

## SISTEM PEMBINAAN DAN PENGAWASAN HAKIM PENGADILAN AGAMA PASCA LAHIRNYA UU NO. 50 TAHUN 2009

Oleh: Abd. Halim Talli, S.Ag., M.Ag.

(Dosen Fakultas Syariah dan Hukum UIN Alauddin Makassar)

### Abstract

Penyatuan pembinaan *judicial power* dengan *court administration* di bawah Mahkamah dikenal dengan sistem pembinaan peradilan satu atap. Dengan diberlakukan ketentuan pembinaan sistem peradilan terpadu dalam satu atap, maka sejak itu pula penyelenggaraan peradilan yang dilaksanakan di pengadilan agama dan pengadilan tingkat pertama lainnya sepenuhnya dalam pembinaan Mahkamah Agung. Segala sangkut paut pembinaan yustisi dan non yustisi (organisasi, administrasi dan finansial) institusi peradilan pada keempat lingkungan peradilan tersebut berada di bawah tanggung jawab Mahkamah Agung. Demikian halnya dengan sistem pengawasan hakim. Pengawasan hakim pengadilan agama juga tidak berbeda dengan sistem pengawasan pada pengadilan tingkat pertama lainnya. Sistem pengawasan ini dikenal dengan pengawasan internal yang dilakukan oleh Mahkamah Agung di samping pengawasan ketua pengadilan agama dan ketua pengadilan tinggi agama, dan pengawasan eksternal dilakukan oleh Komisi Yudisial. Pengawasan eksternal oleh Komisi Yudisial ini adalah dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim berdasarkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

**Keyword:** *Pembinaan dan pengawasan hakim pengadilan agama, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudial.*

### A. Pendahuluan

Salah satu tuntutan masyarakat yang sangat mendasar sejak era reformasi hingga saat ini adalah terwujudnya sistem peradilan yang mandiri dan tegaknya supremasi hukum di Indonesia. Tuntutan itu tentu sangat beralasan, karena pengadilan yang selama ini diharapkan sebagai ujung tombak penegakan hukum dan keadilan, masih sering melahirkan putusan yang menciderai rasa keadilan masyarakat. Demikian pula, penegakan supremasi hukum yang didambakan pada sebuah negara hukum seperti Indonesia ini, masih saja terkadang dipengaruhi oleh intrik kekuasaan dan keserakahan pihak-pihak tertentu.

Meresponi tuntutan masyarakat tersebut, maka pada sidang MPR tanggal 13 November 1998 menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Konsideran huruf c TAP MPR ini menyebutkan bahwa “tuntutan hati nurani rakyat menghendaki adanya penyelenggara negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab agar reformasi pembangunan dapat berdayaguna dan berhasilguna”. Ketetapan MPR ini merupakan penabuh awal gendang pergerakan reformasi ke arah penegakan hukum dan keadilan.

Memperkuat TAP MPR Nomor XI/MPR/1998, Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan TAP MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan. Visi ini dimaksudkan menjadi pedoman untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia. Visi ini dirumuskan untuk menjadi sumber inspirasi, motivasi, kreativitas, serta arah kebijakan penyelenggara negara sampai tahun 2020. Pada bab 3 bagian kedua dalam visi tersebut menyebutkan bahwa “Semua warga negara berkedudukan sama di depan hukum dan berhak mendapatkan keadilan. Hukum ditegakkan untuk keadilan dan bukan untuk kepentingan kekuasaan ataupun kelompok kepentingan tertentu. Tantangan untuk menegakkan keadilan adalah terwujudnya aturan hukum yang adil serta institusi hukum dan aparat penegak hukum yang jujur, profesional, dan tidak terpengaruh oleh penguasa. Supremasi hukum ditegakkan untuk menjamin kepastian hukum, keadilan, dan pembelaan hak asasi manusia”.

Berangkat dari amanat kedua ketetapan MPR tersebut di atas, Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan langkah cepat yaitu melakukan perubahan-perubahan pokok dan mendasar terutama sekali terhadap Undang Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara yang merupakan sumber hukum tertinggi<sup>1</sup>. Amandemen UUD 1945 dilakukan terhadap pasal-pasal yang memuat ketentuan-ketentuan yang tidak mendukung terwujudnya Visi Indonesia 2020, termasuk amandemen pasal 24 tentang kekuasaan kehakiman. Hasil amandemen pasal 24 tersebut secara substansi mengatur tentang kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara serta Mahkamah Konstitusi, dan pembentukan Komisi Yudisial yang bertugas mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.<sup>2</sup>

Setelah amandemen pasal 24 UUD 1945 tersebut, segera dibenahi peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya,<sup>3</sup> seperti undang-undang, peraturan pemerintah, dan lain-lain dalam rangka mewujudkan supremasi hukum dan terbentuknya institusi peradilan yang berwibawa. Menetapkan peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai regulator dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dalam kerangka Negara Hukum Republik Indonesia. Menurut Paulus Lotulung, langkah yang segera harus dilakukan dalam mewujudkan cita-cita reformasi tersebut adalah menetapkan peraturan perundang-undangan yang dijadikan patokan dalam melakukan kebijakan bidang hukum, politik dan pemerintahan.<sup>4</sup>

## **B. Peradilan Agama dalam Pembinaan Sistem Peradilan Terpadu**

Sistem peradilan di Indonesia saat ini dilakukan dalam sistem peradilan terpadu satu atap. Artinya, penyelenggaraan, pengelolaan dan pembinaan peradilan dilakukan secara terpadu pada semua lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung Republik Indonesia. Dalam konsideran huruf a UU Nomor 48 tahun 2009 disebutkan bahwa “kekuasaan kehakiman menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”.

Konsideran tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Agung RI merupakan satu kesatuan dengan kekuasaan

kehakiman yang diselenggarakan oleh badan-badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara. Karena itu, pembinaan dan pengembangan semua lingkungan peradilan dalam melaksanakan tugas kekuasaan kehakiman tersebut berada dalam tanggung jawab Mahkamah Agung.

Sistem peradilan terpadu satu atap ini merupakan hasil reformasi bidang hukum yang dituntut masyarakat. Yaitu tuntutan masyarakat yang menginginkan lembaga peradilan benar-benar merdeka dan independen (*independence of judiciary*) dalam melaksanakan tugas kekuasaan kehakiman. Menurut Ahmad Mujahidin, usaha menyatukan *judicial power* dengan *court administration* di bawah Mahkamah Agung sebagaimana diamanatkan UUD 1945 hasil amandemen adalah ingin membenahi mekanisme *checks and balance system* dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Proses amandemen tersebut menetapkan struktur utama lembaga yudikatif tidak hanya Mahkamah Agung, tetapi juga dilengkapi dengan Mahkamah Konstitusi dan diperkuat dengan keberadaan Komisi Yudisial.<sup>5</sup>

Sebagai tindak lanjut dari pemikiran adanya lembaga peradilan yang independen, pemerintah secara berturut-turut merancang dan menetapkan beberapa undang-undang, baik undang-undang baru maupun revisi untuk segera merealisasikan amanat konstitusi tersebut. Beberapa undang-undang yang lahir terkait dengan sistem peradilan terpadu satu atap sejak amandemen UUD 1945 antara lain:

#### 1. UU No. 35 tahun 1999

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 35 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman merupakan tindak lanjut dari upaya mewujudkan kemandirian institusi peradilan yang bebas campur tangan dari lembaga lain termasuk lembaga eksekutif.<sup>6</sup> Perubahan yang dilakukan dalam undang-undang ini adalah pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dari eksekutif. Pemisahan ini dilakukan dengan mengalihkan pembinaan organisasi, administrasi, dan finansial badan-badan peradilan dari departemen terkait kepada Mahkamah Agung. Hal ini segera dilakukan karena pembinaan organisasi, administrasi dan finansial yang pada waktu itu di bawah departemen (eksekutif), yaitu pembinaan organisasi, administrasi dan finansial badan peradilan umum dan badan peradilan tata usaha negara berada pada Departemen Kehakiman dan HAM, pembinaan organisasi, administrasi dan finansial badan peradilan agama berada pada Departemen Agama, dan pembinaan organisasi, administrasi dan finansial badan peradilan militer berada pada Markas Besar Tentara Nasional Indonesia, dipandang memberi peluang bagi penguasa melakukan intervensi ke dalam proses peradilan dan berkembangnya kolusi dan praktek-praktek negatif dalam proses peradilan. Karenanya, penanganan organisasi, administrasi dan finansial badan-badan peradilan negara tersebut dipandang harus segera dialihkan dari lembaga eksekutif kepada Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif tertinggi. Undang-undang ini menegaskan bahwa mengenai pengalihan dan penataan bidang organisasi, administrasi dan finansial ini dilaksanakan secara bertahap dalam jangka waktu 5 tahun terhitung sejak berlakunya Undang-undang Nomor 35 tahun 1999. Pengaturan pengalihan organisasi, administrasi dan finansial ini lebih lanjut ditetapkan dengan keputusan presiden.

