



KY PENGAWAL NORMA ETIKA YANG DIPOSITIFKAN

TAUFIQURROHMAN SYAHURI

KY Pengawal Norma Etika Yang Dipositifkan

Oleh Taufiqurrohman Syahuri
(Anggota KY RI/Doktor Hukum Tata Negara)

Norma Moral dan Norma Hukum

Norma etika atau disebut juga dengan istilah norma moral berbeda dengan norma hukum¹. Kalau norma hukum itu biasanya terdapat dalam sebuah peraturan perundang-undangan dan sanksinya tegas², maka norma moral itu hidup dalam masyarakat dan sanksinya tidak tegas. Dalam aliran hukum positifisme, Hart³ menjelaskan bahwa tidak perlu ada hubungan antara norma moral dan norma hukum. Artinya, norma moral berdiri sendiri di samping norma hukum.

Namun demikian, tidak seluruhnya kedua norma itu selalu harus terpisah, karena dalam bagian-bagian lain justru kedua norma tersebut kadang sulit dipisahkan. Fuller mengatakan bahwa hukum dan moral tidak bisa dipisahkan karena konsep hukum sendiri didalamnya mengandung nilai moral.⁴ Sebagai contoh dapat disebut di sini, yaitu: norma dilarang membunuh, dilarang menipu, dilarang mencuri dan dilarang menfitnah. Semua contoh norma larangan itu juga merupakan norma hukum yang sekaligus mengandung unsur norma moral. Memang akan lebih baik apabila suatu norma moral dijadikan sebagai norma hukum melalui peraturan perundang-undangan atau peraturan bersama, sehingga akan dapat dikenakan sanksi yang tegas, tidak seperti sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran norma moral. