan
- ◆ Badan Diklat dan Badan Litbang;

Badan Pembinaan Peradilan adalah badan yang akan mengambil alih seluruh fungsi yang selama ini dijalankan oleh Badilumtun Depkeh & HAM sedangkan Badan Pengawas Peradilan adalah badan yang akan mengambilalih seluruh fungsi yang selama ini dijalankan oleh Irjen Depkeh & HAM.

Dalam organisasi MA yang baru ini maka pengambilan keputusan mengenai pembinaan karir hakim (mutasi dan promosi) dilakukan oleh forum bersama (semacam badan pertimbangan jabatan dan kepangkatan) yang dikoordinasikan oleh Tuada Wasbin, dengan melibatkan:

- ◆ Sekretaris Jenderal, untuk merekomendasikan pembinaan karir hakim di lingkungan kesekretariatan MA;
- ◆ Badan Pembinaan Peradilan, untuk merekomendasikan pembinaan karir hakim di lingkungan peradilan di bawah MA;
- ◆ Badan Pengawas Peradilan yang akan merekomendasikan pembinaan karir hakim berdasarkan hasil pengawasan terhadap hakim yang dilakukannya;
- ◆ Panitera, untuk merekomendasikan pembinaan karir di lingkungan kepaniteraan MA;
- ◆ Badan Diklat, untuk merekomendasikan pembinaan karir hakim berdasarkan hasil Diklat terhadap hakim yang dilakukannya; dan
- ◆ Unit kerja tingkat eselon II yang dianggap perlu dilibatkan secara langsung (tidak melalui eselon I atasannya), misalnya Biro Kepegawaian, Biro Perencanaan dan Pusat Pengelolaan Data.

4. Indikator Keberhasilan

- a. Terbentuknya Tim Penyatuan Atap antara MA, Departemen Kehakiman, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Depkeu, Bappenas, Lembaga Administrasi Negara, dan Badan Kepegawaian Nasional;
- b. Diundangkannya UU MA dan diterbitkannya Keppres baru mengenai struktur organisasi MA, yang di dalamnya mengatur Pembentukan Badan Pembina Peradilan dan Badan Pengawas Peradilan, peningkatan status Pusdiklat dan Puslitbang menjadi Badan Diklat dan Badan Litbang serta pemisahan fungsi Sekretariat Jenderal dan Panitera.

BAB V

SUMBER DAYA MANUSIA

Baik tidaknya sebuah organisasi sangat tergantung kepada kualitas, integritas dan kinerja individu-individu yang bekerja di dalamnya. Apabila kualitas, integritas dan kinerja individu yang bekerja di organisasi tersebut tidak baik, maka dengan sendirinya organisasi tersebut akan tidak dapat berfungsi dengan baik pula. Hal tersebut berlaku pula bagi pengadilan. Jika kualitas, integritas dan kinerja hakim-hakim sebagai tokoh sentral pengadilan tidak baik, maka jelas pengadilan tersebut tidak akan dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagaimana diharapkan.

Bagian ini akan membahas mengenai berbagai permasalahan dalam Sumber Daya Manusia di Mahkamah Agung (MA) yaitu yang berhubungan dengan rekrutmen Hakim Agung dan Pimpinan MA, jumlah hakim agung, masa jabatan serta gaji dan tunjangan hakim agung serta hal-hal lain yang berhubungan dengan pengelolaan SDM pegawai di MA.

A. Rekrutmen Hakim Agung

1. Sistem Rekrutmen Tertutup (Karir) dan Terbuka

1.1. Kondisi Normatif dan Empiris

Secara umum, ada 2 (dua) model besar dalam rekrutmen hakim, yang berhubungan erat dengan sistem hukum suatu negara. Di negara yang menganut sistem *common law*, biasanya rekrutmen hakim bersifat terbuka. Hakim di pengadilan tingkat pertama direkrut dari kalangan yang pernah menempuh karir sebagai praktisi hukum, legislatif, eksekutif, akademisi hukum atau kalangan hukum lain. Ada beberapa kecenderungan positif yang didapat dari mekanisme rekrutmen hakim di negara *common law*, di

antaranya adalah:⁴⁹ (1) hakim dapat diseleksi dari kalangan yang lebih luas selain dari hakim karir (memperluas persaingan); (2) hakim-hakim yang diangkat cenderung memiliki pemikiran yang lebih independen; (3) kepercayaan masyarakat terhadap mereka cenderung lebih besar, terutama karena pada tingkatan tertentu membuka peluang bagi masyarakat untuk turut menentukan figur hakim yang ideal. Namun demikian, mekanisme tersebut juga tidak lepas dari kekurangan, yaitu saratnya campur tangan politik dalam proses rekrutmennya.

Sebaliknya, rekrutmen hakim pada negara yang menggunakan sistem *civil law*, seperti Italia, Belanda, Indonesia dan beberapa negara di Amerika Latin menganut sistem rekrutmen yang tertutup. Di negara-negara tersebut, umumnya hakim pengadilan tingkat pertama direkrut langsung dari mahasiswa yang baru lulus dari fakultas hukum. Kelebihan dari mekanisme rekrutmen semacam ini adalah proses rekrutmennya cenderung tidak politis. Adapun kelemahan dari sistem rekrutmen di negara *civil law* di antaranya: ⁵⁰ (1) hakim karir secara individu memang kurang menonjol dan mereka cenderung bekerja seperti dalam birokrasi (karena mereka biasanya adalah Pegawai Negeri Sipil). Mereka cenderung kurang terbuka dan kreatif untuk menjawab permasalahan hukum yang baru (yang belum ada dalam peraturan perundang-undangan). Walau demikian, di beberapa negara *civil law*, banyak hakim yang berani untuk menafsirkan secara luas suatu aturan hukum dalam peraturan perundang-undangan.⁵¹

⁴⁹ Lihat misalnya John Henry Merryman, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin America, Second Edition* (Stanford University Press, 1996), hal. 35 dan Cappelletti, dalam S. Hoerj Schilthower Pompe, *The Indonesian Supreme Court: Fifty Years of Judicial Development*, hal. 289.

⁵⁰ Cappelletti, dalam Pompe, hal. 289 dan Merryman, *ibid*.

⁵¹ Sebagaimana dijelaskan, hal-hal di atas lebih bersifat kecenderungan secara umum. Ada berbagai faktor yang sangat mempengaruhi pelaksanaan suatu sistem rekrutmen hakim di suatu negara, mulai dari hal yang bersifat mikro sampai dengan makro. Faktor yang bersifat mikro misalnya desain sistem rekrutmen hakim dan penerapannya dalam suatu negara. Sedangkan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan sistem rekrutmen yang bersifat makro antara lain dinamika dan kondisi sosial politik di negara tersebut, dinamika dan kultur masyarakatnya, sistem pendidikan hukumnya dan sebagainya. Hakim yang dipilih dari sistem terbuka di negara *common law* tidak akan mampu berpikir independen dan dipercaya masyarakat, jika sistem politik negara tersebut otoriter. Hal yang sama berlaku sebaliknya. Yang dipilih dari sistem terbuka di negara *common law* tidak akan mampu berpikir independen dan dipercaya masyarakat, jika sistem politik negara tersebut otoriter. Hal yang sama berlaku sebaliknya.

Kedua model rekrutmen di atas digunakan pula untuk merekrut Hakim Agung. Bedanya, dalam sistem rekrutmen tertutup, calon Hakim Agung bukan berasal dari mahasiswa yang baru lulus dari fakultas hukum, namun dari hakim yang telah berkarir di pengadilan di bawah pengadilan tertinggi negara tersebut. Sedangkan untuk sistem rekrutmen terbuka, calon Hakim Agung bukan hanya dari kalangan *lawyers*, legislatif, eksekutif, akademisi hukum saja, namun juga dari mereka yang pernah menjadi hakim di pengadilan yang lebih rendah.

Sebenarnya, selain dua sistem rekrutmen hakim tersebut, dikenal pula sistem rekrutmen ‘campuran’ yang menggabungkan sistem rekrutmen terbuka dan tertutup sehingga calon Hakim Agung berasal dari kalangan hakim karir dan yang berasal dari profesi selain hakim. Bahkan kecenderungannya pengadilan tertinggi di negara *civil law* seperti Belanda, Perancis, Jepang atau Italia menggunakan sistem ini.

Pada prinsipnya secara normatif Indonesia menganut sistem rekrutmen tertutup. Hal ini dapat dilihat dari pengaturan dalam UU No. 14 Tahun 1985. Pasal 7 ayat (1) UU No. 14 Tahun 1985 dan Penjelasannya lebih menekankan pemilihan Hakim Agung dari sistem karir (sistem tertutup). Namun demikian dalam hal-hal tertentu dapat pula dibuka kemungkinan untuk mengangkat Hakim Agung yang tidak didasarkan atas sistem karir (Hakim Agung non karir) seperti termuat dalam Pasal 7 ayat (2). Jadi bisa disimpulkan bahwa Indonesia menggunakan sistem rekrutmen tertutup dengan membuka kemungkinan pelaksanaan sistem rekrutmen terbuka pula.

Dalam sejarahnya, masuknya Hakim Agung non karir pertama di MA terjadi pada Tahun 1974.⁵² Masuknya Hakim Agung non karir tersebut tidak terlepas dari kondisi politik Indonesia pada masa tersebut. Kala itu beberapa kali Presiden sengaja menunjuk Hakim Agung non karir bahkan

⁵² Hakim Agung dari militer mulai masuk tahun 1968. Namun sulit mengklasifikasikan Hakim Agung dari militer sebagai hakim non karir karena MA juga menjadi puncak peradilan militer-hal mana membuat hakim dari militer memiliki legitimasi untuk duduk di MA selayaknya hakim karir.

Ketua MA yang berasal dari non karir untuk memastikan bahwa MA tidak akan mengeluarkan putusan yang merugikan 'Pemerintah'.⁵³

Tahun 2000, dilakukan proses pemilihan Hakim Agung untuk pertama kalinya sejak perubahan peta politik tahun 1998. Dalam pemilihan tersebut Hakim Agung non karir kembali masuk ke MA dalam jumlah yang cukup besar (9 orang).⁵⁴ Berbeda dengan pada masa sebelumnya, tujuan dimasukkannya Hakim Agung non karir dalam rekrutmen tahun 2000 lalu lebih dimaksudkan untuk membawa angin segar perubahan di MA.⁵⁵

1.2. Permasalahan

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, baik sistem rekrutmen terbuka maupun sistem rekrutmen yang tertutup memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Sedikit berbeda dengan kecenderungan yang ada di negara lain, pelaksanaan sistem rekrutmen tertutup dan terbuka di Indonesia memiliki kelebihan dan kekurangannya tersendiri.

Pelaksanaan sistem rekrutmen tertutup di Indonesia memiliki kelebihan antara lain: (1) Hakim yang terpilih adalah mereka (hakim karir) yang sudah terbiasa dengan rutinitas memutus perkara. Karena itu mereka berpotensi untuk tidak lebih cepat bosan dan lebih cepat dalam memutus perkara dari pada Hakim Agung non karir yang dipilih dari sistem yang terbuka; (2) Politisasi dalam proses rekrutmen bisa diminimalisir. Adapun kelemahan pelaksanaan sistem rekrutmen tertutup di Indonesia antara lain: (1) Kurang mampu menjaring hakim yang berpikiran terbuka dan kreatif dalam menghadapi permasalahan hukum yang baru; (2) Walau sebenarnya tidak sedikit hakim-hakim karir yang berintegritas dan berkualitas, kepercayaan sebagian pihak terhadap hakim karir tidak sebesar yang diharapkan. Hal ini tidak terlepas dari kelemahan rekrutmen Hakim Agung di masa lalu

⁵³ Wawancara dengan mantan Hakim Agung, 2002. Lihat juga Pompe, *op.cit.*

⁵⁴ Pada saat itu jumlah Hakim Agung yang diangkat adalah 17 orang. Jadi lebih dari separuh adalah hakim non karir.

⁵⁵ Wawancara dengan anggota Komisi II DPR yang mengikuti proses rekrutmen Hakim Agung tahun 2000.

dimana tidak selalu hakim karir yang berintegritas dan berkualitas dijadikan Hakim Agung.

Sebaliknya sistem rekrutmen terbuka dapat menjawab kelemahan-kelemahan sistem tertutup, walau hal ini tetap tergantung dari kualitas pelaksanaan rekrutmennya. Mengingat dalam sistem terbuka calon Hakim Agung bisa berasal dari berbagai kalangan seperti akademisi, *lanyer* dan kalangan lain yang memiliki kemampuan di bidang hukum, maka lebih besar kemungkinan untuk mendapatkan calon Hakim Agung yang berkualitas dan berintegritas. Selain itu, masuknya beberapa Hakim Agung non karir (yang sebelumnya memiliki lingkungan yang berbeda dengan Hakim Agung karir) dapat membuat organisasi MA menjadi lebih dinamis dan kondusif untuk melakukan perubahan-perubahan. Namun sistem rekrutmen terbuka memiliki kelemahan antara lain: (1) Potensi proses rekrutmen yang bersifat politik lebih besar dibandingkan sistem rekrutmen tertutup; (2) Pengetahuan di bidang teknis hukum dari Hakim Agung non karir -khususnya Hakim Agung non karir yang bukan berasal dari kalangan *lanyer* atau mantan jaksa- relatif lebih lemah dari Hakim Agung karir; (3) citra MA yang kurang baik di mata sebagian pihak dan minimnya insentif gaji dan fasilitas Hakim Agung berpotensi untuk menghambat ahli hukum yang terbaik untuk mau menjadi Hakim Agung.

1.3. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong diundangkan UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur sistem rekrutmen Hakim Agung dengan menggunakan sistem ‘campuran’ dimana calon dari karir dan non karir bisa sama-sama berkompetesi secara adil. Walau sebaiknya prosentase jumlah Hakim Agung karir dan non karir nantinya tidak terlalu jauh berbeda, namun masalah prosentase tersebut tersebut tidak perlu diatur secara pasti dalam Undang-undang. Serahkan masalah tersebut pada dinamika proses rekrutmen, dengan memperhatikan kualitas dan integritas calon Hakim Agung serta kebutuhan MA pada saat itu;

- b. MA perlu melakukan pembekalan (orientasi) tugas bagi Hakim Agung yang baru dipilih untuk meningkatkan kemampuan teknis yudisial dan cara kerja MA;
- c. MA perlu mendorong diundangkan UU Komisi Yudisial untuk antara lain memuat mekanisme rekrutmen Hakim Agung yang baik dan menjamin independensi Komisi Yudisial;
- d. MA perlu memperjuangkan peningkatan gaji dan fasilitas bagi Hakim Agung, sebagai salah satu insentif agar ahli hukum yang memiliki integritas dan kualitas baik mau menjadi Hakim Agung.

1.4. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung baru yang antara lain mengatur mengenai rekrutmen Hakim Agung dengan sistem campuran;
- b. Terselenggaranya kegiatan pembekalan bagi Hakim Agung yang baru terpilih;
- c. Diundangkannya UU Komisi Yudisial yang antara lain mengatur jaminan independensi lembaga Komisi Yudisial dan mekanisme rekrutmen Hakim Agung berdasarkan prinsip-prinsip rekrutmen yang baik;
- d. Adanya peningkatan gaji dan fasilitas bagi Hakim Agung secara bertahap.

2. Kriteria: Usia dan Masa Kerja

2.1. Kondisi Normatif dan Empiris

UU No. 14 Tahun 1985 mengatur beberapa persyaratan untuk menjadi Hakim Agung. Dua syarat menarik untuk dibahas adalah persyaratan usia dan masa kerja. Pasal 7 ayat (1) huruf f menyatakan bahwa syarat usia calon Hakim Agung serendah-rendahnya 50 (lima puluh) tahun.

Khusus mengenai persyaratan masa kerja, Undang-undang membedakan antara persyaratan untuk calon Hakim Agung dari jalur karir dan persyaratan untuk Hakim Agung dari jalur non karir. Khusus untuk calon Hakim Agung dari jalur karir, calon harus memiliki pengalaman sekurang-

kurangnya 5 (lima) tahun sebagai Ketua Pengadilan Tingkat Banding atau 10 (sepuluh) tahun sebagai Hakim Tingkat Banding. Sedangkan untuk calon Hakim Agung dari jalur non karir disyaratkan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas tahun) di bidang hukum.

2.2. *Permasalahan*

Pembatasan usia minimum 50 (limapuluh) tahun dinilai sebagian pihak kurang tepat dan menghambat terpilihnya calon yang berintegritas dan berkualitas namun berusia di bawah 50 (lima puluh) tahun sebagai Hakim Agung.⁵⁶ Mereka beranggapan kematangan berpikir seseorang -yang menjadi asumsi dalam penentuan usia minimum tersebut- sudah terbentuk saat seseorang berusia 45 (empat puluh lima) tahunan.⁵⁷

Masalah yang lebih kompleks ditemui dalam membahas mengenai persyaratan masa kerja. Dari persyaratan di undang-undang terkesan ada diskriminasi antara syarat bagi calon Hakim Agung dari non karir dan calon Hakim Agung dari karir. Hakim Agung dari non karir hanya disyaratkan masa kerja di bidang hukum 15 (lima belas tahun) tahun sedangkan untuk calon dari hakim karir disyaratkan masa kerja sekitar 35 (tiga puluh lima) tahun.⁵⁸

Selain itu permasalahannya menjadi semakin parah karena pada masa lalu terjadi kesalahan dalam pola pembinaan karir hakim. Dalam proses rekrutmen Hakim Agung tahun 2002 lalu, hampir tidak ada calon dari hakim karir yang memenuhi syarat masa kerja tersebut karena mayoritas hakim karir mengalami keterlambatan untuk dipromosikan sebagai hakim pengadilan tingkat banding.

⁵⁶ Wawancara dengan pengacara, Hakim Agung dan hakim pengadilan tinggi, 2002.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Angka ini diperoleh dari penghitungan atas Pola Pembinaan Karir Hakim yang disusun oleh Departemen Kehakiman dan HAM. Berdasarkan pola tersebut, paling cepat seorang hakim karir baru bisa dipromosikan menjadi hakim pengadilan tingkat banding (Hakim Tinggi) setelah ia bekerja 24 tahun. Jika Undang-undang mensyaratkan calon Hakim Agung dari karir harus memiliki pengalaman sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun sebagai Hakim Tingkat Banding, maka kira-kira ia baru memenuhi syarat tersebut setelah bekerja selama 34 tahun.

Lebih jauh lagi, pada bagian sebelumnya telah direkomendasikan bahwa pemilihan Hakim Agung menggunakan sistem rekrutmen campuran dengan harapan akan ada kompetisi yang adil di antara calon Hakim Agung dari karir dan non karir. Akan janggal jika kemudian persyaratan untuk calon Hakim Agung dari karir dan non karir tetap dibedakan.

2.3. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur penurunan batas minimum usia untuk menjadi Hakim Agung menjadi 45 (empat puluh lima) tahun;
- b. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur persyaratan yang sama antara calon Hakim Agung dari jalur karir maupun non karir yaitu 20 (dua puluh) tahun masa kerja di bidang hukum;
- c. Untuk mendukung rekomendasi dalam butir 2, MA perlu memperbaiki mekanisme dan pola pengembangan karir hakim.

2.4. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung baru yang antara lain mengatur penurunan persyaratan usia untuk menjadi Hakim Agung;
- b. Diundangkannya UU Mahkamah Agung baru yang tidak lagi membedakan persyaratan menjadi Hakim Agung dari jalur karir dan non karir;
- c. Adanya aturan mengenai mekanisme pengembangan karir hakim yang memadai.

3. Pihak yang Memilih

3.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) No 14 Tahun 1985, Hakim Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara dari daftar nama calon yang diusulkan oleh DPR. Usulan daftar nama calon yang diajukan DPR disusun setelah mendengar pendapat MA dan Pemerintah, sebagaimana termuat dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1985.

Pada masa Orde Baru, proses rekrutmen Hakim Agung lebih didominasi oleh MA dan Pemerintah. Biasanya seluruh usulan nama Hakim Agung dari MA dan Pemerintah kemudian diusulkan oleh DPR ke Presiden. Peran DPR dalam proses rekrutmen Hakim Agung pada masa itu memang tidak signifikan.

Perubahan peta politik tahun 1998 berdampak pada proses pemilihan Hakim Agung. Pada proses rekrutmen Hakim Agung tahun 2000 -proses rekrutmen pertama sejak masa reformasi- peran DPR sangat dominan.

Dalam prakteknya selama ini pelaksanaan peran MA, Pemerintah dan DPR dalam proses rekrutmen memiliki kelemahan-kelemahan. Beberapa kelemahan tersebut antara lain proses rekrutmen Hakim Agung terlalu politis, tidak ada parameter yang obyektif dan sebagainya.⁵⁹

Hal ini kemudian mendorong lahirnya Pasal 24 B ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang mengatur pembentukan lembaga Komisi Yudisial sebagai lembaga independen yang berperan dominan dalam proses rekrutmen Hakim Agung. Dengan adanya perubahan UUD tersebut calon Hakim Agung akan diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden.

3.2. Rekomendasi

MA perlu mendorong diundangkannya Undang-undang Komisi Yudisial sesuai dengan amanat Perubahan Ketiga UUD 1945 untuk antara lain mengatur pemberian kewenangan merekrut Hakim Agung pada Komisi Yudisial.⁶⁰

3.3. Indikator Keberhasilan

Diundangkannya Undang-undang Komisi Yudisial.

⁵⁹ Lihat buku "Andai Saya Terpilih..." Janji-janji Calon Ketua dan Wakil Ketua MA, diterbitkan oleh Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) tahun 2002.

⁶⁰ Lihat usulan mengenai Skema Proses Rekrutmen Hakim Agung dalam Lampiran III.

4. Proses Rekrutmen

4.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Tidak ada satu peraturan perundang-undangan pun yang mengatur sama sekali mengenai bagaimana proses seleksi Hakim Agung seharusnya dilakukan. Pada masa Orde Baru, proses rekrutmen Hakim Agung dilakukan secara tidak transparan, tidak akuntabel, tidak partisipatif dan tidak obyektif. Tidak jarang ada praktek KKN dalam proses rekrutmen tersebut.⁶¹ Proses yang tidak baik ini tentunya berpotensi menghasilkan Hakim-Hakim Agung yang kurang baik pula.

Sejak tahun 2000, ada perubahan yang signifikan dalam proses rekrutmen Hakim Agung. DPR merubah pola rekrutmen yang lama dan membuat apa yang disebut *fit and proper test*. Secara umum dapat digambarkan bahwa proses *fit and proper test* dalam pemilihan Hakim Agung tiga tahun lalu tersebut relatif lebih baik dari masa sebelumnya. Proses tersebut sedikit banyak membuka partisipasi masyarakat, cukup terbuka dan dalam batas-batas tertentu cukup obyektif.⁶²

Namun proses tersebut masih memiliki beberapa kelemahan, antara lain:⁶³ *Pertama*, masih tertutupnya beberapa proses dan informasi yang seharusnya terbuka untuk publik. *Kedua*, partisipasi masyarakat yang telah ada masih kurang dimaksimalkan. Tidak banyak laporan masyarakat yang digali dan diverifikasi lebih jauh oleh anggota DPR. *Ketiga*, masih minimnya paramater yang objektif untuk menilai calon. *Keempat*, sebagian dari calon yang dipilih keahliannya tidak sesuai dengan kebutuhan MA. *Kelima*, adanya anggota DPR yang berkata atau bersikap tidak etis dalam tanya jawab dengan calon Hakim Agung sehingga dianggap merendahkan martabat calon.

⁶¹ Lihat misalnya Pompe *op.cit*, LeIP “Andai Saya Terpilih...” *op.cit*.

⁶² LeIP “Andai Saya Terpilih...” *ibid*.

⁶³ *Ibid*.

4.2. Rekomendasi

MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung baru dan mengundang UU Komisi Yudisial untuk antara lain mengatur mengenai proses rekrutmen Hakim Agung yang baik;

Beberapa prinsip yang perlu ada dalam UU Mahkamah Agung dan UU Komisi Yudisial tersebut antara lain:

a. Transparansi dan Akuntabilitas

Mengumumkan secara lebih luas tentang kursi kosong di MA, mempublikasikan nama calon, latar belakang mereka, tahapan-tahapan dalam proses rekrutmen, kriteria-kriteria yang digunakan serta alasan-alasan yang mendasari suatu pengambilan keputusan (jika calon telah dipilih). Selain itu penilaian setiap anggota Komisi Yudisial dan anggota DPR atas setiap calon-calon yang ada harus dilakukan secara terbuka;

b. Partisipatif

Membuka kesempatan bagi masyarakat untuk memberikan masukan mengenai nama calon serta tanggapan/aduan atas integritas dan kualitas calon dalam waktu yang wajar/memadai;

c. *Right person at the right place*

Perlu kesesuaian antara keahlian calon Hakim Agung yang diangkat dengan kebutuhan MA dalam hubungannya dengan jenis perkara yang ada di MA. Jika dalam suatu waktu yang lebih dibutuhkan adalah Hakim Agung yang ahli di bidang hukum pidana, maka yang harus direkrut adalah calon yang ahli di bidang hukum pidana;

d. Obyektivitas

Ada parameter yang obyektif dan terukur untuk menentukan layak tidaknya calon untuk menjadi hakim. Misalnya untuk mengetahui kualitas calon, maka perlu buat kajian atas pemikiran-pemikiran sang calon. Untuk mengukur integritas calon, maka *track record* calon harus ditelusuri, harta kekayaannya dikaji apakah sesuai dengan sumber pemasukannya dan sebagainya;

e. Menjaga Martabat

Perlu dibuat aturan internal tentang bagaimana tata cara Komisi Yudisial dan DPR dalam melakukan proses seleksi untuk melindungi martabat calon Hakim Agung.