#### 2. UU Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Kehadiran UU Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman merupakan usaha memperkuat kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana ditetapkan dalam UUD 1945 hasil amandemen sebagai dituntut oleh masyarakat. Dalam kerangka memperkuat eksistensi institusi peradilan sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman tersebut, maka segera dilakukan perubahan terhadap UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dengan ditetapkannya UU No. 35 tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 tahun 1970, dan dikeluarkan UU Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang telah diubah oleh UU Nomor 48 tahun 2009.

Melalui perubahan undang-undang tersebut diletakkan kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan, baik yang menyangkut teknis yudisial maupun menyangkut organisasi, administrasi, dan finansial diletakkan di bawah satu atap kewenangan Mahkamah Agung. Kebijakan satu atap ini sudah harus dilakukan paling lambat 5 tahun sejak diundangkan UU Nomor 35 tahun 1999. Perubahan ini dipertegas kembali pada pasal 13 ayat (1) UU Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang telah diganti dengan pasal 21 UU Nomor 48 tahun 2009, dinyatakan: “organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya di bawah kekuasaan Mahkamah Agung”. Ketentuan ini merupakan kelanjutan dari ketentuan pasal 3 yang memerintahkan hakim untuk menjaga kemandirian dalam melaksanakan tugas peradilan, dan melarang pihak-pihak luar peradilan untuk campur tangan dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman ini.

Berdasarkan UU Nomor 4 tahun 2004 sebagai realisasi dari ketentuan UU Nomor 35 tahun 1999, maka terhitung sejak 15 Januari 2004 pemerintah mengeluarkan beberapa Keputusan Presiden guna menindaklanjuti ketentuan sistem peradilan terpadu satu atap tersebut. Beberapa Keputusan Presiden dan surat Keputusan Mahkamah Agung, antara lain: 1. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi, dan Finansial lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, dan Peradilan tata Usaha Negara ke Mahkamah Agung; 2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi, dan Finansial pengadilan dalam lingkungan Peradilan Militer dari Markas Besar Tentara Nasional Indonesia ke Mahkamah Agung; 3. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2005 tentang Sekretariat Mahkamah Agung; 4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Kepaniteraan Mahkamah Agung; 5. Surat Petunjuk Ketua Mahkamah Agung Nomor: KMA/225/IV/2004 tentang Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Administrasi Selama Masa Peralihan; dan 6. Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: KMA/033/SK/2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Penggunaan Stempel, Logo, Papan Nama, Pakaian Dinas, dan Bendera Pengadilan dalam Rangka Peradilan Satu Atap di bawah Mahkamah Agung.<sup>7</sup>

Dengan diberlakukannya ketentuan pembinaan sistem peradilan terpadu dalam satu atap, maka sejak itu pula penyelenggaraan peradilan yang dilaksanakan di pengadilan pada lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara sepenuhnya dalam pembinaan Mahkamah Agung. Segala sangkut paut pembinaan yustisi dan non yustisi (organisasi, administrasi dan finansial) institusi peradilan pada keempat lingkungan peradilan tersebut berada di bawah tanggung jawab Mahkamah Agung.

Pembinaan bidang yustisi atau teknis peradilan secara garis besar adalah segala persoalan yang berhubungan dengan pelaksanaan jalannya peradilan yang meliputi penerimaan perkara, pemeriksaan, putusan dan pelaksanaan putusan. Atau

segala persoalan yang meliputi fungsi dan kewenangan badan peradilan mengadili perkara<sup>8</sup> guna menegakkan hukum dan keadilan dalam masyarakat. Sedangkan pembinaan bidang non yustisial meliputi administrasi, organisasi, dan finansial. Bidang administrasi meliputi kepegawaian, kekayaan negara, arsip dan dokumen. Bidang organisasi meliputi kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan dan struktur organisasi, dan bidang finansial adalah menyangkut penganggaran.

Dengan demikian, setelah dilakukan pengalihan secara bertahap, maka sejak 1 September 2004 pelaksanaan pembinaan administrasi, organisasi, dan finansial badan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara sudah berada di bawah tanggung jawab Mahkamah Agung.

### 3. UU Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Kehadiran Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman merupakan upaya penyempurnaan pengaturan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia. Dalam penjelasan umum undang-undang ini disebutkan minimal ada tiga hal yang mendasari ditetapkannya undang-undang ini sebagai pengganti UU Nomor 4 Tahun 2004. Ketiga hal tersebut yaitu: (1) pengaturan secara komprehensif mengenai penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawahnya, dan Mahkamah Konstitusi, (2) meresponi Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU/2006 yang membatalkan ketentuan dalam pasal 34 UU Nomor 4 Tahun 2004 mengenai pengusulan dan pengawasan hakim terkait dengan Komisi Yudisial, dan (3) upaya memperkuat penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan mewujudkan sistem peradilan terpadu (*integrated justice system*) dalam Negara Hukum Indonesia. Dengan demikian, undang-undang yang ditetapkan dan dinyatakan berlaku sejak tanggal 29 Oktober 2009 ini membawa harapan besar masyarakat agar institusi peradilan pada semua lingkungan dan tingkat dapat melaksanakan kekuasaan kehakiman dalam penegakan hukum dan keadilan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### C. Pembinaan dan Pengawasan Hakim Pengadilan Agama

Menilik ketentuan perundang-undangan yang disebutkan di atas, diketahui bahwa Peradilan agama sebagai salah satu badan peradilan yang menjalankan tugas kekuasaan kehakiman berkedudukan sama dengan badan peradilan lainnya yang berada pada naungan Mahkamah Agung. Peradilan agama dengan kekhususan yang dimilikinya menjalankan tugas peradilan, yaitu menerima, memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara berdasarkan kewenangan yang ditetapkan undang-undang, sebagaimana halnya badan peradilan umum, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara.

Dalam kaitan dengan pembinaan dan pengawasan hakim pengadilan agama, secara umum tidak berbeda dengan pembinaan dan pengawasan hakim pengadilan tingkat pertama pada semua lingkungan peradilan. Yaitu pembinaan dan pengawasan teknis yudisial dan non yudisial berada pada Mahkamah Agung yang dikenal dengan pengawasan internal, di samping pengawasan yang dilakukan Komisi Yudisial yang disebut pengawasan eksternal.

#### Pembinaan dan Pengawasan internal

Pembinaan dan pengawasan hakim pengadilan agama, baik dalam kaitan dengan pelaksanaan tugas yustisi maupun tingkah laku dan perilakunya, secara internal dilakukan oleh bawah Mahkamah Agung.

Dalam kaitan dengan pembinaan, Mahkamah Agung secara umum melakukan pembinaan kepada semua badan peradilan. Pembinaan tersebut pada umumnya dilakukan dalam bentuk mengeluarkan Surat Edaran atau Peraturan Mahkamah Agung. Surat edaran biasanya memuat petunjuk dan pengarahan yang harus dipedomani para hakim dalam menangani perkara. Surat edaran ini dikeluarkan apabila ada pertanyaan dari hakim, atau Mahkamah Agung sendiri menemukan permasalahan hukum yang keliru atau kurang tepat. Demikian pula Peraturan Mahkamah Agung, bertujuan untuk memberi pembinaan kepada para hakim mengenai cara penanganan perkara tertentu.

Pembinaan lain dilakukan Mahkamah Agung adalah penyebaran himpunan yurisprudensi. Penyebaran yurisprudensi ini diharapkan agar para hakim dapat mengikuti dinamika pembaruan hukum. Termasuk pembinaan dilakukan Mahkamah Agung dalam bentuk penataran dan lokakarya, bahkan melalui rapat kerja teknis antar semua lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung.<sup>9</sup>

Dalam rangka optimalisasi pembinaan hakim, Mahkamah Agung telah mengeluarkan Surat Edaran Nomor 14 tahun 2009 tentang Pembinaan Personil Hakim.<sup>10</sup> Dalam surat edaran tersebut, Ketua Mahkamah Agung memberikan petunjuk bagi para ketua pengadilan tingkat banding untuk melakukan langkah-langkah pembinaan dalam rangka meningkatkan kuliatas hakim. Langkah-langkah dimaksud adalah sebagai berikut:

*Pertama*; pembinaan bagi hakim tinggi, secara periodik dilakukan diskusi mengenai masalah-masalah hukum yang sedang mengemuka dan yang dihadapi dalam pemeriksaan perkara.

