

Urgensi *Shared Responsibility System* dalam Manajemen Hakim

The Urgency of Shared Responsibility System in Judge Management

Rizti Aprillia

Magister Hukum Program Kekhususan Kenegaraan

Universitas Indonesia

Jl. Salemba Raya No.4, Jakarta Pusat

Email: riztiaprillia@gmail.com

Naskah diterima: 05/03/2021 revisi: 03/12/2021 disetujui: 12/12/2021

Abstrak

Diskursus mengenai manajemen hakim di Indonesia terus mengemuka, utamanya dipicu oleh transformasi status hakim yang semula Aparatur Sipil Negara menjadi Pejabat Negara. Selain itu faktor sistem satu atap yang masih menyisakan banyak persoalan melahirkan gagasan baru yaitu konsep *shared responsibility system* atau pembagian wewenang dalam manajemen hakim yang kini sedang dirumuskan draftnya di DPR dalam bentuk RUU tentang Jabatan Hakim. Di banyak negara, konsep tersebut sudah lazim di praktikkan dan sejalan dengan teori *checks and balances* antar Lembaga negara dalam rangka mewujudkan akuntabilitas peradilan. Penelitian yang digunakan untuk membahas permasalahan tersebut adalah yuridis normatif dengan tipologi penelitian adalah preskriptif. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa perlu dipikirkan jalan keluar sebagai sebuah konsep baru dalam memperbaiki manajemen peradilan. Solusi yang ditawarkan adalah manajemen hakim tidak lagi dilakukan oleh satu lembaga, tapi perlu melibatkan lembaga-lembaga lain.

Kata Kunci: *Shared Responsibility System*, Manajemen Hakim, Akuntabilitas Peradilan

Abstract

Discourse regarding the management of judges in Indonesia continues to emerge, especially triggered by the change of judge status from originally civil servants to state officials. In addition, the one-stop-system factor which still leaves a lot of problems gives birth to new ideas, namely the Shared Responsibility System concept or distribution of authority in judge management which the Draft is now being formulated by the DPR in the form of a draft bill on the position of judges. In many countries, the concept is commonly practiced and in line with the theory of checks and balances between state institutions in order to realize justice accountability. The research used to discuss these problems is juridical normative with a prescriptive research typology. The type of data used in this study is secondary data. The study results concluded that it is necessary to think of a way out as a new concept in improving judicial management. The solution offered was that the management of judges to be no longer carried out by one institution, but requires the involvement of other institutions.

Keyword: *Shared Responsibility System, judge management, justice accountability*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu isu penting dewasa ini terkait reformasi peradilan di Indonesia adalah sistem manajemen hakim. Isu ini terus mewarnai jagad diskursus publik dibalik karut marut penerapan sistem satu atap yang masih menyisakan ragam masalah.¹ Di banyak negara sistem manajemen hakim justru sudah bergerak jauh ke arah *shared responsibility system*. Di Jerman misalnya, Mahkamah Agung hanya berfokus pada urusan penanganan perkara, sementara rekrutmen hakim dilakukan oleh eksekutif (sejenis Departemen Kehakiman), dan promosi juga pengawasan dilakukan oleh Komisi Yudisial. Begitu juga di Belanda, Mahkamah Agung juga hanya mengurus perkara, sementara urusan manajemen hakim dilakukan oleh lembaga lain seperti eksekutif dan SSR (badan pendidikan dan pelatihan hakim dan jaksa). Bahkan urusan keuangan malah dilakukan oleh lembaga lain yaitu Komisi Yudisial, bukan Mahkamah Agung. Artinya di negara-negara itu, praktik kekuasaan kehakimannya dilaksanakan oleh beberapa lembaga sebagai wujud pembagian tanggung jawab dan *checks and balances*.²

¹ Pada tahun 2015, Badan Keahlian Dewan (BKD) DPR telah menyerahkan draft RUU Jabatan Hakim kepada Komisi III. Pada tahun yang sama Komisi Yudisial melakukan rangkaian diskusi dan kajian, puncaknya pada tahun 2018, Komisi Yudisial menerbitkan Buku yang khusus membahas manajemen hakim, dengan judul "Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan kehakiman", yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial.

² Ikhsan Azhar, *Sistem Satu Atap dan Shared Responsibility*, Kajian Ilmiah, tidak dipublikasikan.

Di Indonesia, konsep *shared responsibility system* masih mendapatkan resistensi, bahkan oleh internal Mahkamah Agung sendiri. Mahkamah Agung menilai sistem peradilan satu atap yang meletakkan semua urusan organisasi, teknis yudisial, administrasi dan finansial berada dibawah kekuasaan Mahkamah Agung adalah hasil perjuangan panjang dan berdarah-darah. Mahkamah Agung, melalui juru bicaranya, bahkan menganggap bahwa sistem peradilan satu atap adalah 'harga mati'. Keterlibatan lembaga lain dalam manajemen peradilan dinilai akan mengganggu independensi peradilan.³

Menariknya, mantan Ketua Mahkamah Agung, Harifin Tumpa berpandangan sebaliknya, kebijakan satu atap Mahkamah Agung yang berlaku sejak tahun 2004 justru menjadi awal mula penanganan perkara di lembaga tersebut amburadul. Terkait penangkapan terhadap Kasubdit Kasasi dan Peninjaunan Kembali Perdata Andri Tristiano oleh Komisi Pemberantasan Korupsi misalnya, Harifin menyebut Andri tidak memiliki kewenangan penanganan perkara, namun memanfaatkan celah tersebut karena pendaftaran perkara melalui kesekretariatan.⁴

Memang dalam perjalanannya, sebagaimana selalu disampaikan oleh Mahkamah Agung dalam setiap laporan kinerja tahunannya, praktik sistem satu atap telah memberi banyak perubahan. Setidaknya ada tiga hal yang menurut Mahkamah Agung sudah tertata dengan baik. Yaitu, waktu penanganan perkara, aksesibilitas peradilan, dan juga integritas peradilan.⁵

Faktanya system satu atap masih menyisakan beberapa persoalan. Misalnya terkait integritas hakim, kemudian soal rekrutmen hakim yang masih diposisikan seperti PNS, padahal status hakim menurut UU kekuasaan kehakiman adalah pejabat negara. Selain itu rasio antara jumlah perkara dan jumlah hakim masih banyak terjadi ketimpangan yang menunjukkan belum meratanya distribusi hakim. Misalnya di PN Banda Aceh, jumlah perkara relatif sedikit, yaitu 375 perkara, tetapi jumlah hakim relatif banyak, yaitu 29 hakim. Sementara di PN samarinda, jumlah perkara cukup banyak, yaitu 848 perkara, tetapi jumlah hakim hanya 19 hakim.⁶

Berangkat dari deskripsi tersebut, penulis tergerak untuk melakukan penelitian mengenai urgensi penerapan *shared responsibility system* sebagai alternasi permasalahan system peradilan satu atap. Sebuah konsep yang banyak

³ Pernyataan Juru Bicara Mahkamah Agung, Suhadi pada tanggal 17 Oktober 2016 di Gedung Mahkamah Agung, diunduh dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5805eef537642/ma-tegaskan-sistem-satu-atap-harga-mati/>, diakses pada tanggal 19 Oktober 2020, pada pukul 23.00 WIB.

⁴ Pandangan Harifin Tumpa yang disampaikan dalam diskusi di Jakarta, Minggu, 21 Februari 2017, diunduh dari <https://mediaindonesia.com/read/detail/29901-kebijakan-satu-atap-jadi-awal-ambradulnya-penanganan-perkara-di-ma>, diakses pada tanggal 19 Oktober 2020, pada pukul 23.10 WIB.

⁵ Periksa buku Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2017, yang diterbitkan tanggal 9 Februari 2017.

⁶ Ikhsan Azhar, *Sistem Satu Atap dan Shared Responsibility.....*

digunakan oleh banyak Negara demokrasi dewasa ini. Tetapi di Indonesia masih menuai resistensi.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini difokuskan pada;

1. Mengapa konsep manajemen satu atap menimbulkan ragam masalah?
2. Bagaimana urgensi konsep *shared responsibility system* dalam sistem manajemen hakim?