4.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung dan UU Komisi Yudisial, yang antara lain mengatur mengenai mekanisme rekrutmen Hakim Agung yang baik;
- b. Terselenggaranya rekrutmen Hakim Agung sesuai dengan prinsip rekrutmen yang baik oleh Komisi Yudisial, segera setelah Komisi Yudisial terbentuk.

B. Pemilihan Pimpinan

1. Pihak yang Memilih dan Proses Pemilihannya

1.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Berdasarkan Pasal 8 ayat (3) UU No. 14 Tahun 1985, Ketua dan Wakil Ketua MA diangkat oleh Presiden berdasarkan usul DPR. Jumlah usulan DPR untuk masing-masing posisi adalah 2 orang calon (ayat 5). Sedangkan untuk Ketua Muda, diangkat oleh Presiden atas usul Ketua MA (ayat 4).

Proses pemilihan Pimpinan MA oleh DPR dan Presiden dianggap sebagian pihak dapat mengancam independensi peradilan, apalagi mengingat besarnya kewenangan Pimpinan MA, khususnya Ketua MA.⁶⁴ Kekhawatiran ini tidak lepas dari pengalaman masa lalu dimana terjadi politisasi dalam pemilihan Ketua MA.⁶⁵

⁶⁴ Ketua MA memiliki peran yang vital dalam penentuan majelis yang akan memeriksa perkara, 'Pemegang kekuasaan tertinggi' pembinaan hakim di bawah MA (kewenangan mana pada masa lalu dianggap tidak jarang disalahgunakan sehingga mengancam independensi peradilan) dan sebagainya.

⁶⁵ Lihat Pompe *op.cit.*, hal 308.

Kekhawatiran tersebut kemudian mendorong lahirnya Pasal 24 A ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945. Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MA dilakukan dari dan oleh Hakim Agung sendiri.

Pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MA memang dapat menghindarkan dari adanya politisasi dari pihak eksternal MA. Namun di sisi lain, model tersebut berpotensi mengalihkan politisasi ke dalam tubuh MA dan akan mempertajam perbedaan kelompok-kelompok yang ada di MA. Selain itu, model ini hanya bisa berjalan baik jika kita berasumsi bahwa seluruh Hakim Agung saat ini dapat bersikap obyektif dan memiliki integritas yang baik sehingga yang dipilih menjadi Ketua dan Wakil Ketua MA adalah Hakim Agung yang memang memiliki visi, kemampuan memimpin dan tentunya berintegritas serta berkualitas.

1.2. Rekomendasi

- a. Sesuai dengan Perubahan Ketiga UUD 1945, MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur pemberian kewenangan kepada para Hakim Agung untuk memilih Ketua dan Wakil Ketua MA. Presiden hanya bertugas mengesahkan calon yang telah dipilih dari dan oleh para Hakim Agung;
- b. MA perlu mendorong agar UU Mahkamah Agung yang baru tersebut mengatur proses pemilihan yang transparan, akuntabel, partisipatif dan obyektif sebagaimana dijelaskan dalam proses rekrutmen Hakim Agung;
- c. MA perlu memberlakukan pemilihan Ketua dan Wakil Ketua secara internal minimal dalam 7 (tujuh) tahun ke depan atau setidaknya baru mulai berlaku sejak adanya kekosongan posisi Ketua dan Wakil Ketua MA (tidak berlaku surut). Hal ini sesuai dengan prinsip *non retroactive* dan untuk meminimalisir dampak negatif dari proses pemilihan Ketua dan Wakil Ketua MA secara internal;
- d. Selama belum terlaksananya mekanisme yang baru, proses seleksi dan pemilihan Ketua akan dilaksanakan oleh Komisi Yudisial, dengan mekanisme seperti dalam proses rekrutmen Hakim Agung;

- e. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur pemilihan Ketua Muda MA secara internal sesuai dengan semangat Pasal 24A ayat (4) Perubahan Ketiga UUD 1945.

1.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang mengatur mekanisme pemilihan Ketua, Wakil Ketua MA dan Ketua Muda MA sebagaimana dijelaskan;
- b. Terpilihnya Pimpinan MA yang berkualitas dan berintegritas baik serta memiliki kemampuan memimpin.

2. Kriteria Pimpinan

2.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

UU tidak mengatur kriteria khusus dalam memilih Pimpinan MA. Jadi pada prinsipnya seluruh Hakim Agung dianggap layak untuk menjadi Pimpinan MA. Hal ini dianggap kurang tepat karena ada perbedaan tugas dan wewenang yang signifikan antara Hakim Agung dengan pimpinan MA. Untuk menjadi Hakim Agung, yang lebih diperlukan adalah kualitas dan integritas sedangkan untuk menjadi pimpinan MA, dua hal tersebut tidaklah cukup. Setidaknya untuk menjadi seorang pimpinan -apalagi di dalam suatu organisasi sekompleks MA- seseorang harus memiliki visi yang baik dan kemampuan manajemen, khususnya *leadership*.

Kebutuhan akan Pimpinan MA yang memiliki kriteria sebagaimana dijelaskan semakin mendesak mengingat besarnya tugas MA saat ini. Ia harus dapat memastikan proses pembaruan peradilan dapat terlaksana sesuai harapan. Ia akan mendapatkan tugas baru yang berat dalam rangka proses satu atap (peralihan kewenangan pengelolaan administrasi, keuangan dan organisasi pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding).

2.2. Rekomendasi

MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur mengatur secara khusus kriteria seorang calon Pimpinan MA, antara lain memiliki visi yang baik, kemampuan *managerial* dan *leadership* (selain berintegritas dan kualitas).

2.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur kriteria khusus bagi calon Pimpinan MA;
- b. Terpilihnya Pimpinan MA yang berkualitas dan berintegritas baik serta memiliki kemampuan memimpin.

C. Jumlah Hakim Agung

1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pada prinsipnya, jumlah SDM di suatu organisasi, termasuk MA, harus memadai dalam arti tidak terlalu sedikit dan tidak terlalu banyak. Saat ini formasi (kuota jumlah) Hakim Agung adalah 51 orang. Jika kita melihat sejarahnya, pada awal berdirinya MA, jumlah Hakim Agungnya hakim 9 orang. Kemudian seiring dengan makin banyaknya perkara yang harus diperiksa MA, jumlah tersebut kemudian bertambah mulai dari 19, 24 sampai dengan 51 orang. Penambahan jumlah tersebut dilakukan atas inisiatif MA sendiri mengingat tidak ada peraturan yang menyebutkan mengenai formasi Hakim Agung.

Jumlah Hakim Agung yang besar ini memiliki dampak negatif bagi MA, antara lain:

- ◆ Menyulitkan kontrol terhadap integritas dan kualitas Hakim Agung;
- ◆ Memperbesar peluang terjadinya ketidakkonsistenan dalam memutus perkara;
- ◆ Memperbesar organisasi MA karena dibutuhkan banyaknya staf untuk mendukung Hakim Agung;

- ◆ Memperbesar anggaran yang dibutuhkan MA, baik untuk mendukung gaji dan tunjangan Hakim Agung maupun staf pendukungnya; dan
- ◆ Mengurangi prestise posisi Hakim Agung.⁶⁶

Sampai saat ini ada perdebatan mengenai jumlah Hakim Agung yang ideal. Sebagian pihak menganggap jumlah Hakim Agung 51 masih kurang mengingat banyaknya perkara yang masuk ke MA. Besarnya tumpukan perkara (*case backlog*) saat ini dianggap sebagai dampak dari kurangnya jumlah Hakim Agung.

Sebagian pihak lain menganggap jumlah Hakim Agung yang ada saat ini sudah memadai bahkan terlalu banyak. Adapun penyebab terjadinya tumpukan perkara bukanlah karena jumlah hakim yang kurang banyak, namun karena penyebab lain misalnya kelemahan manajemen perkara, adanya tugas-tugas non mengadili yang harus dikerjakan hakim (hal mana sebenarnya dapat dilimpahkan ke pihak lain), masih ada Hakim Agung yang belum terlalu produktif, kelemahan-kelemahan lain yang mengakibatkan perkara-perkara yang seharusnya tidak perlu masuk ke MA tetap masuk ke MA.⁶⁷ Jika kelemahan-kelemahan di atas diperbaiki maka bisa dipastikan kebutuhan untuk menambah Hakim Agung sama sekali tidak ada bahkan yang perlu dilakukan adalah mengurangi jumlah Hakim Agung.

Pengurangan jumlah Hakim Agung semakin relevan mengingat saat ini jumlah perkara yang harus diperiksa oleh Hakim Agung telah berkurang karena MA mengeluarkan PERMA yang membatasi masuknya perkara yang tidak memenuhi syarat formal ke MA. Hal ini secara statistik akan mengurangi jumlah perkara sebesar rata-rata $\pm 18\%$ pertahun. Belum lagi hampir bisa dipastikan UU Mahkamah Agung yang baru nantinya akan membatasi perkara yang dapat masuk ke MA.⁶⁸ Hal ini diprediksikan akan mengurangi jumlah perkara yang masuk ke MA secara signifikan.

⁶⁶ Karena semakin sedikit jumlah Hakim Agung, maka kompetisi untuk menjadi Hakim Agung semakin ketat sehingga prestise jabatan Hakim Agung semakin tinggi pula.

⁶⁷ Lihat penjelasan lebih jauh mengenai hal ini dalam Bab Manajemen Perkara.

⁶⁸ Lihat RUU MA yang disusun oleh DPR dan RUU Mahkamah Agung yang disusun oleh Pemerintah.

Namun demikian, tidak mudah saat ini untuk menentukan jumlah Hakim Agung yang ideal karena belum ada ukuran yang memadai mengenai produktivitas Hakim Agung, manajemen perkara masih belum efektif, pengaturan pembatasan perkara belum ada (sehingga belum bisa diprediksikan berapa banyak perkara yang akan berkurang) dan faktor-faktor penyebab masuknya sejumlah perkara ke MA yang seharusnya bisa ditekan masih belum dibenahi.

2. Rekomendasi

- a. MA perlu melakukan studi untuk menentukan ukuran produktivitas minimum Hakim Agung, memperbaiki manajemen perkara dan memperbaiki faktor-faktor penyebab masuknya sejumlah perkara ke MA yang seharusnya bisa ditekan;⁶⁹
- b. MA perlu menentukan jumlah Hakim Agung yang ideal (berdasarkan studi mengenai produktivitas minimum Hakim Agung di atas) setelah melakukan perbaikan-perbaikan sebagaimana dijelaskan di atas. Parameter yang seharusnya digunakan untuk menentukan jumlah yang ideal tersebut adalah jumlah perkara dan produktivitas Hakim Agung yang diharapkan. Kemudian MA secara bertahap mengurangi jumlah formasi Hakim Agung sesuai dengan ukuran ideal tersebut.

3. Indikator Keberhasilan

Menurunnya jumlah Hakim Agung secara bertahap sesuai dengan kebutuhan MA.

D. Masa Jabatan

1. Kondisi Normatif dan Empiris

Secara umum ada 2 (dua) model utama yang biasa dipergunakan untuk menentukan masa jabatan hakim. Pertama, model masa jabatan yang permanen, baik dengan menetapkan batas usia pensiun tertentu⁷⁰ atau masa

⁶⁹ Penjelasan lebih lanjut pada Bab mengenai Manajemen Perkara.

⁷⁰ Misalnya di Belanda atau beberapa negara bagian India.

jabatan seumur hidup.⁷¹ Kedua, masa jabatan berdasarkan periode tertentu, baik itu hanya untuk satu periode saja dan tidak dapat dipilih kembali, atau untuk satu periode dan dapat dipilih kembali.⁷²

Model masa jabatan yang permanen dianggap lebih menjamin independensi hakim secara personal (*personal independence*). Namun kelemahan utama model tersebut adalah jika ternyata kualitas dan integritas hakim yang terpilih itu lemah -namun sulit dibuktikan- maka resikonya negara harus tetap mempertahankan hakim tersebut sampai ia meninggal dunia atau masuk masa pensiun.

Dalam model masa jabatan berdasarkan periode tertentu dan dapat dipilih kembali, pihak yang berwenang memilih hakim, memiliki waktu untuk menilai kualitas dan integritas hakim yang dipilih. Jika ternyata hakim tersebut dinilai tidak memiliki kualitas dan integritas yang baik saat menjalankan tugasnya, maka hakim tersebut tidak perlu untuk dipilih kembali pada periode berikutnya. Demikian pula sebaliknya. Jadi pengadilan tidak perlu “mempekerjakan” hakim yang kurang berkualitas dan kurang berintegritas untuk waktu yang lama.

Kelemahan utama pada metode di atas adalah jaminan independensi hakim sedikit melemah. Pasalnya, bisa jadi hakim yang berani memutus secara *fair* perkara-perkara yang melibatkan pihak yang memiliki kekuatan ekonomi/politik besar,⁷³ dapat terancam tidak akan dipilih kembali pada periode berikutnya. Bukan mustahil akhirnya hakim menjadi ‘terpaksa’ untuk memenangkan pihak yang memiliki kekuatan ekonomi/politik, jika ia ingin dipilih kembali untuk periode berikutnya.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia menjamin secara limitatif masa jabatan Hakim Agung. Pasal 11 ayat (1) huruf c menyatakan bahwa Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim anggota MA diberhentikan

⁷¹ Misalnya MA Amerika Serikat.