Diskusi mengenai hukum dan masalah-masalah yang dihadapi dalam pemeriksaan perkara sangat penting dilakukan bagi para hakim. Karena disamping mencari dan menemukan pemecahan terhadap masalah hukum yang dihadapinya, juga sekaligus dapat melahirkan pemikiran-pemikiran segar untuk pengembangan hukum ke depan.

Hakim sebagai pelaksana peradilan<sup>11</sup> dituntut oleh undang-undang tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili perkara yang diajukan kepadanya dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya. Hakim dipandang tahu akan hukumnya (*ius curia novit*)<sup>12</sup>. Karena itu, hakim dipersilahkan pula untuk menggali dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, sebagaimana hakim harus memahami hukum-hukum tertulis yang berlaku dalam Negara Republik Indonesia.

*Kedua*; pembinaan bagi hakim tingkat pertama dengan lima langkah, yaitu:

1. Sosialisasi kepada para hakim pengadilan tingkat pertama mengenai temuan-temuan kekeliruan hakim tingkat pertama yang ditemukan oleh hakim tinggi. Hakim tinggi menginventarisir kekeliruan yang dilakukan oleh hakim pengadilan tingkat pertama untuk didiskusikan sesama hakim tinggi lalu hasilnya dibukukan dan dikirimkan kepada para hakim pengadilan tingkat pertama di daerahnya.
2. Ketua Pengadilan Tinggi membuat surat edaran tentang penanganan masalah-masalah yang menarik perhatian dan banyak ditemui dalam pelaksanaan tugas hakim pengadilan tingkat pertama.

3. Hakim yang telah mengikuti pelatihan teknis membuat resume materi pelatihan yang selanjutnya diedarkan kepada hakim-hakim di daerahnya.
4. Ketua pengadilan tinggi menjaga terjadinya disparitas putusan.
5. Ketua pengadilan tingkat pertama peka terhadap laporan penanganan perkara yang dilakukan oleh para hakim dengan tetap menjaga independensi hakim. Jika ada kekeliruan putusan hakim, maka ketua harus memanggil majelis yang bersangkutan agar memeriksa dan memutus perkara secara objektif dan hati-hati.

Dalam kaitan dengan pengawasan hakim pengadilan agama, pasal 39 UU Nomor 48 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menetapkan ketentuan sebagai berikut:

- a) Pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung.
- b) Selain pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan.
- c) Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung.
- d) Pengawasan dan kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

Ketentuan pasal 39 di atas diketahui bahwa Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan dan pelaksanaan tugas-tugas administrasi dan keuangan pada semua badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. Pengawasan yang dilakukan Mahkamah Agung ini tidak mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

Untuk mengoptimalkan tugas pengawasan Mahkamah Agung, maka dalam struktur Mahkamah Agung dibentuk aparat fungsional yang bertanggung jawab melakukan pengawasan. Aparat fungsional pengawasan tersebut dipimpin oleh Ketua Muda Pengawasan (TUADAWAS) di samping diadakan Badan Pengawasan Mahkamah Agung yang berada di bawah Sekretaris Jenderal Mahkamah Agung. Berdasarkan pasal 25 UU Nomor 5 tahun 2004, pengawas internal terhadap hakim tingkat pertama dan tingkat banding di semua lingkungan pengadilan dan hakim agung distrukturkan dalam wadah Badan pengawas (Banwas), yang dalam pelaksanaan tugasnya di bawah pimpinan Ketua Muda Pengawasan Mahkamah Agung. Adapun objek, sasaran dan metode pengawasan yang dilakukan adalah meliputi hal-hal berikut<sup>13</sup>:

1. Objek pengawasan, terdiri dari:
  - a. Lingkungan Mahkamah Agung.
  - b. Semua lingkungan pengadilan tingkat banding dari keempat lingkungan peradilan.
  - c. Semua lingkungan pengadilan tingkat pertama dari keempat lingkungan peradilan
2. Sasaran pengawasan, meliputi:
  - a. Bidang teknis peradilan (yudisial).

- b. Bidang administrasi peradilan.
  - c. Bidang pembuatan dan tingkah laku hakim, pejabat peradilan serta pejabat dan personil peradilan lainnya
  - d. Administrasi umum yang meliputi: kepegawaian, keuangan, dan inventaris.
  - e. Kinerja pelayanan publik.
3. Metode pengawasan, dilakukan:
- a. Metode kerja:
    - 1) Langsung, dengan sistem inspeksi rutin (sitin) dan inspeksi pendadak (sidak).
    - 2) Tidak langsung, dalam bentuk laporan, pengaduan, dan statistik.
  - b. Metode pendekatan:
    - 1) Sistemik
    - 2) Struktural.