C. Hasil dan Pembahasan

Hakim sejatinya adalah tiang seluruh sistem peradilan yang menjadi jaminan bagi masyarakat untuk menuntut penegakan atas ketidakadilan yang terjadi. Profesi hakim merupakan salah satu profesi yang sangat tua setua peradaban manusia.⁷

Menurut Michael Lavarch, hakim dituntut untuk memiliki integritas moral dan karakter yang baik, dapat bersikap independen dan tidak memihak, memiliki kemampuan administratif, memiliki kemampuan berbicara dan menulis, memiliki nalar yang baik serta visi yang luas.⁸

Dengan posisinya yang begitu strategis dan menentukan itu, wajar jika tuntutan untuk menegakkan hukum dan keadilan terus digemakan oleh masyarakat. Karena begitu banyak persoalan yang melingkupi hakim, mulai dari pelaksanaan tugas dan wewenangnya dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara hingga soal-soal yang berhubungan dengan penerimaan, promosi, mutasi, penilaian kinerja, integritas hingga pengawasan.

Apalagi menurut Bagir Manan, dunia peradilan masih dihinggapi ragam masalah, setidaknya ada 10 (sepuluh) yaitu:⁹

- a) *Lack of proporsionalism* (kurangnya proporsionalitas), hal ini menyangkut penguasaan pengetahuan hukum (dalam arti seluas-luasnya), keterampilan hukum, integritas, dan etika. Hal ini sangat berpengaruh pada mutu putusan.
- b) *Lack of social responsibility or awareness* (kurangnya tanggung jawab atau kepedulian sosial), misalnya, kebiasaan bermewah-mewah.
- c) *Lack of dignity* (kurangnya kewibawaan). Hakim harus menyadari bahwa profesi yang disandanginya adalah jabatan yang mulia.

⁷ Taufiqurrahman Syahuri, "Kontribusi Perguruan Tinggi dalam Mewujudkan dan Menjaga Peradilan Bersih", *Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Bengkulu ke 29*, Bengkulu, pada 29 April 2011, h. 4.

⁸ *Ibid*, h. 73

⁹ Imran dan Tim Komisi Yudisial untuk RUU Jabatan Hakim, "Penguatan RUU Jabatan Hakim: Perspektif Komisi Yudisial", dalam *Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2018, h. 201-202.

- d) *Lack of carefulness* (kurangnya kehati-hatian). Hakim kadangkadang tidak hati-hati. Contoh: hakim yang menghadiri acara diskusi atau debat di televisi yang berbicara kasus, padahal kasus sedang berproses di pengadilan atau berpotensi menjadi perkara yang ditangani hakim.
- e) *Lack of future orientation* (kurangnya orientasi masa depan). Seorang hakim yang memutus seharusnya sudah memaparkan putusannya akan berdampak apa ke depannya.
- f) *Lack of political carefulness or awareness* (kurangnya kesadaran politik). Masalah yang dihadapi peradilan adalah kepercayaan publik yang rendah.
- g) *Lack of scientific sense* (kurangnya kesadaran ilmiah).
- h) *Lack of puritanism* (kurangnya puritanisme). Setiap hakim harus berpikir bahwa dirinya adalah manusia yang legal minded. Setiap pikiran dan badannya harus berkaitan dengan hukum. Sifat puritanisme harus disikapi hakim dengan berpikir impersonal. Hakim harus memiliki jarak dengan objek yang diadilinya, karena itu di dunia peradilan dikenal doktrin konflik kepentingan. Puritanisme harus menampilkan kesederhanaan.
- i) *Lack of sense of justice* (kurangnya rasa keadilan). Para hakim kerap lemah mempertimbangkan rasa keadilan yang ada dalam dirinya itu.
- j) *Lack of facilities* (kurangnya fasilitas).

Persoalan di atas membuat kepercayaan masyarakat terhadap dunia peradilan relatif rendah. Padahal kepercayaan masyarakat adalah bentuk legitimasi sosial yang sangat dibutuhkan bagi lembaga peradilan. Sebagaimana dinyatakan Satjipto Rahardjo, sesungguhnya lembaga peradilan adalah tempat untuk menyelesaikan persoalan-persoalan hukum agar tidak berkembang menjadi konflik yang membahayakan keamanan dan ketertiban masyarakat. Fungsi itu hanya akan efektif apabila pengadilan memiliki empat prasyarat, yaitu:¹⁰

1. Kepercayaan (masyarakat) bahwa di tempat itu mereka akan memperoleh keadilan yang seperti mereka kehendaki;
2. Kepercayaan (masyarakat) bahwa pengadilan merupakan lembaga yang mengekspresikan nilai-nilai kejujuran, mentalitas yang tidak korup dan nilai-nilai utama lainnya;
3. Bahwa waktu dan biaya yang mereka keluarkan tidak sia-sia;
4. Bahwa pengadilan merupakan tempat bagi orang untuk benar-benar memperoleh perlindungan hukum.

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung: Alumni, 1986, h. 107.

Prasyarat tersebut jika terpenuhi akan berbanding lurus dengan tegaknya marwah peradilan sebagai saluran penyelesaian konflik. Dengan demikian, *social order* akan tercipta di masyarakat karena peradilan telah dipercaya sebagai benteng terakhir para pencari keadilan.

C.1. Problematika Sistem Satu Atap

Masih banyaknya persoalan yang melingkupi dunia peradilan membuat tuntutan mengenai reformasi peradilan terus digemakan. Tidak hanya terkait kewenangan mengadili, tetapi juga terkait dengan isu lainnya yang tak kalah strategis, yaitu mengenai manajemen hakim. Baik terkait dengan rekrutmen, promosi, mutasi, penilaian kinerja, integritas, hingga pengawasan hakim. Persoalan begitu kompleks karena dalam banyak hal belum ditangani secara komprehensif.

Pada masa lalu, salah satu sebab gagalnya peradilan menjalankan tugas sucinya menegakkan hukum dan keadilan ditengarai antara lain sebagai akibat dari adanya sistem dua atap. Satu sisi tanggung jawab atas putusan berada di bawah Mahkamah Agung, dan sisi lain urusan administrasi dan finansial berada di bawah Presiden melalui Menteri Kehakiman. Sistem dua atap ketika itu dianggap menciptakan hakim yang tidak independen, oleh karena itu kemudian lahirlah konsep tentang peradilan satu atap (*one roof system*) di bawah Mahkamah Agung. Dalam urusan birokrasi dan administrasi keuangan serta kualitas vonis hakim semuanya menjadi tanggungjawab Mahkamah Agung.¹¹

Sistem peradilan satu atap merupakan buah pemikiran dari reformasi penegakkan hukum di Indonesia yang bergulir seiring dengan datangnya Era Reformasi pada tahun 1998. Munculnya penegasan tentang kemerdekaan atas sebuah kekuasaan kehakiman dalam amandemen ketiga UUD 1945 merupakan dasar terbentuknya sistem peradilan satu atap di bawah Mahkamah Agung.¹²

Harapannya dengan sistem satu atap ini hakim akan lebih independen dalam menjatuhkan putusannya. Makna kemandirian/kemerdekaan atas lembaga pengadilan sesungguhnya memiliki dua pengertian yaitu kemandirian dalam pengertian kelembagaan dan kemandirian yang meliputi individu hakim sebagai tokoh sentral dari bekerjanya lembaga ini. Kemandirian dalam pengertian yang kedua memiliki makna bahwa setiap hakim bebas dalam menentukan kasus yang sedang ditanganinya berdasarkan fakta-fakta dan pemahamannya tentang hukum,

¹¹ Taufiqurrahman Syahuri, *Orasi Ilmiah pada Dies Natalis...*, h. 5.