⁷² Misalnya Costa Rica, Colombia, Mexico atau El Salvador. Lihat Linn Hammergren, “*The Judicial Career in Latin America: An Overview of Theory and Experience*”.

⁷³ Khususnya mereka yang memiliki kewenangan atau memiliki akses ke pihak yang berwenang untuk memilih Hakim Agung.

dengan hormat dari jabatannya bila telah berumur 65 (enam puluh lima) tahun. Jadi model yang dipergunakan adalah model masa jabatan permanen berdasarkan usia tertentu. Selain telah masuk masa pensiun, Hakim Agung hanya dapat diberhentikan atas permohonan sendiri, sakit terus menerus, meninggal dunia, tidak cakap dalam menjalankan tugas, terus menerus melalaikan tugas, melakukan perbuatan tercela atau melakukan pidana/melanggar ketentuan dalam Undang-undang.⁷⁴

2. Permasalahan

Penerapan model masa jabatan yang bersifat permanen di Indonesia dianggap tepat karena lebih menjamin independensi hakim. Kelemahan model ini harus ditutupi dengan perbaikan sistem pengawasan dan evaluasi kinerja Hakim Agung yang lebih baik. Namun pengaturan mengenai masa jabatan Hakim Agung hanya hingga umur 65 (enampuluh lima) tahun dianggap kurang tepat mengingat masih banyak Hakim Agung yang mampu melakukan tugas dengan baik dalam umur tersebut.

3. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru untuk antara lain mengatur bahwa usia pensiun Hakim Agung tetap 65 (enampuluh lima) tahun, namun dimungkinkan adanya perpanjangan masa jabatan sampai dengan usia 67-68 tahun selama ia masih dianggap mampu dan layak. Penentuan mengenai perpanjangan tersebut dilakukan oleh Komisi Yudisial dan DPR (melalui proses seperti dalam pemilihan Hakim Agung);
- b. Mengingat prinsip non retroaktif dan menyelaraskan dengan semangat Perubahan Ketiga UUD 1945, maka pengaturan mengenai kemungkinan perpanjangan usia pensiun ini hanya berlaku bagi Hakim Agung yang terpilih pada masa setelah UU MA yang baru tersebut nantinya diundangkan.

⁷⁴ Pasal 11 dan 12 UU No. 14 Tahun 1985.

4. Indikator Keberhasilan

Diundangkannya UU Mahkamah Agung yang baru yang mengatur mengenai masa jabatan dengan menetapkan usia pensiun pada usia 65 tahun dan dimungkinkan untuk diperpanjang.

E. Gaji dan Tunjangan

1. Kondisi Normatif dan Empiris

Adanya gaji dan tunjangan yang memadai bagi Hakim Agung adalah suatu hal yang esensial. Dengan adanya gaji dan tunjangan yang memadai, maka ada insentif bagi mereka yang berkualitas dan berintegritas untuk berkeinginan menjadi Hakim Agung. Selain itu, Hakim Agung diharapkan dapat fokus ke pekerjaan utamanya tanpa harus memikirkan untuk melakukan pekerjaan lain untuk menambah penghasilannya. Karena itu pulalah berbagai ketentuan internasional menganggap penting keberadaan tingkat gaji dan tunjangan yang memadai bagi hakim.⁷⁵

Saat ini gaji pokok Pimpinan dan Hakim Agung berdasarkan PP No.9 Tahun 2000 dan tunjangan mereka sesuai dengan Keppres No. 68 tahun 2000 adalah sebagai berikut:

Tabel V.1.
Gaji dan Tunjangan Pimpinan dan Hakim Anggota MA

Kedudukan	Gaji Pokok (Rp)	Tunjangan (Rp)	Total (Rp)
Ketua MA	5.000.000,00	15.120.000,00	20.120.000,00
Wakil Ketua MA	4.580.000,00	12.474.000,00	17.054.000,00
Ketua Muda MA	4.380.000,00	7.938.000,00	12.318.000,00
Hakim Agung	4.200.000,00	7.560.000,00	11.760.000,00

Jumlah gaji dan tunjangan tersebut sudah pada titik yang memadai untuk menolak ‘justifikasi’ praktek KKN dengan alasan gaji dan tunjangan yang

⁷⁵ Lihat bagaimana ketentuan internasional menjamin pentingnya tingkat pendapatan hakim yang memadai dan terus disesuaikan dengan tingkat harga. *International Bar Association article 14* atau *Beijing Statement point 31*.

rendah. Walau demikian, tingkat gaji dan tunjangan tersebut masih kurang memadai jika dihubungkan dengan kebutuhan riil, kebutuhan yang berhubungan dengan status sosial, tanggungjawab, harapan atas kinerja mereka.

Dalam survei yang dilakukan terhadap Hakim Agung, mayoritas Hakim Agung menganggap bahwa gaji dan insentif lain yang diterima mereka masih tidak memadai.

Tabel V.2.
Memadai Tidaknya Gaji dan Insentif bagi Hakim Agung

Memadai	Tidak Memadai
5%	95%

Pandangan di atas tidak mengherankan jika kita melihat jawaban responden mengenai tingkat gaji dan tunjangan yang dianggap ideal bagi Hakim Agung sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah.

Tabel V.3.
Gaji yang Ideal untuk Hakim Agung

Besar Gaji	Prosentasi (%)
Rp. 25.000.000,-	25
Rp. 50.000.000,-	15
Rp. 35.000.000,-	10
Rp. 40.000.000,-	5
Rp. 45.000.000,-	5
Rp. 20.000.000,-	5

Adapun standar serta pertimbangan yang digunakan dalam memberikan jawaban sebagaimana dijelaskan di atas adalah sebagai berikut:

Tabel V.4.
Standar Pengukuran Gaji yang Ideal

Standar	Prosentasi (%)
Perbandingan dengan gaji Hakim Agung di negara lain	85%
Biaya hidup	70%
Perbandingan dengan penghasilan profesi hukum swasta	65%
Resiko jabatan	65%
Perbandingan dengan gaji pejabat negara di tempat lain	35%
Disesuaikan dengan produktivitas dan tanggung jawab	30%

2. Permasalahan

Sebagaimana dijelaskan, saat ini gaji dan tunjangan yang diterima Hakim Agung masih belum memadai. Hal ini secara tidak langsung berpengaruh terhadap terhadap kualitas dan kinerja lembaga secara keseluruhan, bahkan terhadap independensi peradilan. Dengan gaji dan tunjangan yang kurang memadai maka tidak ada insentif bagi ahli-ahli hukum yang memiliki visi untuk memajukan hukum dan keadilan, berintegritas serta memiliki kualitas yang baik untuk menjadi Hakim Agung.

3. Rekomendasi

- a. MA perlu membuat studi untuk mengetahui tingkat gaji dan tunjangan yang memadai bagi Hakim Agung, misalnya dengan mempertimbangkan kebutuhan sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan keluarga, kebutuhan berlibur, alat transportasi, biaya sosial (karena status dan posisinya) dan sebagainya;
- b. MA perlu mendorong Pemerintah untuk meningkatkan gaji dan tunjangan Hakim Agung secara bertahap.

4. Indikator Keberhasilan

- a. Adanya hasil studi mengenai tingkat gaji dan tunjangan yang memadai bagi Hakim Agung;

- b. Diundangkannya Peraturan Pemerintah untuk meningkatkan gaji dan tunjangan Hakim Agung secara bertahap.

F. Pegawai

1. Rekrutmen dan Pembinaan Pegawai Secara Umum

1.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Keberhasilan MA untuk menjalankan fungsinya hanya dapat dicapai jika adanya dukungan sumber daya manusia, bukan hanya dari kalangan Hakim Agung, namun juga dari kalangan pegawai MA lainnya. Karena itu keberadaan dukungan pegawai yang berintegritas, berkualitas dan memiliki kinerja yang baik (produktif) adalah suatu hal yang penting.

Pemasalahannya saat ini banyak sorotan negatif atas integritas, kualitas dan produktifitas pegawai. Lemahnya integritas sebagian pegawai terlihat dari tindakan-tindakan yang dilakukan sebagian pegawai tersebut dengan cara memperjual-belikan informasi yang berhubungan dengan proses berperkara, mempercepat/memperlambat proses berperkara sampai dengan menjadi perantara praktek suap.⁷⁶ Lemahnya kualitas sebagian pegawai terlihat dari tidak maksimalnya output dari pelaksanaan tugas mereka.⁷⁷ Lemahnya produktivitas pegawai terlihat dari seringnya keterlambatan memasuki kerja, banyak pegawai yang tidak melaksanakan tugas-tugasnya pada jam kerja atau bahkan pulang pulang sebelum jam kerja berakhir.⁷⁸

Hal-hal di atas terjadi karena beberapa hal:⁷⁹

1. Kelemahan Sistem Rekrutmen dan Pengisian Jabatan

Selama ini rekrutmen dan pengisian jabatan pegawai belum dilaksanakan dengan memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, obyektivitas dan *right*

⁷⁶ Wawancara dengan beberapa Hakim Agung, hakim, pegawai MA dan pengacara, 2002.

⁷⁷ Wawancara dengan beberapa Hakim Agung dan hakim, 2002.

⁷⁸ Hasil pengamatan dan wawancara dengan Hakim Agung, hakim dan pegawai MA, 2002.

⁷⁹ Wawancara dengan beberapa hakim dan pegawai MA, 2002.

man on the right place. Biasanya yang direkrut menjadi pegawai di MA adalah orang-orang yang memiliki hubungan keluarga atau hubungan primordial dengan pegawai lain di MA. Praktek KKN dalam rekrutmen pegawai biasa terjadi.

Karena kelemahan di atas pula seringkali terjadi ketidaksesuaian keahlian seorang pegawai dengan jabatan dan tugas yang diembannya. Pejabat dan pegawai di posisi yang membutuhkan keahlian khusus seperti di bidang keuangan, perpustakaan atau humas -diisi oleh mereka yang berlatar belakang pendidikan hukum. Bahkan untuk jabatan Kepala Biro -yang merupakan jabatan untuk PNS eselon II, seringkali hanya dapat dipegang oleh seorang hakim. Hal ini jelas mempengaruhi kualitas dari *output* kerja mereka. Selain itu penempatan seorang hakim untuk menjabat sebagai Kepala Biro misalnya, secara tidak langsung merendahkan citra seorang hakim.

2. Kelemahan Sistem Pengawasan dan Pendisiplinan

Kelemahan pengawasan adalah masalah klasik yang ada di setiap institusi di negara kita, termasuk MA. Kelemahan pengawasan dan pendisiplinan pegawai menyebabkan praktek-praktek negatif yang dilakukan oleh pegawai tetap berjalan.

Belakangan ini MA telah mencoba untuk melakukan langkah konkrit untuk melakukan pembenahan internal, termasuk di dalamnya penggantian pejabat dan pegawai besar-besaran di lingkungan organisasi MA.⁸⁰ Hal ini adalah langkah positif yang perlu ditingkatkan sehingga tidak hanya pegawai di level bawah saja yang 'ditertibkan'.

3. Gaji dan Tunjangan

Munculnya praktek KKN, rendahnya kualitas serta kinerja (produktivitas) sebagian pegawai MA tidak dapat dilepaskan dari rendahnya gaji dan

⁸⁰ Pada bulan April 2003, Pansekjen MA melakukan mutasi terhadap 64 pejabat eselon III dan IV. Sembilan orang diantaranya, dicopot dari jabatannya masing-masing karena melakukan pelanggaran berat.

tunjangan bagi pegawai selama ini. Sebagaimana diketahui, pegawai MA statusnya adalah PNS yang gaji serta tunjangannya mengikuti gaji dan tunjangan PNS yang sangat rendah. Untuk menambah penghasilan yang rendah tersebut tidak jarang kemudian pegawai ‘terpaksa’ untuk melakukan praktek KKN atau mencari pekerjaan sampingan dengan menggunakan waktu kerja. Selain itu, rendahnya gaji dan tunjangan menjadi faktor disinsentif bagi orang-orang yang berkualitas dan berintegritas untuk mau bekerja di MA.

1.2. Rekomendasi

- a. MA perlu melakukan perbaikan sistem rekrutmen dan pengisian jabatan sehingga memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, obyektivitas dan *right man on the right place*;
- b. MA perlu mengatur kualifikasi khusus bagi pegawai yang akan mengisi unit-unit yang membutuhkan keahlian khusus, seperti unit perpustakaan, keuangan, humas, pengelola sistem informasi dan sebagainya;
- c. MA perlu memperbaiki sistem pengawasan dan pendisiplinan pegawai;
- d. MA perlu mendorong agar ada peningkatan gaji dan tunjangan bagi pegawai MA.