Memperkuat pengawasan Mahkamah Agung sebagaimana diamanatkan pada pasal 39 di atas, pasal 12 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama menegaskan kembali bahwa: "Pembinaan dan pengawasan umum terhadap hakim dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung. Pembinaan dan pengawasan umum dimaksud tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara".

Selanjutnya, untuk mengoptimalkan pengawasan hakim pengadilan agama, ditetapkan pula ketua pengadilan agama dan ketua pengadilan tinggi agama untuk melakukan pengawasan langsung terhadap hakim dalam menjalankan tugas-tugasnya. Pasal 53 UU Nomor 50 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama menegaskan bahwa:

*Pertama*; pengawasan dilakukan oleh ketua pengadilan agama. Ketua pengadilan agama melakukan pengawasan langsung atas pelaksanaan tugas-tugas hakim yang berada dalam lingkungannya, disamping pengawasan terhadap tugas dan perilaku panitera, sekretaris, dan juru sita. Pengawasan ini dalam bentuk pemberian petunjuk, teguran, dan peringatan yang dianggap perlu.

*Kedua*; pengawasan dilakukan oleh ketua pengadilan tinggi agama. Ketua pengadilan tinggi agama melakukan pengawasan terhadap jalannya peradilan di tingkat pengadilan agama di wilayah kerjanya, dan menjaga agar peradilan diselenggarakan dengan seksama dan sewajarnya. Pelaksanaan tugas pengawasan yang dilakukan oleh ketua pengadilan tingkat pertama dan ketua pengadilan tingkat banding, tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Pelaksanaan tugas pengawasan ini mengacu kepada ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung.

### **Pengawasan eksternal**

Kunci utama keberhasilan penyelenggaraan peradilan sesuai amanat konstitusi yaitu tegaknya hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia, adalah terletak di tangan hakim. Karena itu, hakim yang mandiri, berintegritas moral tinggi dan berwawasan luas, merupakan

syarat terpenting yang tak dapat ditawar bagi seorang hakim. Menurut Amir Syamsuddin, kegagalan penegakan hukum di Indonesia karena ketidak mampuan aparat hukum melakukan penegakan hukum secara benar sesuai hukum yang berlaku. Dalam penegakan hukum, mereka lebih banyak memakai kaca mata kuda dan kurang mampu menganalisis kasus secara benar, penegak hukum tidak transparan dan tidak jujur, bahkan sebuah kasus terkadang dijadikan objek dan ladang pemerasan.<sup>14</sup>

Sebagai bagian dari upaya reformasi bidang hukum, pasal 24B UUD 1945 memberikan wewenang kepada Komisi Yudisial untuk mewujudkan *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman. Menurut ketentuan pasal ini, Komisi Yudisial mempunyai tugas mengusulkan pengangkatan hakim dan tugas lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Menindaklanjuti amanat UUD 1945 tersebut, dalam pasal 40 UU Nomor 48 tahun 2009 memberikan penegasan bahwa Komisi Yudisial bertugas melakukan pengawasan dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim berdasarkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim. Tugas pengawasan ini dilakukan terhadap seluruh hakim pada semua tingkat, dari hakim agung sampai hakim tingkat pertama pada semua lingkungan peradilan termasuk pengadilan dalam lingkungan peradilan agama.

Kedudukan Komisi Yudisial sebagai pengawas hakim sangat penting artinya, karena lembaga ini berfungsi sebagai perpanjangan tangan dan corong suara masyarakat dalam mengoreksi dan mengawasi perilaku, moral, dan integritas hakim. Bambang Susetyo mengatakan: "Sebagai wakil Tuhan di bumi dalam menentukan hukuman terhadap seseorang, tentu keberadaannya harus ada yang mengawasi. Perilaku hakim perlu ada yang mengawasi. Bila diawasi oleh Mahkamah Agung (MA) atau polisi maka proses pengawasannya tetap akan lemah. Kita akan menyetujui peningkatan kewenangan KY untuk lakukan pengawasan terhadap hakim-hakim,"<sup>15</sup> Menurut A. Ahsin Thohari sebagaimana dikemukakan Hermansyah<sup>16</sup>, bahwa ada beberapa argumen utama pembentukan Komisi Yudisial di suatu Negara Hukum, yaitu: (1) Komisi Yudisial dibentuk agar dapat melakukan monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman dengan melibatkan masyarakat, (2) Komisi Yudisial menjadi perantara antara kekuasaan pemerintah dan kekuasaan kehakiman untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari kekuasaan lain, (3) dengan adanya Komisi Yudisial akan semakin tinggi efisiensi dan efektifitas kekuasaan kehakiman, (4) terjaganya konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan memperoleh penilaian dan pengawasan Komisi Yudisial.

Tugas dan kewenangan pengawasan hakim dipertegas kembali pada pasal 12A UU Nomor 50 tahun 2009, bahwa "Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung. Dan pengawasan eksternal dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dilakukan oleh Komisi Yudisial.

Dengan demikian, pengawasan eksternal bagi hakim pengadilan agama dilakukan oleh Komisi Yudisial. Pengawasan ini merupakan representasi dari pengawasan masyarakat terhadap tingkah laku hakim, integritas, dan profesionalnya dalam menjalankan tugas Kekuasaan kehakiman. Pengawasan Komisi Yudisial ini dilakukan berdasarkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

#### **D. Penutup**

Sistem pembinaan peradilan di Indonesia saat ini dilakukan dalam sistem pembinaan peradilan terpadu satu atap pada semua lingkungan peradilan di bawah

Mahkamah Agung Republik Indonesia. Artinya, Dengan diberlakukan ketentuan pembinaan sistem peradilan terpadu dalam satu atap, maka sejak itu pula penyelenggaraan peradilan yang dilaksanakan di pengadilan pada peradilan agama sepenuhnya dalam pembinaan Mahkamah Agung. Segala sangkut paut pembinaan yustisi dan non yustisi (organisasi, administrasi dan finansial) institusi peradilan agama berada di bawah tanggung jawab Mahkamah Agung.

Sedangkan sistem pengawasan bagi hakim pengadilan agama juga tidak berbeda dengan sistem pengawasan pada pengadilan tingkat pertama lainnya. Sistem pengawasan ini dikenal dengan pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh Mahkamah Agung di samping pengawasan ketua pengadilan agama dan ketua pengadilan tinggi agama. Dan pengawasan eksternal bagi hakim pengadilan agama dilakukan oleh Komisi Yudisial. Komisi Yudisial bertugas melakukan pengawasan berdasarkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

Wallahu A'lam Bissawwab

---

**Endnotes:**

<sup>1</sup>Pecahnya era reformasi muncul desakan dari masyarakat yang menuntut dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 karena dianggap konstitusi ini kurang memenuhi aspirasi demokrasi, lemah *checks- balances* antar lembaga negara, antar pusat daerah, maupun antara negara dan masyarakat yang mengakibatkan munculnya kekuasaan sentralistik dan ketidakadilan. Lihat Hidayat Nur Wahid, *Pengantar Pimpinan MPR RI dalam Seminar Peran MPR Pasca Perubahan UUD 1945 "Makalah"* (Makassar: UNHAS, 10 Desember 2005) h. 1.

<sup>2</sup>Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005) h. 72

<sup>3</sup>Berdasarkan ketentuan pasal 7 UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, tata urutan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia meliputi : 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, 2. Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), 3. Peraturan Pemerintah (PP), 4. Peraturan Presiden (Perpres), 5. Peraturan Daerah (Perda) Tingkat I (provinsi), Tingkat II (kabupaten / kota) dan Tingkat III (desa).

<sup>4</sup>Pailus E Lotulung, *Reformasi Penegakan Hukum*, dalam buku "10 Tahun Undang-undang Peradilan Agama" (Jakarta: Panitia Seminar Nasional 10 Tahun Undang-undang Peradilan Agama kerjasama Ditbinbapera Islam, Fakultas Hukum UI dan PPHIM, 1999) h. 140.

<sup>5</sup>Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia* (Cet. I; Bandung: Refika Aditama, 2007) h. 116.

<sup>6</sup>Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam sistem negara hukum, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan bebas dari campur tangan pihak-pihak di luar kekuasaan kehakiman. Hanya batas dan isi kebebasannya dipengaruhi oleh sistem pemerintah, politik, ekonomi dan sebagainya. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara perdata Indonesia* (Cet.I; Yogyakarta: Liberty, 1988) h. 17.

<sup>7</sup>Ahmad Mujahidin, *op.cit.*, h. 127

<sup>8</sup>Lihat M. Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama; UU No. 7 Tahun 1989*, Edisi Kedua (Cet. III; Jakarta: Sinar Grafika, 2005) h. 103.

<sup>9</sup>*Ibid.*, h. 104.

<sup>10</sup>Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung Nomor 14 tahun 2009 tentang Pembinaan Personil Hakim ditujukan kepada Ketua Pengadilan Tingkat Banding dari empat lingkungan peradilan,

dikeluarkan pada tanggal 29 Desember 2009 sebagai tindak lanjut dari hasil pertemuan Ketua Mahkamah Agung dengan para ketua pengadilan tingkat banding pada tanggal 17-18 Desember 2009 di Jakarta.

<sup>11</sup>Dalam memeriksa dan mengadili perkara, tugas hakim dibagi kepada: 1) tugas konstituir, yaitu hakim mengkonstatir benar/tidaknya peristiwa/fakta yang diajukan para pihak; 2) tugas kualifisir, yaitu mengkualifisir peristiwa/fakta yang telah terbukti itu, termasuk hubungan hukum apa atau yang mana untuk dituangkan dalam pertimbangan hukum; dan 3) tugas konstituir, yaitu menetapkan hukumnya terhadap perkara periksa yang kemudian dituangkan dalam amar putusan. Lihat H.A. Mukti Arto, *Praktek Perkara perdata pada Pengadilan Agama* (Cet. I; Yogyakarta: Pustaka pelajar, 1996) h. 33.

<sup>12</sup>Sudikno Mertokusumo, *op.cit.*, h. 9 dan 86.

<sup>13</sup>Lihat lebih lanjut Ahmad Mujahidin, *op.cit.*, h. 153-154.

<sup>14</sup>Lihat Amir Syamsuddin, *Integritas Penegak Hukum: Hakim, Jaksa, Polisi, dan Pengacara* (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008) h. 10. Menurut Amir Syamsuddin, ada empat fakta yang menandai kondisi gagalnya proses penegakan hukum di Indonesia. *Pertama*, ketidakmandirian hukum, *kedua*, integritas penegak hukum yang buruk, *ketiga*, kondisi masyarakat yang rapuh dan sedang mengalami *pseudoreformatie syndrome*, *keempat*, pertumbuhan hukum yang mandek.

<sup>15</sup>Bambang Susetyo (Anggota Komisi III DPR-RI), Pengawasan Hakim Harus Diserahkan ke Komisi Yudisial, dalam "Tribun Timur", Jumat 23 April 2010.

<sup>16</sup>Hermansyah, *Peran Lembaga Pengawas Eksternal terhadap Hakim*, dalam [www.pemantau-peradilan.com](http://www.pemantau-peradilan.com)

## DAFTAR PUSTAKA

Arto, H.A. Mukti, *Praktek Perkara perdata pada Pengadilan Agama* (Cet. I; Yogyakarta: Pustaka pelajar, 1996)

Hermansyah, *Peran Lembaga Pengawas Eksternal terhadap Hakim*, dalam [www.pemantau-peradilan.com](http://www.pemantau-peradilan.com)

- Lotulung, Pailus E, *Reformasi Penegakan Hukum*, dalam buku “10 Tahun Undang-undang Peradilan Agama” (Jakarta: Panitia Seminar Nasional 10 Tahun Undang-undang Peradilan Agama kerjasama Ditbinbapera Islam, Fakultas Hukum UI dan PPHIM, 1999)
- M. Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama; UU No. 7 Tahun 1989*, Edisi Kedua (Cet. III; Jakarta: Sinar Grafika, 2005)
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005)
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara perdata Indonesia* (Cet.I; Yogyakarta: Liberty, 1988)
- Mujahidin, Ahmad, *Peradilan Satu Atap di Indonesia* (Cet. I; Bandung: Refika Aditama, 2007)
- Surat Edaran Ketua Mahkamah Agung Nomor 14 tahun 2009 tentang Pembinaan Personil Hakim
- Susetyo, Bambang, *Pengawasan Hakim Harus Diserahkan ke Komisi Yudisial*, dalam “Tribun Timur”, Jumat 23 April 2010.
- Syamsuddin, Amir, *Integritas Penegak Hukum: Hakim, Jaksa, Polisi, dan Pengacara* (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008).
- UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
- UU Nomor 49 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman
- UU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama
- Wahid, Hidayat Nur, *Pengantar Pimpinan MPR RI dalam Seminar Peran MPR Pasca Perubahan UUD 1945 “Makalah”* (Makassar: UNHAS, 10 Desember 2005)