¹² *Ibid.*

tanpa adanya pengaruh apapun, bujukan atau tekanan, baik langsung maupun tidak langsung dengan alasan apapun.¹³

Namun demikian, sekalipun sistem peradilan telah disatupadukan, masih saja terdapat rasa kekhawatiran. Bisa saja atas nama independensi, hakim memainkan putusannya sehingga rasa keadilan masyarakat tercederai. Mahfud MD misalnya, pernah mengatakan bahwa pada awalnya banyak teriakan lantang agar kekuasaan kehakiman itu independen, tidak dipengaruhi oleh siapapun dari kekuatan manapun, tetapi yang terjadi saat ini hakim justru menyalahgunakan independensinya untuk berkolusi. Bila dulu tidak independen karena intervensi pemerintah, sekarang justru atas nama independensi hakim mencederai keadilan.¹⁴

Selain itu, sedari awal, sebenarnya sistem peradilan satu atap dipandang berpotensi melahirkan monopoli kekuasaan kehakiman (oleh Mahkamah Agung). Bahkan lahir pula kekhawatiran bahwa Mahkamah Agung belum tentu mampu menjalankan tugas barunya karena Mahkamah Agung sendiri memiliki beberapa kelemahan organisasional yang sampai saat ini upaya perbaikannya masih dilakukan.¹⁵ Di samping itu, banyaknya beban perkara yang di Mahkamah Agung juga menjadi problem tersendiri.¹⁶

Kekhawatiran bahwa penyatuan atap akan mengakibatkan monopoli kekuasaan kehakiman bukan tidak beralasan. Sebagaimana disinggung, tujuan utama penyatuan atap adalah untuk membuat lembaga peradilan menjadi lebih independen dari campur tangan politik.¹⁷ Hipotesisnya adalah jika ada penyatuan atap, maka pengadilan akan lebih independen. Hipotesis tersebut bisa jadi benar dalam konteks independensi kelembagaan (*collective (institutional) independence*), namun belum tentu benar dalam hal *internal independent* (independensi hakim terhadap kolega atau atasannya).

Sejarah membuktikan hal tersebut. Pada sekitar tahun 1966, Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) sering menentang kebijakan Soerjadi (Ketua Mahkamah Agung kala itu), yang dianggap membiarkan kepentingan politik mengintervensi lembaga peradilan. Oleh karena itu Soerjadi berusaha 'memutasi' pimpinan IKAHI yang

¹³ Eva Achjani Zulfa, Hasril Hertanto, et.al., *Reformulasi Metode Seleksi Calon Hakim Agung, Mencari Model Penjaringan Hakim Agung*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2010, h. 6. "that every judge is free to decide matters before him in accordance with his assessment of the facts and his understanding of the law, without any improper influences, inducements or pressures, direct or indirect, from any quarter or for any reason".

¹⁴ Mahfud MD, Keynote Speech disampaikan pada acara *Seminar On Comparative Models of Judicial Commission*, di Hotel Arya Duta Jakarta, pada 5 Juli tahun 2010.

¹⁵ Komisi Yudisial, *Risalah Komisi Yudisial, Cikal Bakal, Pelembagaan, dan Dinamika Wewenang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2013, h. 25.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Hal ini disebabkan karena pada masa lalu disinyalir bahwa kewenangan yang dimiliki Departemen untuk membina aspek administrasi, keuangan, dan organisasi peradilan dipergunakan untuk melakukan intervensi terhadap hakim dalam memutus perkara. Walau demikian, berdasarkan pengamatan selama ini, intervensi tersebut hanya (atau terutama) terjadi dalam kasus-kasus politik.

kritis seperti Asikin Kusumahatmadja, Sri Widyowati dan Busthanul Arifin dari Jakarta ke daerah. Ia meminta Menteri Kehakiman saat itu, Seno Adji, untuk menyetujui usulan pemindahan ketiga hakim tersebut.¹⁸

Hal-hal di atas merupakan ilustrasi adanya potensi *abuse of power* yang mengancam independensi hakim (yang berseberangan dengan Mahkamah Agung atas alasan apapun), jika kewenangan rekrutmen, mutasi atau promosi misalnya, diserahkan ke Mahkamah Agung tanpa adanya sistem yang baik. Karena itulah di awal reformasi, Bagir Manan sudah menyadari bahwa tugas untuk membenahi integritas aparat peradilan sangat berat, dan tidak dapat diemban sendiri oleh Mahkamah Agung. Sehingga Mahkamah Agung memandang pembentukan Komisi Yudisial menjadi sangat penting. Komisi Yudisial diharapkan dapat menjadi mitra kerja dalam rangka pembaruan peradilan.¹⁹

Memang, dalam perjalanannya, sebagaimana disinggung di awal tulisan, sistem satu atap, telah memberi beberapa perbaikan-perbaikan di sana-sini, sebagaimana selalu disampaikan oleh Mahkamah Agung setiap tahun dalam penyampaian laporan tahunan kinerja Mahkamah Agung. Untuk tahun 2017 misalnya, Ketua Mahkamah Agung menjelaskan bahwa setidaknya ada tiga hal yang menurut Mahkamah Agung sudah tertata dengan baik. Yaitu, waktu penanganan perkara, aksesibilitas peradilan, dan juga integritas peradilan. Jika diperhatikan kembali dengan baik isi dari penyampaian laporan tahunan tersebut, perbaikan yang dimaksud baru sebatas pada bidang formil saja, yaitu kebijakan yang mengikat internal Mahkamah Agung. Misalnya, perbaikan waktu penanganan perkara. Mahkamah Agung menyebut telah membuat Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelesaian Perkara Di Pengadilan Tingkat Pertama Dan Tingkat Banding Pada 4 (Empat) Lingkungan Peradilan.²⁰ Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 119 Tahun 2013 yang pada intinya berisikan soal jangka waktu memutus perkara kasasi dan peninjauan kembali paling lama 3 (tiga)²¹ bulan dari ketentuan jangka waktu penanganan perkara menjadi paling lama 250 hari (8 bulan)²² sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 214 Tahun 2014.²³

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Penyelesaian Perkara Di Pengadilan Tingkat Pertama Dan Tingkat Banding Pada 4 (Empat) Lingkungan Peradilan.

²¹ Lamanya penanganan perkara kasasi dan peninjauan kembali berdasarkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 119 Tahun 2013.

²² Lamanya penanganan perkara kasasi dan peninjauan kembali berdasarkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 214 Tahun 2014.

²³ Mahkamah Agung, *Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2016*, yang diterbitkan tanggal 9 Februari 2017.

Terkait aksesibilitas peradilan, Mahkamah Agung menyebutkan telah membuat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana dan Jumlah Denda dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana.²⁴ Sementara untuk perbaikan integritas peradilan, Mahkamah Agung mengakui telah memperbaikinya dengan membuat Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 194/KMA/SK/XI/2014 tentang Pembentukan Tim Pembangunan Zona Integritas Mahkamah Agung RI,²⁵ Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 151/KMA/SK/IX/2011 tentang Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern di Lingkungan Mahkamah Agung.²⁶

Fakta-fakta di atas menunjukkan, memang telah ada upaya perbaikan di Mahkamah Agung, tapi tampaknya itu belum cukup. Hal ini dikarenakan perbaikan-perbaikan yang sudah dilakukan tersebut hanya menyentuh konteks aturan formilnya saja, belum pada perbaikan pembangunan sumber daya manusia. Selain itu jika ditelisik lagi, ternyata masih ditemukan hal-hal yang belum diselesaikan oleh Mahkamah Agung.

Salah satunya adalah soal integritas aparat peradilan. Dari pengamatan Komisi Yudisial melalui pemberitaan-pemberitan di media sepanjang tahun 2016 sebanyak 35 hakim dan 6 pegawai pengadilan tertangkap tangan Komisi Pemberantasan Korupsi karena diduga terlibat kasus suap dan pengaturan perkara. Data tersebut kemudian seakan diperkuat sendiri oleh Mahkamah Agung. Menurut laporan tahunan Mahkamah Agung tahun 2016, terdapat 150 aparat yang telah diberikan sanksi sepanjang tahun 2016. Dari 150 orang itu, hakim menempati posisi pertama, yaitu 73 orang. Sisanya adalah 77 orang adalah aparat pengadilan lainnya.²⁷ Informasi di atas menunjukan bahwa persoalan integritas aparat peradilan belum selesai-selesai hingga sekarang.

Berdasarkan data laporan akhir tahun dari Komisi Yudisial pada tahun 2019, dimana Komisi Yudisial telah menerima 1.544 laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH). Dalam laporan akhir tahun 2019 tersebut, terdapat 130 (seratus tiga puluh) Hakim yang dijatuhi sanksi oleh Komisi Yudisial. Jumlah ini meningkat cukup signifikan

²⁴ Perbaikan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung terkait aksesibilitas peradilan berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana dan Jumlah Denda dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

²⁵ Perbaikan yang dilakukan Mahkamah Agung terkait integritas berdasarkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 194/KMA/SK/XI/2014 tentang Pembentukan Tim Pembangunan Zona Integritas MA RI.

²⁶ Perbaikan yang dilakukan Mahkamah Agung terkait integritas berdasarkan Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 151/KMA/SK/IX/2011 tentang Penyelenggaraan Sistem Pengendalian Intern di Lingkungan Mahkamah Agung.

²⁷ Mahkamah Agung, *Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2016*, yang diterbitkan tanggal 9 Februari 2017.

dibanding dengan tahun 2018, yang hanya 63 (enam puluh tiga) sanksi.²⁸ Adapun berdasarkan data dari Komisi Pemberantasan Korupsi sepanjang tahun 2012 hingga tahun 2019 terdapat 20 (dua puluh) Hakim yang tersandung kasus korupsi.

Problem lain dari sistem satu atap adalah proses rekrutmen hakim dan sistem kepangkatan yang belum menyesuaikan status hakim sebagai pejabat negara, tetapi lebih mirip rekrutmen Aparatur Sipil Negara. Sementara menurut sejumlah Undang-Undang, status hakim bukan lagi Aparatur Sipil Negara, melainkan Pejabat Negara. Fakta ini membuat hakim berstatus Pejabat Negara namun diperlakukan seperti Aparatur Sipil Negara. Aturan yang menyebut hakim sebagai Pejabat Negara diantaranya Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.²⁹

Problem transformasi status hakim dari Aparatur Sipil Negara menjadi Pejabat Negara itu pula, sejak 2011, rekrutmen hakim seolah “mati suri”. Hampir tujuh tahun tidak dilakukan perekrutan hakim. Sebetulnya rekrutmen hakim merupakan kebutuhan yang mendesak, sehubungan dengan meningkatnya beban kerja dan adanya kebutuhan pengisian 86 satuan kerja baru baik untuk peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan tata usaha Negara, sebagai akibat dari pemekaran wilayah.³⁰

Akibat perubahan status hakim menjadi Pejabat Negara, permintaan Mahkamah Agung untuk perekrutan hakim kepada Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi tidak dapat dipenuhi. Sebab, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi hanya berwenang menetapkan formasi Calon Pegawai Negeri Sipil, bukan Calon Pejabat Negara. Padahal sejak 2011 dan tahun-tahun berikutnya, Mahkamah Agung selalu memiliki alokasi anggaran untuk rekrutmen hakim. Namun, rekrutmen tidak dapat dilaksanakan karena terbentur ketiadaan aturan mengenai tata cara rekrutmen

²⁸ Komisi Yudisial, *Laporan Tahunan Komisi Yudisial Tahun 2019*, yang diterbitkan tanggal Februari 2020.

²⁹ Dalam Pasal 19 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman disebutkan hakim dan hakim konstitusi adalah pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Undang-Undang. Sedangkan Pasal 122 huruf e UU ASN menyebutkan sejumlah pejabat negara termasuk ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua peradilan kecuali hakim adhoc

³⁰ Novrieza Rahmi, “Mereposisi Status Hakim yang Ideal, Cermati Secara Mendalam”, <https://jurnal.hukumonline.com/berita/baca/lt59370c3417b32/mereposisi-status-hakim-yang-ideal--cermati-secara-mendalam>, diunduh pada 3 Maret 2021. Mengutip Laporan Tahunan Mahkamah Agung (MA) 2016, berdasarkan analisis beban kerja tahun 2015, kebutuhan hakim pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding sebanyak 12.847 orang. Sementara, jumlah hakim yang ada saat ini 7.989 orang. Berarti, masih ada kekurangan sebanyak 4.858 hakim.

calon hakim selaku pejabat negara yang memang memiliki karakteristik berbeda dengan pejabat negara lain.³¹

Sebenarnya, sesuai amanat Undang-Undang Peradilan Umum, Undang-Undang Peradilan Agama, dan Undang-Undang Tata Usaha Negara Tahun 2009, proses seleksi pengangkatan hakim dilakukan Mahkamah Agung bersama Komisi Yudisial. Bahkan, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial sempat menandatangani Peraturan Bersama Nomor 01/PB/MA/IX/2012 dan Nomor 01/PB/P.KY/09/2012 tentang Seleksi Pengangkatan Hakim. Belakangan IKAHI “protes” dengan melakukan uji materi, sehingga Mahkamah Konstitusi melalui putusannya Nomor 43/PUU-XIII/2015 menyatakan ketentuan mengenai keterlibatan Komisi Yudisial dalam rekrutmen hakim dinilai inkonstitusional. Putusan ini tentu sangat disayangkan, mengingat keterlibatan Komisi Yudisial dalam rekrutmen hakim justru akan memperkuat obyektifitas dan akuntabilitas pelaksanaan rekrutmen hakim. Alhasil, proses seleksi pengangkatan hakim dikembalikan sepenuhnya kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung pun menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyusunan dan Penetapan Kebutuhan serta Pengadaan Tenaga Hakim.

Isu lain terkait persoalan manajemen hakim adalah mengenai promosi dan mutasi hakim yang masih menyisakan banyak masalah. Kebijakan promosi dan mutasi hakim masih banyak dikeluhkan oleh sebagian hakim karena dinilai belum cukup transparan dan memberikan keadilan bagi hakim. Ada hakim yang pola mutasinya di kawasan itu-itu saja, ada hakim yang mutasinya dari daerah jauh ke daerah jauh lainnya, dan ada yang pola campuran. Selain itu, pola promosi dan mutasi dinilai belum mempertimbangkan integritas dan kapasitas berdasarkan sertifikasi keahlian. Hakim yang punya sertifikasi lingkungan misalnya, idealnya ditempatkan di pengadilan yang banyak perkara lingkungannya.³²

Selain itu, persoalan distribusi hakim yang belum merata juga menjadi persoalan tersendiri. Berikut gambaran ketimpangan rasio jumlah perkara dan hakim yang menunjukkan adanya distribusi hakim belum merata.

³¹ *Ibid.*

³² Sulistyowati Irianto, et.al., *Problematika Hakim, Peradilan dan Masyarakat Indonesia: Studi Socio Legal*, Jakarta: Komisi Yudisial, 2017, h. 8.

Tabel 1-1
Ketimpangan Jumlah Rasio Perkara dan Hakim
Pada masing-masing kelas pengadilan³³

| Pengadilan Kelas IA | |
|------------------------------|-----------------------------|
| PN Banda Aceh | PN Samarinda |
| Jumlah perkara sedikit (135) | Jumlah perkara banyak (848) |
| Jumlah hakim banyak (27) | Jumlah hakim sedikit (19) |
| Pengadilan Kelas IB | |
| PN Sungaliat | PN Selong |
| Jumlah perkara sedikit (188) | Jumlah perkara banyak (279) |
| Jumlah hakim banyak (14) | Jumlah hakim sedikit (9) |
| Pengadilan Kelas II | |
| PN Rangkasbitung | PN Selong |
| Jumlah perkara sedikit (57) | Jumlah perkara banyak (109) |
| Jumlah hakim banyak (9) | Jumlah hakim sedikit (4) |

Tabel 1-2
Ketimpangan Jumlah Rasio Perkara dan Hakim
Antar Badan Peradilan Umum dan Agama³⁴

| | |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| a. PT dan PN ada di masing-masing Provinsi; | |
| b. Jumlah PT dan PN hampir sama | |
| Umum | Agama |
| Tingkat Pertama (380) | Tingkat Pertama (359) |
| Tingkat Banding (34) | Tingkat Banding (34) |
| c. Ketimpangan: | |
| Pengadilan Tingkat Pertama (Tahun 2014) | |
| Umum | Agama |
| Jumlah perkara (3.454.328) | > Jumlah perkara (536.788) |
| Jumlah hakim (3.034) | hampir sama (=) Jumlah hakim (2.726) |
| Pengadilan Tingkat Banding (2014) | |
| Umum | Agama |
| Jumlah perkara (11.678) | > Jumlah perkara (2.493) |
| Jumlah hakim (576) | hampir sama (=) Jumlah hakim (513) |

³³ Ikhsan Azhar, *Sistem Satu Atap dan Shared Responsibility.....*

³⁴ *Ibid.*

| Pengadilan Tingkat Pertama (Tahun 2015) | |
|------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Umum | Agama |
| Jumlah perkara (4.104.706) | > Jumlah perkara (559.975) |
| Jumlah hakim (3.311) | hampir sama (=) Jumlah hakim (3.045) |

| Pengadilan Tingkat Banding (2015) | |
|------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Umum | Agama |
| Jumlah perkara lebih banyak (13.547) | > Jumlah perkara (2.209) |
| Jumlah hakim (485) | hampir sama (=) Jumlah hakim (359) |

Tabel diatas memperlihatkan fakta secara jelas, bahwa rasio antara beban perkara dengan jumlah hakim di beberapa pengadilan belum cukup merata. Oleh karenanya perlu dipikirkan jalan keluar dalam memperbaiki manajemen peradilan. Solusi yang ditawarkan adalah manajemen hakim tidak lagi dilakukan oleh satu Lembaga (Mahkamah Agung), tapi perlu melibatkan lembaga-lembaga lain (khususnya Komisi Yudisial) sebagai mitra strategis bagi Mahkamah Agung dalam menciptakan manajemen hakim yang akuntabel untuk mewujudkan peradilan agung. Konsep pelibatan lebih dari satu lembaga ini disebut *shared responsibility system*.

Konsep *shared responsibility system* dengan memberikan ruang bagi keterlibatan Lembaga lain, khususnya Komisi Yudisial ini juga telah disuarakan oleh Jimly Ashiddiqie, dalam pandangannya, "*Sebelum satu atap hakim dinilai tidak independen, namun sekarang elemen-elemen independensi yang lain sudah mulai ada. Dulu Menkumham dianggap representasi dari kekuasaan, sehingga fungsi Departemen dihilangkan dan administrasi hakim pindah ke Mahkamah Agung. Namun sekarang ini Mahkamah Agung tidak mampu mengurus organisasi. Hakim saat ini justru sibuk mengurus anggaran, proyek pembangunan gedung pengadilan, peresmian dan lain-lain yang bukan merupakan pekerjaan hakim. Apalagi Sekretaris Mahkamah Agung saat ini harus berasal dari hakim. Hakim seharusnya menangani perkara saja dan manajemen keadilan, bukan urusan teknis administrasi. Dengan adanya Komisi Yudisial, peran Komisi Yudisial dapat dialihkan untuk mengelola administrasi Mahkamah Agung.*"³⁵

³⁵ Jimly Ashiddiqie, *Cetak Biru Mahkamah Agung 2010-2035*. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2010, h. 16.

Basis Teoritik *Shared Responsibility System*

Konsep *shared responsibility system*, khususnya dalam ranah manajemen hakim sejatinya adalah manifestasi dari konsep *checks and balances* antara lembaga peradilan dengan lembaga negara lain. Selama ini sistem kekuasaan kehakiman dengan satu atap di bawah MA yang diterapkan sejak 2004 ini dapat menimbulkan *abuse of power* dan banyak menimbulkan problem akuntabilitas. Dengan sistem berbagi tanggung jawab ini, MA akan lebih fokus pada tugasnya menangani perkara (teknis yudisial), tidak lagi disibukan dengan tugas lain (nonyudisial), seperti rekrutmen, promosi-mutasi, hingga pensiun hakim karena tugas nonyudisial itu bisa dilakukan lembaga lain, misalnya KY.

Anggapan bahwa *shared responsibility system* menabrak prinsip independensi adalah anggapan yang keliru dan mengandung kekacauan teoritik. Sebagaimana pandangan Jimly Asshiddiqie (dengan mengutip O. Hood Philips), doktrin pemisahan kekuasaan seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu (tanpa ada mekanisme control antar lembaga), dianggap oleh para ahli sebagai pandangan yang tidak realistis dan jauh dari kenyataan. Pandangan-pandangan itu dianggap oleh para ahli sebagai kekeliruan Montesquieu dalam memahami sistem ketatanegaraan Inggris yang dijadikannya obyek telaah untuk mencapai kesimpulan mengenai *trias politica*-nya itu dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (1978). Tidak ada satu negara pun yang sungguh-sungguh mencerminkan gambaran Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) demikian itu. Bahkan, struktur dan sistem ketatanegaraan Inggris yang ia jadikan obyek penelitian dalam menyelesaikan bukunya itu juga tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan seperti yang ia bayangkan. Pandangan Baron de Montesquieu biasa dikritik sebagai "*an imperfect understanding of eighteenth-century English Constitution*"³⁶

Pandangan itu senada dengan Sabastian Pompey, menurutnya jika doktrin pemisahan kekuasaan tidak mengijinkan penyerobotan wilayah cabang kekuasaan yang lain. Ini berarti salah satu kekuasaan tidak boleh menjalankan fungsi-fungsi utama yang merupakan kewenangan dari cabang kekuasaan yang lainnya. Maka, secara tradisional badan yudikatif tidak akan mempunyai kewenangan untuk mengontrol kekuasaan-kekuasaan yang lain.³⁷

Dengan kata lain, pemisahan fungsi menjadi tidak berarti apabila tidak diikuti atau dilengkapi dengan '*checks and balances*'. Karena ajaran *checks and*

³⁶ O. Hood Phillips, Paul Jackson, dan Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet & Maxwell, 2001, h. 12, dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, h. 17.

³⁷ Sebastian Pompey, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012, h. 33.

balances akan menutupi kelemahan dalam melakukan kontrol antar cabang-cabang pemerintahan berdasarkan ajaran pemisahan kekuasaan.³⁸ Seperti halnya teori '*mixed government*', doktrin '*checks and balances*' berlandaskan dua asumsi, yakni (1) setiap bagian dari pemerintahan mempunyai kecenderungan untuk menyalahgunakan posisinya apabila urusan pemerintahan semata-mata diserahkan pada bagian itu; (2) satu-satunya cara yang paling efektif untuk mengontrol penggunaan kekuasaan oleh bagian pemerintahan tertentu hanyalah melalui '*countervailing*' dari bagian lain.³⁹

***Shared Responsibility System* dalam Manajemen Hakim di Negara Lain**

Di banyak negara, seperti Perancis, Italia dan Bulgaria, Praktik *shared responsibility system* berlangsung dengan baik, tanpa adanya penolakan dari lembaga yang satu terhadap kewenangan yang dimiliki oleh lembaga yang lain. Di Perancis misalnya, system manajemen hakim melibatkan beberapa lembaga yaitu Presiden, Menteri Kehakiman, dan lembaga semacam Komisi Yudisial yang disebut *Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)*.⁴⁰ CSM mempunyai fungsi utama sebagai penyeimbang antara kewenangan Presiden dan kewenangan Menteri kehakiman. Kewenangan yang diseimbangkan oleh CSM yaitu, kewenangan Presiden dalam mengangkat hakim-hakim dan kewenangan Menteri Kehakiman sehubungan dengan pengangkatan *magistrate*⁴¹ dan melakukan manajemen lembaga peradilan.