1.3. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Pansekjen yang mengatur mengenai kualifikasi keahlian untuk unit-unit kerja yang ada di MA dan mekanisme rekrutmen pegawai yang berdasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, obyektivitas dan *right man on the right place*;
- b. Menurunnya pelanggaran yang dilakukan oleh pegawai MA;
- c. Adanya peningkatan gaji dan tunjangan bagi pegawai MA.

2. Pengisian Jabatan Kepaniteraan

2.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pasal 20 UU No. 14 Tahun 1985 mensyaratkan bahwa jabatan Panitera, Wakil Panitera, Panitera Muda atau Panitera Pengganti di MA hanya dapat

diisi oleh kalangan hakim. Karena itu karir tertinggi seorang panitera karir (panitera yang sejak awal direkrut sebagai panitera di Pengadilan Tingkat Pertama) hanyalah menjadi panitera di Pengadilan Tingkat Banding.

Pengaturan sebagaimana dijelaskan di atas didasari pada pertimbangan bahwa kualitas panitera karir saat ini dianggap masih tidak cukup baik untuk menduduki jabatan tersebut.⁸¹ Hal ini tidak terlepas dari ‘tuntutan’ keahlian seorang panitera di MA berbeda dengan pekerjaan standar yang dikuasai oleh panitera karir.⁸²

2.2 Rekomendasi

MA perlu mendorong peningkatan kualitas panitera karir sehingga dalam jangka panjang pengaturan yang mewajibkan bahwa untuk menjadi panitera di MA harus seorang hakim, dapat diubah.

2.3. Indikator Keberhasilan

Adanya peningkatan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan bagi panitera

3. Jumlah Pegawai

3.1. Kondisi Normatif, Empiris dan Permasalahannya

Pada tahun 2001, jumlah pegawai yang ada di MA adalah 1.137 orang⁸³ dan pada tahun 2002 sedikit berkurang menjadi 1.108⁸⁴ orang. Jumlah tersebut dianggap terlalu besar mengingat banyaknya pegawai yang terlihat tidak bekerja secara produktif sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Jumlah pegawai yang terlalu besar ini memiliki beberapa dampak negatif, antara lain:

- ◆ Menyulitkan MA dalam melakukan pengawasan terhadap integritas dan kualitas seluruh pegawainya;

⁸¹ Wawancara dengan Hakim Agung dan Hakim pada MA, Juli 2002.

⁸² Seorang Panitera Pengganti di MA misalnya dituntut untuk dapat membuat draft putusan (termasuk argumentasi hukumnya) karena kadang Ketua Majelis Hakim hanya memberikan gambaran umum mengenai draft putusan yang dibuatnya.

⁸³ Laporan Tahunan Mahkamah Agung RI tahun 2000-2001.

⁸⁴ Laporan Kegiatan Mahkamah Agung RI tahun 2001-2002.

- ◆ Menyulitkan MA untuk melakukan peningkatan kualitas pegawainya karena terlalu banyak pegawai dan terlalu besar anggaran yang harus dikeluarkan untuk mendidik dan melatih pegawai dengan jumlah besar; dan
- ◆ Membengkaknya anggaran yang harus dikeluarkan negara untuk membayar gaji dan tunjangan mereka. Jika saja jumlah pegawai tersebut dapat dikurangi, maka lebih besar peluang bagi MA untuk mendorong adanya peningkatan gaji dan tunjangan bagi pegawainya karena sisa anggaran dari pos gaji dan tunjangan pegawai yang akan berkurang (karena ada pengurangan pegawai) dapat diusulkan untuk dialihkan (subsidi silang) menjadi kenaikan gaji dan tunjangan bagi pegawai yang ada.

Besarnya jumlah pegawai tersebut tidak lepas dari kelemahan penentuan formasi⁸⁵ pegawai di MA selama ini.

3.2. *Rekomendasi*

- a. MA perlu menghitung ulang jumlah pegawai yang benar-benar dibutuhkan untuk mendukung organisasinya;
- b. Sebelum ada hasil penghitungan yang jelas mengenai jumlah pegawai yang ideal (sesuai kebutuhan), MA tidak perlu menerima pegawai baru walaupun untuk menggantikan pegawai yang pensiun (minus growth), kecuali jika benar-benar dibutuhkan pegawai dengan keahlian khusus yang tidak bisa dimiliki oleh MA saat ini (misalnya untuk menunjang keberhasilan program komputerisasi);
- c. MA perlu mengalihkan pegawai MA yang berlebih dalam suatu bagian ke lembaga baru yang akan dimiliki MA untuk mengurus sistem satu atap, jika memungkinkan;
- d. MA perlu melakukan pengurangan jumlah pegawai jika ternyata berdasarkan pelaksanaan rekomendasi-rekomendasi di atas, jumlah yang ada masih terlalu banyak.

⁸⁵ Formasi adalah penentuan jumlah dan susunan pangkat satuan pegawai negeri sipil (PNS) yang diperlukan oleh suatu satuan organisasi negara untuk mampu melaksanakan tugas pokok dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh yang berwenang.

3.3. Indikator Keberhasilan

- a. Dilakukanya penghitungan untuk menentukan jumlah pegawai yang dibutuhkan MA;
- b. Tidak ada penerimaan pegawai untuk sementara waktu, kecuali untuk posisi yang benar-benar membutuhkan keahlian yang belum ada di MA;
- c. Adanya pendistribusian pegawai ke lembaga baru yang akan dimiliki MA untuk mengurus sistem satu atap;
- d. Adanya pengurangan jumlah pegawai jika kondisi mengharuskan.

BAB VI

PENGAWASAN DAN PENDISIPLINAN HAKIM

Salah satu hal yang sering mendapat sorotan sehubungan dengan penyelenggaraan pengadilan adalah sorotan mengenai kelemahan kinerja, kualitas dan integritas sebagian hakim, termasuk Hakim Agung. Hal ini menyebabkan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pengadilan. Karena itu, untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan maka MA harus melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kualitas dan kinerja serta memperkuat integritas hakim.

Berbicara mengenai upaya perbaikan terhadap integritas dan kualitas hakim, maka kita harus berbicara upaya perbaikan sistem yang menyeluruh, mulai dari rekrutmen hakim, pembinaan karirnya, pemberian gaji dan fasilitas yang wajar, sampai dengan melakukan pengawasan dan penegakan disiplinnya bagi hakim yang melakukan penyimpangan. Bagian ini hanya akan membahas mengenai sistem pengawasan dan pendisiplinan hakim dan Hakim Agung.

A. Pengawasan

Secara normatif, ada 2 (dua) lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap hakim. Pertama, pengawasan oleh Menteri terkait (Menteri Kehakiman, Menteri Agama dan Menteri Pertahanan). UU No. 14 Tahun 1970, UU No. 2 Tahun 1986, UU No. 5 Tahun 1986, UU No. 7 Tahun 1989 dan UU No. 31 Tahun 1997 pada intinya menyatakan bahwa pembinaan organisasi, administrasi dan keuangan pengadilan (termasuk pengawasan terhadap hakim) dilakukan oleh menteri terkait

atau panglima TNI dalam hal peradilan militer.⁸⁶ Pengawasan terhadap hakim oleh menteri terkait ini biasanya dilakukan oleh Inspektorat Jenderal (Itjen) dan dibantu 6 (enam) Inspektorat Wilayah. Metode yang digunakan oleh Itjen dalam melakukan pengawasan antara lain: inspeksi rutin, inspeksi mendadak, laporan masyarakat, dan pengisian formulir DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan).⁸⁷

Kedua, pengawasan oleh Mahkamah Agung (MA). UU No. 14 Tahun 1970 dan UU No. 14 Tahun 1985 pada intinya menyatakan bahwa MA memegang kewenangan di bidang pengawasan atas peradilan dan tingkah laku hakim (dan termasuk Hakim Agung) dalam menjalankan tugas di seluruh tingkatan peradilan.⁸⁸

Pengawasan hakim oleh MA dapat dibagi menjadi 2 (dua), pengawasan hakim di lingkungan MA sendiri⁸⁹ dan pengawasan hakim di peradilan tingkat pertama dan banding. Sebelum dibentuknya Ketua Muda Bidang Pengawasan dan Pembinaan (Tuada Wasbin) Tahun 2001, pengawasan di lingkungan MA dilakukan oleh Koordinator Pengawas Khusus (Korwassus). Korwassus dipimpin oleh seorang Ketua Muda MA yang bertugas mengkoordinir pelaksanaan pengawasan hakim di MA secara fungsional.⁹⁰ Pada level teknis pelaksanaan, Korwassus dibantu oleh Hakim Agung Pengawasan Khusus (Hawassus) yang dibagi menjadi tiga bidang yaitu bidang Peradilan, Pembinaan, dan Litbang/Diklat. Tiap-tiap Hawassus dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh seorang Hakim Tinggi Yustisial. Di samping pengawasan fungsional yang dijalankan Korwassus, di lingkungan MA dilaksanakan pula pengawasan melekat terhadap staf MA

⁸⁶ Pasal 11 ayat (1) UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 5 ayat (2) UU No. 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum, Pasal 7 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 5 ayat (2) UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dan Pasal 7 UU No. 31 tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

⁸⁷ Depkeh & HAM, "Organisasi dan Tata Kerja Departemen Kehakiman dan HAM RI", hal. 294-295.

⁸⁸ Pasal 10 ayat (4) UU No. 17 tahun 1970 dan Pasal 3 UU No. 14 tahun 1985.

⁸⁹ Termasuk di dalamnya Hakim Agung dan hakim lain yang bertugas di MA.

⁹⁰ Keputusan Ketua MA No. KMA/032/SK/IX/1992 tentang Organisasi, Tata Kerja, serta Pembagian Tugas dan Tanggung Jawab KORWASSUS .

(termasuk yang berstatus hakim) yang dikoordinir oleh Panitera/Sekretaris Jenderal (Panssekjen) dan dilaksanakan oleh pejabat-pejabat struktural di bawahnya secara hirarkis sebagai atasan langsung masing-masing unit kerjanya.⁹¹

Sedangkan pengawasan terhadap hakim di pengadilan tingkat pertama/banding dilakukan oleh Koordinator Wilayah (Korwil). Korwil dijabat oleh beberapa Ketua Muda MA yang berfungsi sebagai koordinator pengawas. Untuk level teknis pelaksanaan, MA membentuk Hakim Pengawas Daerah (Hawasda). Hawasda terdiri dari sejumlah Hakim Agung yang bertugas membantu pelaksanaan kerja Korwil di tiap-tiap daerah tertentu. Dalam melaksanakan tugasnya, Hawasda dibantu oleh Hatiwasma (Hakim Tinggi Pengawas pada MA). Hatiwasma terdiri dari Hakim Tinggi Yustisial yang diperbantukan di MA. Hatiwasma dibagi menjadi beberapa bidang, antara lain bidang advokat/notaris, peradilan militer, peradilan agama, peradilan tata usaha negara dan peradilan umum. Di samping pengawasan fungsional yang dijalankan Korwil, Hawasda dan Hatiwasma pengawasan terhadap hakim di pengadilan tingkat pertama/banding dilakukan pula oleh setiap atasan hakim di setiap pengadilan

Semua hasil pengawasan Korwassus, Hawasus, Korwil, Hawasda, Panitera/Sekjen, dan Hatiwasma didokumentasikan pada Direktur Hukum dan Peradilan MA untuk diolah, disimpan (bersifat rahasia) dan dipergunakan untuk penilaian oleh pimpinan MA.⁹² Data hasil pengawasan yang dimaksud adalah data pengawasan mulai dari laporan hasil pengawasan dari lembaga pengawas yang ada di MA, termasuk juga data-data yang berkaitan dengan proses pemeriksaan terhadap aparat pengadilan yang dilaporkan.⁹³

Sejak Tahun 2001, MA telah membuat jabatan baru yaitu Ketua Muda MA RI Urusan Pengawasan dan Pembinaan (Tuada Wasbin). Untuk menjalankan tugasnya, Tuada Wasbin dibantu oleh beberapa Hakim Agung

⁹¹ Buku III Mahkamah Agung.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Berdasarkan hasil wawancara dengan DIRKUMDIL, 2002.

dan sebuah unit baru yang dinamakan Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan. Dengan organ baru ini maka semua organ-organ pengawas yang lama akan dihapuskan/diganti.

Selain itu, berdasarkan Pasal 24 B Amandemen Ketiga UUD 1945 akan dibentuk Komisi Yudisial, lembaga baru yang akan berfungsi -salah satunya- untuk melakukan pengawasan (dan mungkin) pendisiplinan⁹⁴ bagi hakim dan Hakim Agung.

Dalam melakukan pengawasan, MA dapat melakukan tindakan-tindakan seperti meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan, memberi petunjuk, teguran atau peringatan yang dianggap perlu dan sebagainya.⁹⁵

Jika ditinjau dari obyeknya, pengawasan yang dilakukan oleh MA meliputi beberapa aspek, antara lain: teknis yudisial, administrasi peradilan, dan perilaku. Aspek teknis yudisial meliputi hal-hal sebagai berikut:⁹⁶

1. Kemampuan teknis menangani perkara;
2. Penyusunan berita acara sidang;
3. Pembuatan dan penyisian daftar kegiatan persidangan;
4. Tenggang waktu penyelesaian perkara;
5. Penyelesaian minutas;
6. Kualitas putusan;
7. Eksekusi.

Sementara aspek administrasi peradilan meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Tertib prosedur penerimaan perkara;
2. Tertib registrasi perkara;

⁹⁴ Kalimat dalam kurung di atas masih menggunakan kata 'mungkin' karena hal tersebut tidak secara spesifik ditentukan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 dan sampai sekarang UU Komisi Yudisial belum diundangkan.

⁹⁵ Pasal 32 UU No. 14 Tahun 1985.

⁹⁶ Keputusan Ketua MA No. KMA/006/SK/III/1994.

3. Tertib keuangan perkara;
4. Tertib pemeriksaan buku keuangan perkara;
5. Tertib kearsipan perkara;
6. Tertib pembuatan laporan perkara;
7. Eksekusi putusan.

Aspek perilaku berbeda dengan aspek lainnya, terbagi menjadi 2 (dua) yaitu: perilaku dalam kedinasan dan perilaku di luar kedinasan. Perilaku dalam kedinasan meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Kesetiaan;
2. Ketaatan;
3. Prestasi kerja;
4. Tanggung jawab;
5. Kejujuran;
6. Kerjasama;
7. Prakarsa;
8. Kepemimpinan.

Sementara perilaku di luar kedinasan meliputi:

1. Tertib keluarga;
2. Hubungan dengan masyarakat.

Metode pengawasan yang biasanya dilakukan oleh lembaga pengawas MA antara lain:

1. Inspeksi rutin dan mendadak;
2. Meminta laporan secara periodik dari pengadilan;
3. Menindaklanjuti laporan/ pengaduan masyarakat.

1. Pengawasan Tingkah Laku

1.1. Kondisi Normatif⁹⁷ dan Empiris

Setidaknya ada 3 (tiga) aspek yang berhubungan erat dengan pengawasan tingkah laku (perilaku) hakim yaitu, aspek lembaga pengawasnya, acuan yang dipergunakan untuk melakukan pengawasan dan metode serta mekanisme kerjanya. Berikut ini pemaparan masing-masing aspek tersebut.

a. Lembaga Pengawas

Selain pengawasan melekap yang dilakukan oleh atasan langsung setiap hakim, sebelum tahun 2001, pengawasan perilaku hakim yang dilakukan oleh MA melibatkan sejumlah organ. Pengawasan terhadap hakim dan Hakim Agung di lingkungan MA sendiri dilakukan oleh Korwassus, Hawassus, Hatiwasma, dan Pansekjen. Sementara pengawasan terhadap hakim di pengadilan tingkat pertama/banding, dilakukan oleh Korwil, Hawasda dan para Hatiwas dari pengadilan tingkat banding sebagai *voorpst* (kawal depan) MA.

Komposisi Hakim Agung yang mengisi jabatan di Korwassus, Hawassus, Korwil dan Hawasda seringkali berubah-ubah. Dan seluruh Hakim Agung otomatis menjadi anggota pengawas di salah satu organ tersebut. Selain itu, dari seluruh organ pengawas di atas, hanya Hakim Tinggi yang menjabat sebagai Hatiwas yang bekerja *fulltime* untuk melakukan fungsi pengawasan tersebut.

Sejak Tahun 2001, pada MA ditunjuk pejabat baru yaitu Ketua Muda MA RI Urusan Pengawasan dan Pembinaan (Tuada Wasbin).⁹⁸ Untuk menjalankan tugasnya, Tuada Wasbin akan dibantu oleh Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan, suatu unit kerja baru di bawah Pansekjen MA yang dalam melakukan tugasnya dikoordinir oleh Tuada Wasbin. Organ

⁹⁷ Kecuali secara tegas dinyatakan sumbernya, seluruh pemaparan aspek normatif dalam bagian ini bersumber dari Buku III MA, hal. 313-326.

⁹⁸ Keputusan Presiden No. 131/M Tahun 2001.

baru ini akan memiliki orang-orang yang bertugas penuh (*fulltime*) dalam melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim.⁹⁹ Setelah melalui proses seleksi yang ketat, beberapa waktu lalu MA telah memilih pimpinan Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan. Dengan adanya Pejabat dan organ baru ini maka semua organ-organ pengawas yang lama akan dihapuskan/diganti.

Selain itu, berdasarkan Pasal 24 B Amandemen Ketiga UUD 1945 akan dibentuk lembaga baru yang akan berfungsi -salah satunya- untuk melakukan pengawasan dan (mungkin) pendisiplinan¹⁰⁰ bagi hakim dan Hakim Agung yaitu Komisi Yudisial. Berdasarkan Pasal 24 B ayat (1) dinyatakan bahwa Komisi Yudisial akan mempunyai fungsi:

1. Mengusulkan pengangkatan Hakim Agung;
2. Kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Memperhatikan pilihan kalimat dan penjelasan dari anggota PAH I MPR¹⁰¹, maksud dari fungsi tersebut adalah fungsi pengawasan dan pendisiplinan hakim (termasuk Hakim Agung)¹⁰², serta tugas lain yang secara langsung dimaksudkan untuk mendukung upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.¹⁰³

⁹⁹ Surat Keputusan Panitera Sekretaris Jenderal MA No. MA/PNSEK/013/SK/VI/02 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Panitera/Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung Republik Indonesia No. MA/PANSEK/02/SK/Tahun 1986 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepaniteraan/Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung Republik Indonesia.

¹⁰⁰ Lihat catatan kaki No 9.

¹⁰¹ Wawancara dengan anggota Panitia Ad Hoc (PAH) I MPR, Zein Badjeber 2002.

¹⁰² Tugas pengawasan ditafsirkan dari pilihan kata 'menjaga...' sedangkan tugas pendisiplinan dilihat dari pilihan kata 'menegakkan...' (*to enforce*). Tanpa tugas pendisiplinan, maka kata 'menegakkan' menjadi tidak bermakna. Namun demikian, tentunya ada batasan-batasan tingkat sanksi disiplin yang mungkin diberikan oleh Komisi Yudisial kepada hakim. Misalnya tidak tepat Komisi Yudisial diberikan kewenangan untuk memberhentikan hakim -kecuali ditentukan lain akan ada perubahan UU, misalnya No. 14 Tahun 1970- karena yang memiliki kewenangan untuk memberhentikan hakim dalam UU tersebut adalah Presiden.

¹⁰³ Lihat hasil studi MA yang didukung LeIP mengenai hal ini dalam "Naskah Akademisi dan Rancangan Undang-Undang Komisi Yudisial (2003)".

b. Acuan dalam Melakukan Pengawasan

Salah satu tujuan dari pelaksanaan fungsi pengawasan perilaku adalah untuk mencegah atau mendeteksi terjadinya suatu perilaku yang tidak diinginkan atau perilaku yang dilarang. Karena itu dalam melakukan pengawasan setiap pengawas pasti memiliki acuan mengenai apa perilaku yang boleh atau tidak boleh dilakukan oleh pihak yang diawasi.

Selama ini acuan utama yang dipergunakan lembaga pengawas untuk menentukan ada tidaknya pelanggaran perilaku oleh hakim antara lain:

- 1) UU No. 14 Tahun 1970, UU No. 14 Tahun 1985, UU No. 2 Tahun 1986, UU No. 5 Tahun 1986, UU No. 7 Tahun 1989 dan UU No. 31 Tahun 1999. Keenam UU yang mengatur tentang badan peradilan tersebut mengatur secara umum tentang perilaku yang dilarang bagi hakim -yang jika dilanggar membuat seorang hakim dapat diberhentikan dengan tidak hormat;
- 2) PP No. 13/ 1993 tentang Larangan Rangkap Jabatan bagi Hakim dan Hakim Agung yang mengatur secara spesifik mengenai jabatan-jabatan yang tidak boleh dirangkap oleh seorang hakim;
- 3) PP No. 30 Tahun 1980 tentang Disiplin PNS yang di dalamnya secara rinci mengatur mengenai hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh seorang PNS, termasuk hakim;¹⁰⁴
- 4) Keputusan Ketua MA No. KMA/039/SK/III/2002 tentang Tata Cara Menerima Tamu yang di dalamnya mengatur pula larangan bagi Hakim untuk menerima penasehat hukum suatu perkara tanpa didampingi penasehat hukum pihak lawannya.

Di banyak negara lain, biasanya acuan mengenai hal-hal yang boleh atau tidak boleh dilakukan seorang hakim diatur dalam *code of conduct* atau *code*

¹⁰⁴ Sebagaimana dijelaskan, sebelum diundangkannya UU No. 35 tahun 1999 dan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan terhadap UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, status seorang hakim adalah PNS.

of ethics. Code of conduct atau *code of ethics* dapat diatur dalam bentuk UU atau aturan internal pengadilan.¹⁰⁵

c. Metode dan Mekanisme Kerja

Metode yang biasanya dilakukan oleh lembaga pengawas MA dalam melakukan pengawasan perilaku hakim terutama adalah menindaklanjuti laporan/ pengaduan masyarakat. Tidak ada acuan khusus dalam menangani laporan masyarakat tersebut. Namun pada prinsipnya, setiap laporan/ pengaduan masyarakat harus ditindaklanjuti dengan cara meneliti dan memeriksa kebenaran suatu laporan/pengaduan tersebut.

Baru-baru ini MA mengeluarkan SEMA No. 6 Tahun 2001 tentang Mendengar Keterangan Pelapor. SEMA ini pada intinya menyerukan kepada seluruh Ketua PT agar dalam melakukan pengawasan mereka jangan hanya mendengarkan keterangan dari hakim yang dilaporkan, namun juga mendengarkan keterangan pelapor.

1.2. Permasalahan

Pada masa lalu, pengawasan yang dijalankan oleh MA bisa dikatakan tidak berjalan sebagaimana diharapkan. Hal ini setidaknya dapat diindikasikan dari masih banyaknya dugaan penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh hakim dan pegawai pengadilan lainnya.¹⁰⁶ Hal ini disebabkan oleh beberapa hal, di antaranya kelemahan lembaga pengawas, ketiadaan acuan yang memadai untuk melakukan pengawasan dan mekanisme kerja bidang pengawasan.

¹⁰⁵ *Code of conduct* dapat diatur oleh kalangan hakim sendiri seperti *code of conduct* hakim federal di Amerika Serikat atau yang dibuat oleh negara seperti *code of conduct* hakim negara bagian California Amerika Serikat yang diatur dalam Konstitusi negara bagian tersebut.

¹⁰⁶ Menurut laporan Komisi Ombudsman Nasional (KON) tahun 2002, pengaduan masyarakat berkaitan dengan penyelewengan yang terjadi di lembaga peradilan menempati urutan pertama (45%) dibandingkan dengan lembaga-lembaga lain. Antonius Sujata dan RM Surachman, "Ombudsman Indonesia Di Tengah Ombudsman Internasional", (Jakarta: KON, 2002), hal. 221.

a. Lembaga Pengawas

Kelemahan yang berhubungan dengan lembaga pengawas, khususnya pada masa lalu, antara lain:

- ♦ Adanya keengganan/kesulitan untuk bertindak tegas kepada sesama hakim. Hal ini di antaranya dapat diindikasikan dari tidak jelasnya proses penanganan beberapa kasus hakim yang diduga melakukan penyimpangan perilaku.
- ♦ Kelemahan dari segi SDM. Pemilihan pimpinan dan anggota pengawas tidak dilakukan secara selektif. Bahkan untuk posisi Hawasda, seluruh Hakim Agung menjadi pengawas¹⁰⁷ padahal untuk menjadi seorang pengawas dibutuhkan keahlian tertentu dan integritas yang tinggi. Pelibatan Hakim Agung sebagai pengawas sedikit banyak menyebabkan fungsi pengawasan tidak efektif karena Hakim Agung pada dasarnya memiliki tugas lain yang lebih utama yaitu memeriksa dan memutus perkara. Masalah yang sama kurang lebih sama terjadi pada pengawas dari PT.
- ♦ Pembagian lingkup kerja yang tidak jelas dalam organ pengawas, khususnya antara Hawasda dengan PT dalam hal pengawasan terhadap hakim pengadilan tingkat pertama dan banding.

Sebagaimana dijelaskan, sejak tahun 2001, telah ada beberapa perbaikan di MA yang berhubungan dengan lembaga pengawas. Pada tahun 2001 telah ditunjuk pejabat baru yang bertugas untuk melakukan pengawasan dan pembinaan MA terhadap hakim, yaitu Tuada Wasbin. Karena pada awal dibentuknya jabatan baru ini belum ada tenaga *fulltimer* untuk membantu tugas Tuada Wasbin, MA telah menunjuk beberapa Hakim Agung untuk membantu tugas Tuada Wasbin ini.

Keberadaan Tuada Wasbin ini telah membawa perubahan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh MA. Sampai saat ini, sudah lebih dari

¹⁰⁷ Sebagai contoh lihat SK Wakil Ketua MA No. WKMA/044/SK/XI/2000 tentang perubahan susunan KORWIL dan HAWASDA pada MA RI.

10 hakim yang dilaporkan masyarakat karena diduga melakukan penyimpangan perilaku, diperiksa dan direkomendasikan ke Ketua MA dan Menteri Kehakiman dan HAM untuk dijatuhi sanksi. Namun sayangnya, mayoritas rekomendasi MA tersebut belum ditindaklanjuti oleh Menteri.

Selain itu, tahun 2002 lalu telah dibentuk unit baru di MA yang bertugas untuk membantu Tuada Wasbin, yaitu Asisten Bidang Pengawasan dan Pembinaan. Unit ini akan memiliki tenaga yang bekerja *fulltime* untuk melakukan pengawasan. Saat ini telah ditunjuk pejabat yang akan bekerja pada unit ini melalui suatu proses seleksi yang ketat.

Satu hal lagi yang perlu didiskusikan yaitu bagaimana hubungan antara Tuada Wasbin MA dengan Komisi Yudisial yang nanti akan dibentuk. Keberadaan dua lembaga ini yang memiliki kesamaan fungsi berpotensi untuk menimbulkan permasalahan dikemudian hari. Jika tidak ada pembedaan yurisdiksi tugas yang tegas antara Komisi Yudisial dan Tuada Wasbin maka akan terjadi *overlapping* yang bisa memicu konflik antara dua pihak tersebut.

b. Acuan Untuk Melakukan Pengawasan Perilaku Hakim.

Sampai saat ini, belum ada suatu pedoman perilaku hakim (semacam *code of conduct*) yang komprehensif dan aplikatif untuk menjadi acuan dalam melakukan pengawasan perilaku para hakim. Saat ini pedoman yang dipergunakan masih bersifat umum sehingga sulit untuk dijadikan acuan untuk melakukan pengawasan.

c. Metode dan Mekanisme Kerja

Sebagaimana dijelaskan, salah satu metode pengawasan yang dilakukan oleh MA adalah menindaklanjuti laporan/pengaduan masyarakat mengenai penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh hakim. Ada 3 (tiga) masalah yang berhubungan dengan hal tersebut yaitu: *pertama*, Berdasarkan pengamatan peneliti pada sejumlah pengadilan didapati fakta bahwa sarana pengaduan masyarakat belum disosialisasikan secara maksimal. *Kedua*, tidak adanya mekanisme yang memungkinkan pelapor dapat mengetahui sampai

sejauh mana perkembangan surat pengaduan mereka. Hal ini mencerminkan belum adanya transparansi dan akuntabilitas dalam mekanisme pengawasan. *Ketiga*, tidak ada kriteria yang jelas mengenai standar suatu laporan yang akan ditindaklanjuti. Hal ini mengakibatkan dengan mudah lembaga pengawas dapat tidak menindaklanjuti suatu laporan tanpa dapat dimintakan pertanggungjawabannya.

Selain itu, sebagaimana diketahui bersama dalam UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas KKN dinyatakan bahwa setiap penyelenggara negara, termasuk hakim dan pejabat pengadilan tertentu, wajib melaporkan harta kekayaannya ke Komisi Pemeriksa Kekayaan Negara (KPKPN). Oleh KPKPN nantinya laporan harta kekayaan tersebut dipergunakan untuk memantau ada tidaknya kenaikan harta kekayaan yang tidak wajar oleh seorang penyelenggara negara pada suatu waktu. Metode ini merupakan salah satu metode penunjang sistem pengawasan. Namun sampai saat ini masih ada hakim-hakim yang belum menyerahkan laporan harta kekayaan mereka ke KPKPN. Dan atas hal ini lembaga pengawas MA yang seharusnya merasa berkepentingan atas pelaksanaan UU tersebut, belum melakukan tindakan yang diharapkan.

1.3. Rekomendasi¹⁰⁸

1.3.1. Lembaga Pengawas

- a. MA perlu mendorong terbentuknya Komisi Yudisial sebagaimana diamanatkan dalam Amandemen Ketiga UUD 1945. Dalam UU tersebut perlu mengatur secara tegas perbedaan yurisdiksi tugas antara Komisi Yudisial dan Ketua Muda MA bidang Pengawasan dan Pembinaan (Tuada Wasbin). Pada prinsipnya yurisdiksi pengawasan yang dilakukan Komisi Yudisial adalah pengawasan terhadap perilaku hakim di dalam dan di luar pengadilan sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Tuada Wasbin adalah pengawasan terhadap teknis yudisial dan administrasi peradilan.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Lihat usulan Skema Pengawasan Hakim dalam Lampiran IV.

¹⁰⁹ Untuk mengetahui lebih jauh mengenai rekomendasi ini lihat Naskah Akademis RUU Komisi Yudisial, *op.cit.*

- b. MA perlu membuat aturan mengenai sistem pengawasan hakim untuk antara lain mengatur pembagian lingkup tugas antara Tuada Wasbin dengan pengawasan yang dilakukan oleh Pengadilan Tinggi sebagai *voorpost* MA dan mekanisme pengangkatan pengawas yang memenuhi prinsip-prinsip transparan, akuntabel, dan obyektif.
- c. MA perlu melakukan pendidikan khusus bagi para pengawas agar memiliki kemampuan yang memadai untuk menjalankan tugasnya.

1.3.2. Acuan Untuk Melakukan Pengawasan Perilaku Hakim

MA perlu membuat *code of conduct* bagi hakim yang berfungsi sebagai acuan bagi lembaga pengawas untuk melakukan pengawasan.

1.3.3. Metode dan Mekanisme Kerja

- a. MA perlu melakukan upaya sosialisasi agar masyarakat lebih mudah untuk mengetahui kemana mereka dapat melaporkan/mengadukan penyimpangan perilaku yang dilakukan oleh hakim. hal ini dapat dilakukan misalnya dengan menyediakan informasi di setiap pengadilan mengenai hal tersebut;
- b. MA perlu menyusun aturan mengenai sistem pengawasan, untuk antara lain mengatur kewajiban lembaga pengawas untuk memberikan *progress report* kepada pelapor secara berkala mengenai tindaklanjut laporannya disertai dengan alasan, standar laporan yang dapat ditindaklanjuti dan sebagainya;
- c. MA perlu menginstruksikan kepada seluruh hakim serta pejabat pengadilan lainnya untuk segera meyerahkan laporan daftar kekayaan mereka ke KPKPN. Instruksi tersebut disertai dengan sanksi administratif bagi yang melanggarnya. Untuk menunjang rekomendasi tersebut, MA perlu bekerja sama dengan KPKPN untuk mendapatkan akses atas data-data mengenai hakim dan pejabat pengadilan lainnya yang belum menyerahkan laporan daftar kekayaan.

1.4. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Komisi Yudisial dengan semaksimal mungkin mendasarkan pada hasil studi Komisi Yudisial;
- b. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mengatur mekanisme kerja Tuada Wasbin beserta jajarannya secara detail, termasuk mengenai mekanisme pengangkatan pengawas dan mekanisme penindaklanjutan laporan masyarakat;
- c. Diselenggarakannya diklat khusus bagi pengawas;
- d. Dilakukannya pemantauan integritas dan kualitas pimpinan pengadilan;
- e. Diterbitkannya SK Ketua MA/SEMA tentang pedoman perilaku hakim (*code of judicial conduct*);
- f. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mewajibkan seluruh hakim serta pejabat pengadilan lainnya menyerahkan laporan daftar kekayaan mereka disertai sanksi bagi yang melanggar;
- g. Seluruh hakim dan pejabat pengadilan lainnya telah menyerahkan laporan kekayaannya ke KPKPN.

2. Pengawasan Administrasi Peradilan dan Teknis Yudisial¹¹⁰

2.1. Kondisi Normatif dan Empiris

Sama seperti halnya pengawasan perilaku hakim, selain oleh atasan langsung hakim, pengawasan terhadap aspek administrasi peradilan dan teknis yudisial dilakukan pula oleh lembaga pengawas MA yaitu Korwil dengan dibantu Hawasda dan Hatiwasma. Pengawasan tersebut biasanya dilakukan melalui inspeksi rutin atau mendadak serta melalui pengamatan atas laporan pengadilan.

Selain hal di atas, pada masa lalu MA memiliki mekanisme lain untuk melakukan pengawasan terhadap kualitas putusan hakim, yaitu melakukan

¹¹⁰ Bagian ini hanya akan menjelaskan permasalahan utama, rekomendasi dan indikator keberhasilan pengawasan kualitas putusan hakim secara umum. Penjelasan lebih lanjut dan lebih mendetail mengenai hal ini dapat dilihat dalam hasil kajian MA dengan dukungan LeIP dalam “Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan sumber daya Manusia di Pengadilan (2003)”.

eksaminasi putusan. Yang dimaksud dengan eksaminasi putusan hakim adalah tindakan untuk mengkaji dan menilai kualitas putusan seorang hakim dalam suatu perkara tertentu. Adapun dasar hukum pelaksanaan eksaminasi ini adalah SEMA No. 1 Tahun 1967 tentang Eksaminasi, Laporan Bulanan dan Daftar Banding.

2.2. Permasalahan

Dalam prakteknya, pengawasan oleh lembaga pengawas MA sebagaimana dijelaskan di atas tidak berjalan efektif. Hal tersebut disebabkan karena kelemahan yang sama sebagaimana dijelaskan dalam bagian pengawasan perilaku hakim. selain itu, anggaran MA yang terbatas menyulitkan lembaga pengawas untuk melakukan inspeksi secara reguler.

Sebenarnya, MA dapat memberdayakan metode pengawasan terhadap laporan rutin pengadilan yang tidak pelaksanaannya membutuhkan dana. Namun masalahnya laporan rutin yang dibuat pengadilan dan dikirimkan ke MA tersebut hampir tidak diolah sehingga data yang ada tidak dapat dimanfaatkan.¹¹¹ Selain itu, data yang ada dilaporkan periodik ke MA masih belum terlalu informatif untuk membantu proses pengawasan yang lebih baik.¹¹²

Pengawasan kualitas putusan melalui mekanisme eksaminasi sebagaimana diatur di dalam SEMA 1 Tahun 1967 saat ini sudah tidak digunakan lagi. Berhentinya proses eksaminasi tersebut disebabkan karena beberapa hal, antara lain kurang seriusnya MA pada masa lalu untuk melakukan proses ini,¹¹³ beban perkara yang cukup besar yang harus diperiksa dan diputus

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Misalnya jika dalam laporan periodik tersebut ada informasi mengenai nama majelis hakim, jenis perkara dan nama pengacara, maka dengan dukungan sistem informasi yang memadai, lembaga pengawas dapat memperoleh informasi apakah ada suatu majelis yang selalu/sering memeriksa perkara yang melibatkan pengacara yang sama. Data tersebut bisa dijadikan data awal untuk melakukan pengamatan lebih lanjut karena dalam praktek biasanya ada pengacara-pengacara yang dapat menentukan majelis hakim yang dikenalnya untuk memeriksa perkara pengacara tersebut sehingga dapat melakukan KKN.

¹¹³ Sebagian hakim menganggap fungsi eksaminasi untuk menjadi parameter dalam penentuan mutasi dan promosi hakim menjadi tidak penting karena kewenangan MA untuk menentukan mutasi dan promosi hakim sangat terbatas.

MA dan karena terlalu beratnya (memakan waktu) mekanisme untuk melakukan eksaminasi. Selain itu, metode pemilihan putusan yang akan dieksaminasi sebagaimana diatur dalam SEMA tersebut, kurang memadai (tidak variatif).¹¹⁴

Akibat dari kelemahan-kelemahan di atas, tidak ada parameter yang objektif untuk menilai kualitas hakim dalam rangka melakukan pembinaan bagi hakim (mutasi, promosi, diklat dan sebagainya.)

Sebenarnya, selain pengawasan yang dilakukan MA, pengawasan terhadap putusan hakim dapat pula dilakukan oleh masyarakat. Namun pengawasan oleh masyarakat ini tidak berjalan optimal salah satunya karena putusan pengadilan sulit untuk diakses masyarakat.

2.3. Rekomendasi

- a. MA perlu memperbaiki kelemahan lembaga pengawas sebagaimana dijelaskan dalam bagian sebelumnya;
- b. MA perlu mengatur ulang substansi laporan rutin pengadilan ke MA serta menyusun sistem pengolahan laporan tersebut;
- c. MA perlu memperbarui aturan mengenai eksaminasi terhadap putusan hakim tingkat pertama dan tingkat banding.¹¹⁵ Mengingat saat ini ada kebutuhan bagi MA untuk mengetahui kualitas hakim dalam rangka mengambil keputusan mutasi dan promosi hakim. Sebelum aturan baru tersebut dibuat dan dilaksanakan (yang hasilnya baru bisa dirasakan 1-2 tahun mendatang), maka MA perlu melakukan kegiatan eksaminasi putusan yang bersifat ad hoc. Kegiatan ini dapat diprioritaskan terhadap para pimpinan pengadilan;

¹¹⁴ Dalam SEMA No.1/1967, metode pemilihan putusan yang akan dieksaminasi adalah metode sukarela. Maksudnya, setiap hakim secara sukarela diminta untuk mengirim putusannya.

¹¹⁵ Hal ini direkomendasikan pula oleh Hakim Agung Artidjo Alkostar, Muladi, Soeharto, Toton Suprpto, Edith Nababan dalam proses rekrutmen Hakim Agung dan pimpinan MA. Lihat, "Andai Saya Terpilih, Janji-Janji Calon Ketua dan Wakil Ketua MA", LeIP, 2002.

- d. DPR dan Presiden serta MA perlu membuat aturan yang memudahkan masyarakat untuk mengakses informasi, termasuk putusan pengadilan;¹¹⁶
- e. MA perlu mendorong DPR dan Pemerintah untuk meningkatkan anggaran bagi MA.

2.4. Indikator Keberhasilan

- a. Diterbitkannya SK Ketua MA yang mengatur mengenai mekanisme eksaminasi putusan;
- b. Dibuatnya aturan yang memudahkan masyarakat untuk mengakses putusan pengadilan;¹¹⁷
- c. Dilaksanakannya eksaminasi terhadap putusan pimpinan pengadilan;
- d. Meningkatnya anggaran MA dalam APBN.

B. Pendisiplinan

1. Kondisi Normatif dan Empiris

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, adanya suatu sistem pendisiplinan hakim yang efektif merupakan suatu faktor yang dapat membuat jera hakim yang melakukan pelanggaran dan sekaligus mencegah hakim lainnya agar tidak melakukan perbuatan yang sama. Dengan kata lain, sistem pendisiplinan yang efektif memiliki 2 (dua) fungsi yaitu preventif dan represif.

Yang dimaksud dengan pendisiplinan di sini adalah suatu rangkaian proses penindakanlanjutan hasil pengawasan yang berupa proses ‘mengadili’ hakim-hakim yang diduga melakukan penyimpangan perilaku dan atau menjatuhkan sanksi kepadanya jika dianggap bersalah.

PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS mengenal adanya tiga jenis sanksi administratif yang dapat dijatuhkan terhadap hakim yang

¹¹⁶ Hal ini direkomendasikan pula oleh oleh Ketua MA Bagir Manan, Ketua Muda MA Toton Suprpto dan Marianna Sutadi serta Hakim Agung Abdul Rahman Saleh.

¹¹⁷ Penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini dapat dilihat di Bab IX Akuntabilitas, Transparansi dan Sistem Informasi.

diduga melakukan penyimpangan perilaku. Ketiga jenis sanksi tersebut adalah:

1. Sanksi ringan;
2. Sanksi sedang;
3. Sanksi berat.

Sanksi ringan di antaranya meliputi tindakan-tindakan sebagai berikut:¹¹⁸

- a. Teguran lisan;
- b. Teguran tertulis;
- c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.

Sanksi sedang di antaranya meliputi tindakan-tindakan sebagai berikut:¹¹⁹

- a. Penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- b. Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- c. Penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama 1 (satu) tahun.

Sedangkan tindakan-tindakan yang termasuk sanksi berat adalah:¹²⁰

- a. Penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun;
- b. Pembebasan dari jabatan;
- c. Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- d. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Selain itu, berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur badan peradilan mengatur pula tentang sanksi bagi hakim dan Hakim Agung. UU Mahkamah Agung mengatur keberadaan sanksi teguran bagi hakim¹²¹

¹¹⁸ Pasal 6 ayat (1) PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.

¹¹⁹ Pasal 6 ayat (2) PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.

¹²⁰ Pasal 6 ayat (3) PP No. 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin PNS.

¹²¹ Pasal 32 (4) UU 14 Tahun 1985.

dan sanksi pemberhentian bagi Hakim Agung¹²² sedangkan UU Peradilan Umum, UU PTUN, UU Peradilan Agama dan UU Peradilan Militer mengatur keberadaan sanksi pemberhentian bagi hakim.

Jika kita menilik peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendisiplinan hakim terlihat bahwa sebenarnya pihak yang paling memiliki kewenangan untuk melakukan pendisiplinan terhadap hakim adalah menteri. Menteri dapat menjatuhkan sanksi ringan, sedang atau berat -kecuali sanksi berat berupa pemberhentian tetap atau pemberhentian sementara- tanpa membutuhkan persetujuan dari pihak manapun.

Namun khusus untuk penjatuhan sanksi pemberhentian tetap dan pemberhentian sementara kepada hakim, ada 4 (empat) pihak yang memiliki kewenangan tersebut, yaitu Presiden, Menteri, Ketua MA dan Majelis Kehormatan Hakim. Hal ini termuat, antara lain, dalam Pasal 16 jo Pasal 20 ayat (2) UU No. 2 Tahun 1986 yang menyatakan bahwa Hakim diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri dan berdasarkan persetujuan Ketua MA. Dan usulan pemberhentian tersebut hanya dapat dilakukan setelah hakim tersebut membela diri dalam Majelis Kehormatan Hakim. Majelis Kehormatan Hakim adalah lembaga yang memiliki kewenangan 'mengadili' (menerima dan memeriksa pembelaan diri) hakim yang diduga melakukan penyimpangan dan memberikan hasil pemeriksaannya Menteri dan Ketua MA.

Pemberhentian terhadap Hakim Agung memiliki mekanisme tersendiri. Pasal 12 UU 14 Tahun 1985 menyatakan bahwa Hakim Agung diberhentikan oleh Presiden atas usul Ketua MA. Dan usulan pemberhentian tersebut hanya dapat dilakukan setelah Hakim Agung tersebut membela diri dalam Majelis Kehormatan Hakim Agung.

Pengaturan mengenai Majelis Kehormatan Hakim Agung dan Majelis Kehormatan Hakim dalam kedua UU di atas diatur lebih lanjut dalam PP No. 26 Tahun 1991 tentang Tata Cara Pemberhentian Dengan Hormat,

¹²² Pasal 12 (1) UU 14 Tahun 1985.

Pemberhentian Tidak Dengan Hormat, dan Pemberhentian Sementara Serta Hak-Hak Hakim Agung dan Hakim yang Dikenakan Pemberhentian. Pengaturan mengenai susunan Majelis Kehormatan Hakim diatur lebih lanjut dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Kehakiman dan Ketua MA SKB No. KMA/041/SKB/XI/1992 tentang Pembentukan, Susunan dan Tata Kerja Majelis Kehormatan Hakim Dalam Lingkungan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara. Sementara pengaturan susunan Majelis Kehormatan Hakim Agung sampai saat ini belum ada.¹²³

Dalam SKB No. KMA/041/SKB/XI/1992 disebutkan bahwa:

- a. Majelis Kehormatan Hakim berkedudukan di Pengadilan Tinggi yang menjadi wilayah hukum dari hakim yang diduga melakukan pelanggaran;
- b. Majelis Kehormatan Hakim dibentuk dalam waktu 30 hari setelah diterima pemberitahuan dari pihak yang berkepentingan atau telah ada sangkaan kuat;
- c. Majelis Kehormatan Hakim dibentuk untuk jangka waktu 3 (tiga) tahun;
- d. Komposisi Majelis Kehormatan Hakim terdiri dari:
 1. Ketua atau Wakil Ketua PT terkait;
 2. Seorang Hakim Tinggi dari PT terkait;
 3. Ketua atau Wakil Ketua PN terkait;
 4. Seorang perwakilan pengurus IKAHI dari daerah terkait;
 5. Seorang anggota IKAHI daerah terkait.

SKB tersebut di atas juga mengatur mengenai mekanisme pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis Kehormatan Hakim. Dalam SKB tersebut sebutkan bahwa:

¹²³ Ketentuan ini seharusnya mengatur mengenai mekanisme kerja, komposisi, tugas dan wewenang Majelis Kehormatan Hakim Agung.

1. Hakim yang diperiksa dapat melakukan pembelaan diri yang secukupnya dalam jangka waktu 1 (satu) minggu setelah hasil pemeriksaan diberitahukan;
2. Pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis Kehormatan Hakim bersifat tertutup;
3. Pemeriksaan dilakukan dalam jangka waktu 2 (dua) minggu dan dapat diperpanjang untuk 2 (dua) minggu berikutnya;
4. Hasil pemeriksaan direkomendasikan kepada Ketua MA dan Menteri Kehakiman;
5. Berita acara pemeriksaan dikirimkan kepada Ketua MA, Menteri Kehakiman, Ditjen Badilumtun, Itjen Depkeh, dan PT terkait sebagai arsip.

2. Permasalahan

Penjatuhan sanksi disiplin berupa pemberhentian Hakim Agung dan pemberhentian hakim selama ini tidak berjalan optimal. Jarang sekali ada hakim yang diberhentikan, walau banyak hakim yang diduga melakukan pelanggaran. Ketidakefektifan terjadi pula dalam penjatuhan sanksi selain pemberhentian. Kalaupun ada hakim yang terbukti melakukan tindakan penyelewengan dan dijatuhi sanksi oleh Menteri, biasanya sanksinya ringan dan tidak ada pedoman dalam penjatuhan sanksi.

Hal di atas terjadi karena lemahnya proses pendisiplinan baik oleh menteri maupun MA. Kelemahan pendisiplinan oleh MA antara lain disebabkan karena beberapa hal:¹²⁴

- ♦ Adanya keengganan/kesulitan untuk bertindak tegas kepada sesama hakim (sesama kolega) karena majelis kehormatan hakim/Hakim Agung hanya terdiri dari kalangan hakim;
- ♦ Tidak ada transparansi dan akuntabilitas dari proses pemeriksaan oleh majelis kehormatan hakim. Hal ini diantaranya tergambar dari

¹²⁴ Wawancara dengan Hakim Agung, hakim, pengacara dan aktivis LSM, 2002.

ketentuan dalam SKB yang menegaskan bahwa pemeriksaan oleh Majelis Kehormatan Hakim bersifat tertutup; dan

- ♦ Tidak adanya pedoman dalam penjatuhan sanksi.

Permasalahan lain dari proses pendisiplinan hakim adalah lemahnya koordinasi antara pihak-pihak yang memiliki kewenangan untuk menjatuhkan disiplin dengan pihak-pihak yang memiliki kewenangan untuk memanage karir hakim (menentukan mutasi dan promosi hakim). Hal ini terlihat dari adanya hakim-hakim yang pernah dijatuhi sanksi namun beberapa waktu kemudian dipromosikan ke jabatan yang lebih baik.¹²⁵

3. Rekomendasi

- a. MA perlu mendorong diundangkannya UU tentang Komisi Yudisial untuk antara lain mengatur kewenangan Komisi Yudisial untuk ‘mengadili’ hakim yang diduga melakukan penyimpangan perilaku¹²⁶ serta kewenangan untuk menjatuhkan sanksi tertentu kepada hakim yang melakukan penyimpangan perilaku;¹²⁷
- b. Selain itu, dalam UU Komisi Yudisial tersebut perlu ditegaskan bahwa proses ‘peradilan’ terhadap hakim yang diduga melakukan penyimpangan perilaku harus dilakukan secara terbuka, kecuali untuk pelanggaran yang ringan.¹²⁸ Selain itu, keputusannya harus memuat pertimbangan yang jelas yang dapat diakses masyarakat;
- c. Untuk memastikan adanya pedoman dalam penjatuhan sanksi pendisiplinan, dalam *code of conduct* hakim MA perlu diatur beratnya sanksi bagi setiap jenis pelanggaran terhadap *code of conduct*;

¹²⁵ Wawancara dengan hakim, 2002.

¹²⁶ Atau dengan kata lain Komisi Yudisial mengambil alih sebagian fungsi Majelis Kehormatan Hakim dan Majelis Kehormatan Hakim Agung dalam hal memeriksa hakim yang diduga melakukan penyimpangan perilaku.

¹²⁷ Kewenangan penjatuhan sanksi yang bisa diberikan ke Komisi Yudisial misalnya kewenangan menjatuhkan sanksi teguran secara tertutup dan terbuka. Lebih jauh mengenai hal ini lihat Naskah Akademisi UU Komisi Yudisial, *loc.cit.*

¹²⁸ Hal ini dimaksudkan agar hakim yang hanya melakukan pelanggaran ringan tidak perlu diketahui namanya oleh publik. Dikhawatirkan jika nama hakim yang pernah diberikan sanksi ringan (untuk kesalahan yang kecil) harus diumumkan maka akan melemahkan legitimasinya dimata para pihak yang berperkara.

- d. MA perlu membangun sistem informasi yang baik sehingga setiap data hasil pendisiplinan dapat diketahui oleh lembaga/bidang yang bertanggungjawab untuk melakukan mutasi, promosi atau pendidikan dan pelatihan. Laporan penjatuhan sanksi tersebut harus dipergunakan sebagai alasan dalam pengambilan kebijakan di lembaga/bidang tersebut.

4. Indikator Keberhasilan

- a. Diundangkannya UU Komisi Yudisial yang antara lain mengatur proses pemeriksaan yang terbuka;
- b. Diterbitkannya SEMA mengenai pedoman kebijakan pendisiplinan;
- c. Terkompilasinya data-data pendisiplinan yang nantinya dapat digunakan untuk bahan pertimbangan dalam mutasi-promosi.