CSM mempunyai wewenang memberikan pertimbangan dalam pengangkatan, kenaikan jabatan dan pendisiplinan hakim. CSM mengeluarkan sanksi-sanksi disipliner bagi anggota *sitting magistrate*. Sanksi-sanksi berkisar antara teguran sampai dengan penarikan hak pensiun dan pelarangan pelaksanaan tugas peradilan tertentu. Tidak dapat dilakukan banding terhadap sanksi disipliner.⁴²

Sementara di Italia, konsep *shared responsibility system* dalam manajemen hakim juga diterapkan. Di Italia terdapat Lembaga semacam Komisi Yudisial

³⁸ Susi Dwi Harjani, *Jurnal Unisia*, No. 49/XXVI/III/2003, h. 251.

³⁹ Mark Brzezinski, *The Struggle for Constitutionalism in Poland*, London: Macmillan Press Ltd, 1998, h. 12-26, dalam Susi Dwi Harijanti, *Jurnal Unisia*, No. 49/XXVI/III/2003, h. 251.

⁴⁰ Lihat Konstitusi Perancis Tahun 1958, Pasal 64.

⁴¹ Independensi peradilan di dalam sistem ketatanegaraan Perancis memperoleh jaminan, baik secara fungsional maupun secara hukum. Konstitusi Perancis mengatur mengenai kedudukan lembaga peradilan yang disebut sebagai *Autorite Judiciaire* (terdapat dalam Bab VIII Konstitusi Perancis 1958) Konstitusi Perancis secara prinsip menjamin independensi peradilan dalam arti yang fungsional. Lembaga peradilan ini disebut *Corp Judiciaire* yang terdiri dari *magistrate* tetap (*standing magistrate*) dan *magistrate* tidak tetap (*sitting magistrate*). Terdapat suatu jaminan konstitusional tambahan untuk menjamin independensi dari *sitting magistrate*, bahwa para hakim *magistrate* tidak tetap ketika sudah diangkat tidak dapat diberhentikan.

⁴² Keanggotaan CSM terdiri dari 2 (dua) orang yang merupakan *ex-officio* dari pemerintah, sedangkan yang lainnya sebagai anggota ditunjuk dari kelompok representatif. Adapun anggota CSM secara lengkap adalah sebagai berikut: *Ex-officio* Presiden Perancis sebagai Ketua; *Ex-officio* Menteri Kehakiman sebagai Wakil Ketua; Satu orang ditunjuk oleh Senat; Satu orang ditunjuk oleh *Assemblée Nationale*. Satu orang dari lingkungan *Conseil d'Etat*, Satu orang dari lingkungan *Cour de Comptes*; Enam orang diangkat oleh *sitting magistrate* dengan sistem perwakilan; Enam orang diangkat oleh anggota kejaksaan melalui sistem perwakilan. Lihat Wim Voermans, *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa*, diterjemahkan oleh Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2002, h. 73.

yang disebut *Consiglio Superiore della Magistratura*, atau dalam bahasa Inggris *The Superior Council of the Judiciary* (selanjutnya disebut CSM), yang dalam Pasal 104 Konstitusi Italia disebut *The High Council of the Judiciary*.

CSM mempunyai wewenang yang besar terkait manajemen hakim. Berdasarkan Pasal 105 Konstitusi Italia, CSM merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengangkat, menentukan tugas, menempatkan dan menaikkan pangkat hakim, disamping memberikan tindakan-tindakan disipliner terhadap hakim. CSM memiliki kewenangan untuk menerapkan sanksi disipliner terhadap berbagai pelanggaran peradilan (*judicial misconduct*) dan untuk mengadakan pelatihan bagi hakim.⁴³

Keberadaan CSM justru memperkuat independensi peradilan. Peran Presiden Republik Italia (yang secara resmi merupakan Presiden CSM) lebih merupakan peran simbolik, atau setidaknya tidak memiliki peran yang mengarah pada keterlibatan secara intrinsik dalam kegiatan CSM. Salah satu kompetensi yang paling penting dari CSM adalah pengangkatan *magistrate*. Untuk diangkat menjadi hakim di Italia, pertama-tama seseorang harus diterima dalam pelatihan hakim. Penempatan hakim dan pengangkatan hakim merupakan wewenang CSM. Penempatan tersebut memiliki sifat ganda, dimana pada satu sisi penempatan dapat berlaku sebagai salah satu sanksi disipliner bagi seorang hakim, di sisi lain penempatan yang tidak berhubungan dengan sanksi disipliner. CSM memiliki kewenangan untuk mengadakan pelatihan bagi hakim. Hakim yang masih dalam masa pelatihan memperoleh suatu paket pelatihan wajib (*auditore giudiziario*).⁴⁴

Begitupun di Bulgaria, Dalam konstitusi Bulgaria, pengaturan mengenai kekuasaan kehakiman diatur pada Bab VI dengan judul "*Judicial Power*". Di dalam Konstitusi Bulgaria jaminan atas independensi peradilan mendapatkan porsi yang sama. Pasal 117 ayat (2) menyatakan: "*The judicial branch is independent. In the performance of their functions, all judges, court assessors, prosecutors, and investigating magistrates shall be subservient only to the law*".⁴⁵

⁴³ Lihat Konstitusi Italia, Pasal 105. Lihat juga dalam A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2004, h. 10. Awal mulanya CSM dibentuk pada Departemen Kehakiman, yang pada dasarnya bertindak sebagai badan penasehat, dan pertimbangan dalam hal biaya administrasi yang berat dan pengelolaan hakim di dalam peradilan. Perubahan yang cukup signifikan ketika pemerintah Giolitti III mendefinisikan dan meringkaskan organ baru, yang dilatarbelakangi karena adanya kendala kontrol terhadap Menteri Kehakiman dalam mendukung pengelolaan pengadilan.

⁴⁴ Wim Voemans, *Komisi Yudisial di Beberapa Negara ...*, h. 96-97. Saat ini keanggotaan CSM terdiri dari 33 anggota, yaitu 3 (tiga) anggota ditentukan oleh konstitusi yaitu Presiden Republik (yang secara resmi mengetuai CSM), Presiden Pengadilan Kasasi, Jaksa Penuntut Umum pada Pengadilan Kasasi. Kemudian 20 (dua puluh) anggota dari lingkungan kehakiman dan anggota OM (*togati*) dipilih oleh hakim dan jaksa, serta 10 (sepuluh) anggota dari luar organisasi kehakiman itu sendiri (*laic*) dipilih oleh Parlemen. Anggota CSM masa jabatannya 4 (empat) tahun.

⁴⁵ Lihat Konstitusi Bulgaria Tahun 1991, Pasal 117 ayat (2).

Penegasan komitmen jaminan independensi peradilan Bulgaria merupakan hasil resultante politik reformasi konstitusi di 1991. Reformasi konstitusi Bulgaria di 1991 tidak hanya berimbas pada jaminan independensi peradilan tetapi juga berimplikasi pada pelembagaan organ sejenis Komisi Yudisial dengan penamaan *Supreme Judicial Council* (SJC). SJC diatur secara tegas dalam Konstitusi Bulgaria tepatnya pada Pasal 130. Fator pendorong kelahiran SJC di Bulgaria dipicu oleh pengalaman pahit di rezim komunis. Di bawah rezim komunis kekuasaan kehakiman bukan menjadi *variable* yang independen. Seleksi dan pengangkatan hakim tunduk pada control kaum komunis. Imbasnya, proses peradilan tidak dilakukan secara imparisial.⁴⁶

Salah satu kesepakatan politik untuk mewujudkan reformasi peradilan ialah memutus mata rantai kekuasaan eksekutif dalam hal administrasi manajerial peradilan. SJC merupakan pilihan politik saat itu untuk mengawal independensi peradilan.⁴⁷

Berdasarkan Konstitusi Bulgaria, SJC mempunyai kuasa terkait manajemen hakim, yaitu untuk mengusulkan kepada Presiden terkait pengangkatan, pemberhentian, mutasi, promosi, dan pembinaan, bagi para hakim dan jaksa. Lebih dari itu, SJC berfungsi sebagai badan otonom administrasi manajerial kehakiman. Sebagai badan administrasi manajerial, SJC menjadi penghubung komunikasi politik antara parlemen dan pemerintah khususnya Menteri Kehakiman.

D.2. Urgensi *Shared Responsibility System* dalam Manajemen Hakim di Indonesia

Di Indonesia, konsep *shared responsibility system* dalam manajemen hakim khususnya pada ranah rekrutmen hakim sebenarnya pernah diatur melalui 3 (tiga) Paket Undang-Undang Badan Peradilan (Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama, dan Undnag-Undang Nomor 51 tentang Peradilan Tata Usaha Negara). Dalam Undang-Undang *a quo* dirumuskan bahwa seleksi pengangkatan

⁴⁶ Gerald Zarr, "Judicial Strengthening in Bulgaria", *Bulgaria Judiciary Project*, No.: 180-0249.83, Bulgaria: United Stated Agency for International Development, 1998, h. 2.

⁴⁷ Open Society Institute, "Judicial Independence in Bulgaria", *Europe Project*, Monitoring the E.U. Accession Process Judicial Independence, 2001, E.U., h. 75. Komposisi keanggotaan SJC terdiri dari 25 (dua puluh lima) anggota, 3 (tiga) diantaranya dijabat secara *ex-officio* oleh Ketua *Supreme Court of Cassation*, Ketua *Supreme Administrative Court*, dan *Chief Prosecutor*. Sebelas anggota lainnya dipilih oleh parlemen, dan sebelas anggota lainnya dipilih dari cabang kekuasaan yudisial. Kriteria yang harus dimiliki oleh ke-25 anggota tersebut antara lain mempunyai kemampuan kapabilitas, profesional dan berintegritas. Tidak hanya itu para calon anggota wajib mempunyai pengalaman minimal 15 (lima belas) tahun di bidangnya.

hakim dilaksanakan bersama-sama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.⁴⁸ Aturan tersebut tegas menganut konsep *shared responsibility system*, dengan melibatkan lebih dari satu lembaga.

Akan tetapi jajaran Hakim Agung yang tergabung dalam IKAHI mengajukan uji materi ketentuan pasal tersebut. Pemohon beralasan, wewenang Komisi Yudisial dalam rangka pengangkatan hakim peradilan tingkat pertama melalui ketiga Undang-Undang tersebut dinilai mengganggu dan mengintervensi independensi hakim. Disebutkan pula bahwa dengan adanya keikutsertaan Komisi Yudisial dalam mengangkat hakim peradilan umum, peradilan agama dan peradilan tata usaha negara dinilai menghambat cita-cita reformasi yang mengamanahkan pengelolaan organisasi, administrasi, dan finansial lembaga peradilan berada di bawah Mahkamah Agung sendiri.⁴⁹

Mahkamah Konstitusi menilai dalam pertimbangan putusannya pada poin 3.9 bahwa frasa “wewenang lain” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 adalah semata dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, tidak dapat diperluas dengan tafsiran lain. UUD 1945 tidak memberi kewenangan kepada pembuat Undang-Undang untuk memperluas kewenangan Komisi Yudisial.⁵⁰ Dengan dasar pertimbangan tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon melalui Putusan Nomor 43/PUU-XIII/2015⁵¹

Dalam perkembangannya, disukursus tentang *shared responsibility system* mengenai manajemen hakim ramai diperbincangkan setelah DPR melalui hak inisiatifnya merancang Rancangan Undang-Undang (RUU) Jabatan Hakim. RUU tersebut juga dipicu oleh transformasi status hakim yang tidak lagi ditempatkan sebagai aparatur sipil Negara, tetapi diposisikan sebagai pejabat Negara berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Oleh karena itu, ketika statusnya pejabat Negara, maka manajemennya juga disesuaikan dengan posisinya sebagai pejabat negara, mulai dari proses rekrutmen, pertanggungjawaban kinerja, sampai pada sistem pengawasan.

⁴⁸ Lihat Pasal 14A ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum; Pasal 13A ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama; Pasal 14A ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan tata Usaha Negara (sebelum dibatalkan oleh MK melalui putusan n Nomor 43/PUU-XIII/2015).

⁴⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015, h. 18-19.

⁵⁰ *Ibid.*, h. 120.

⁵¹ *Ibid.*, h. 121-124. Menariknya putusan tersebut disertai *dissenting opinion* yang dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna, salah seorang hakim konstitusi yang tidak sependapat dengan amar putusan. Pada pokoknya *dissenting opinion* menjelaskan bahwa ikut sertanya Komisi Yudisial dalam proses rekrutmen hakim peradilan tingkat pertama tidak bertentangan dengan konstitusi. Menurut I Dewa Gede Palguna seharusnya Mahkamah Konstitusi memutuskan putusan dalam bentuk putusan *conditionally constitutional* (konstitusional bersyarat), yaitu sepanjang frasa “bersama Komisi Yudisial” proses seleksi pengangkatan hakim ketiga pengadilan tingkat pertama dimaknai sebagai diikutsertakannya Komisi Yudisial dalam proses pemberian materi kode etik dan pedoman perilaku hakim bagi para calon hakim dalam proses seleksi tersebut.

Dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Jabatan Hakim tersebut, beberapa isu terkait manajemen hakim menjadi obyek pengaturan, yaitu: a) rekrutmen/seleksi hakim, b) promosi mutasi, c) penilaian profesionalisme, d) pengawasan dan e) usia pensiun.

Dalam rangka memperkuat materi dalam RUU tentang Jabatan Hakim tersebut beberapa lembaga negara terkait, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Pemerintah, Mahkamah Agung (MA), dan Komisi Yudisial (KY) menyampaikan beberapa draft usulan. Secara sederhana, usulan dari masing-masing lembaga tersebut bisa dilihat dalam matriks berikut⁵²;

a. Rekrutmen Hakim Pertama

| DPR | MA | Pemerintah | KY |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a. Dilaksanakan oleh MA dan KY; b. Ketentuannya diatur dalam PERMA | a. Dilaksanakan oleh MA; b. Ketentuannya diatur dalam PERMA. | a. Dilaksanakan oleh Panitia Seleksi yang dibentuk oleh Pemerintah; b. Ketentuannya diatur dalam Peraturan Presiden | a. Dilaksanakan oleh Panitia Seleksi yang dibentuk oleh Pemerintah yang didalamnya terdapat banyak unsur (MA, KY, Pemerintah, Akademisi, Praktisi, dst) b. Ketentuannya diatur dalam Peraturan Presiden |

b. Peningkatan Kapasitas Hakim Pertama dan Tinggi

| DPR | MA | Pemerintah | KY |
|--------------------------------------------------------|-----------|-------------------|----------------------------------------------------|
| a. Teknis Peradilan oleh MA; b. Kepribadian oleh KY | Oleh MA | Oleh MA | a. Teknis peradilan oleh MA b. Perilaku oleh KY |

⁵² Hasil Pemetaan Tim Internal Komisi Yudisial.

c. Promosi dan Mutasi Hakim Pertama

| DPR | MA | Pemerintah | KY |
|------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| a. Dilaksanakan oleh Tim MA dan KY; b. Diatur dalam PP. | a. Oleh internal MA (Tim Promosi Mutasi, yang terdiri atas Pimpinan MA dan Pejabat Struktural Eselon I Bidang Teknis, termasuk Sesma) b. Diatur dalam PERMA | a. Dilaksanakan Oleh MA; b. Diatur dalam PERMA | a. Dilaksanakan oleh Tim MA dan KY; b. Diatur dalam PP. |

d. Pengawasan

| DPR | MA | Pemerintah | KY |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a. Meliputi Teknis Yudisial, Kinerja, & Perilaku; b. Kinerja diawasi oleh MA c. Perilaku: oleh KY d. Teknis Yudisial : melalui upaya hukum (banding-kasasi-PK) | Oleh MA (internal) | a. Meliputi Teknis Yudisial, Kinerja, dan Perilaku; b. Teknis Yudisial: melalui upaya hukum; c. Kinerja: oleh MA; d. Perilaku: oleh KY; e. Penjatuhan sanksi: - ringan dan sedang: oleh KY dan sifatnya final dan mengikat; - berat oleh MKH. | a. Meliputi Teknis Yudisial, Kinerja, dan Perilaku; b. Teknis Yudisial: melalui upaya hukum; c. Kinerja: oleh MA; d. Perilaku: oleh KY. e. Penjatuhan sanksi: - ringan dan sedang: oleh KY dan sifatnya final dan mengikat; - berat oleh MKH. |

e. Penilaian kinerja

| DPR | MA | Pemerintah | KY |
|------------|-------------------------------------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Oleh MA | Dilakukan MA menggunakan sistem SKP (PNS) | Oleh MA (internal) | Dilakukan oleh Tim Penilai, Didalamnya terdapat banyak unsur (MA, KY, Pemerintah, Akademisi, Praktisi, dst) |

Bila dicermati dari matriks di atas, 3 (tiga) lembaga, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah dan Komisi Yudisial mengusulkan konsep *shared responsibility system* dalam manajemen hakim. Sementara Mahkamah Agung tetap pada sikapnya mempertahankan sistem satu atap mulai dari rekrutmen hakim pertama, promosi mutasi, peningkatan kapasitas hakim, pengawasan, dan penilaian kinerja yang menolak keterlibatan Lembaga lain. Sikap ortodoksi Mahkamah Agung terhadap sistem manajemen hakim tentu saja ironis di tengah ragam masalah pemberlakuan sistem satu atap. Sikap itu juga tidak relevan dengan transformasi status hakim sebagai pejabat negara yang meniscayakan berbagai konsekuensi perubahan dari sistem manajemen hakimnya. Sikap demikian juga bertentangan dengan prinsip *checks and balances* dalam rangka mewujudkan akuntabilitas peradilan.

Konsep Dewan Perwakilan Rakyat, pemerintah dan Komisi Yudisial justru bisa menjadi alternatif dalam pemberlakuan *shared responsibility system* dalam manajemen hakim. Dalam pandangan penulis, konsep *shared responsibility system* dalam manajemen hakim bukan lagi sekedar sebagai sebuah momentum, tetapi sebagai sebuah prinsip yang mesti ditunaikan dalam mendorong reformasi peradilan di Indonesia yang masih menempuh jalan terjal. Oleh karena itu, sudah saatnya praktik manajemen hakim satu atap diganti dengan praktik pembagian tanggung jawab. Dengan demikian, setiap lembaga bisa fokus dalam melaksanakan tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam hal ini hakim fokus melaksanakan tugasnya memeriksa, mengadili, dan memutus perkara, sementara urusan manajemennya dilakukan oleh lembaga-lembaga lain sebagai wujud *checks and balances*.

KESIMPULAN

1. Sistem satu atap dalam manajemen hakim yang sudah berjalan lebih dari 17 tahun menyisakan ragam persoalan. Mulai dari sistem rekrutmen dan kepangkatan yang masih mengikuti pola Aparatur Sipil Negara, sementara status hakim adalah Pejabat Negara. Juga terkait promosi dan mutasi yang belum cukup transparan dan terpola serta masih banyak dikeluhkan sebagian hakim. Isu lainnya terkait integritas dan ketimpangan rasio antara beban perkara dan jumlah hakim. Kondisi tersebut meniscayakan perubahan sistem manajemen hakim ke arah *shared responsibility system* atau pembagian wewenang lebih dari satu lembaga.

2. *Shared responsibility system* dalam manajemen hakim bersandar pada teori *checks and balances* antar lembaga dalam rangka mewujudkan akuntabilitas peradilan. Di banyak negara, konsep tersebut banyak diberlakukan tetapi di Indonesia justru menuai resistensi dari Mahkamah Agung sendiri. Sudah seharusnya sistem satu atap diganti dengan *shared responsibility system* sehingga hakim fokus pada tugas utamanya menerima, mengadili dan memutus perkara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2004;
- Brzezinski, Mark, *The Struggle for Constitutionalism in Poland*, London: Macmillan Press Ltd, 1998;
- Eva Achjani Zulfa, Hasril Hertanto, *et.al.*, *Reformulasi Metode Seleksi Calon Hakim Agung, Mencari Model Penjaringan Hakim Agung*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2010;
- Imran dan Tim Komisi Yudisial untuk RUU Jabatan Hakim, "Penguatan RUU Jabatan Hakim: Perspektif Komisi Yudisial", dalam *Meluruskan Arah Manajemen Kekuasaan Kehakiman*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2018;
- Jimly Ashiddiqie, *Cetak Biru Mahkamah Agung 2010-2035*. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2010;
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006;
- Phillips, O. Hood, Paul Jackson, and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet & Maxwell, 2001;
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung: Alumni, 1986;
- Sebastian Pompe, *Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung*, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2012;
- Sulistiyowati Irianto, *et.al.*, *Problematika Hakim, Peradilan dan Masyarakat Indonesia: Studi Socio Legal*, Jakarta: Komisi Yudisial, 2017;
- Voermans, Wim, *Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropa*, diterjemahkan oleh Adi Nugroho dan M. Zaki Hussein, Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independensi Peradilan (LeIP), 2002;

Jurnal

Open Society Institute, "Judicial Independence in Bulgaria", *Europe Project*, Monitoring the E.U. Accession Process Judicial Independence, 2001, E.U;

Susi Dwi Harjani, *Jurnal Unisia*, No. 49/XXVI/III/2003;

Zarr, Gerald, "Judicial Strengthening in Bulgaria", *Bulgaria Judiciary Project*, No.: 180-0249.83, Bulgaria: United States Agency for International Development, 1998;

Artikel dan Sumber Lainnya

Ikhsan Azhar, *Sistem Satu Atap dan Shared Responsibility*, Kajian Ilmiah, tidak dipublikasikan;

Komisi Yudisial, *Laporan Tahunan Komisi Yudisial Tahun 2019*, yang diterbitkan tanggal Februari 2020;

-----, *Risalah Komisi Yudisial, Cikal Bakal, Pelembagaan, dan Dinamika Wewenang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, 2013;

Mahfud MD, *Keynote Speech* disampaikan pada acara *Seminar On Comparative Models of Judicial Commission*, di Hotel Arya Duta Jakarta, pada 5 Juli tahun 2010;

Mahkamah Agung, *Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2016*, yang diterbitkan tanggal 9 Februari 2017;

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015;

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2014;

Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 151 Tahun 2011;

Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 119 Tahun 2013;

Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 194 Tahun 2014;

Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 214 Tahun 2014;

Taufiqurrahman Syahuri, "Kontribusi Perguruan Tinggi dalam Mewujudkan dan Menjaga Peradilan Bersih", *Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Bengkulu ke 29*, Bengkulu, pada 29 April 2011;

Internet

Pandangan Harifin Tumpa yang disampaikan dalam diskusi di Jakarta, Minggu, 21 Februari 2017, <https://mediaindonesia.com/read/detail/29901-kebijakan-satu-atap-jadi-awal-ambradulnya-penanganan-perkara-di-ma>, diunduh pada 19 Oktober 2020;

Pernyataan Juru Bicara Mahkamah Agung, Suhadi pada tanggal 17 Oktober 2016 di Gedung Mahkamah Agung, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5805eef537642/ma-tegaskan-sistem-satu-atap-harga-mati/>, diunduh pada 19 Oktober 2020;

Novrieza Rahmi, “Mereposisi Status Hakim yang Ideal, Cermati Secara Mendalam”, <https://jurnal.hukumonline.com/berita/baca/lt59370c3417b32/mereposisi-status-hakim-yang-ideal--cermati-secara-mendalam>, diunduh pada 3 Maret 2021;

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Amandemen;

-----, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasca Amandemen;

-----, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran negara (TLN) Nomor 4415;

-----, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2011 Nomor 106 dan Tambahan Lembaran negara (TLN) Nomor 5250;

-----, Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum;

-----, Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama;

-----, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan tata Usaha Negara;

Konstitusi Bulgaria;

Konstitusi Italia;

Konstitusi Perancis.

Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyesuaian Batasan Tindak Pidana dan Jumlah Denda dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana.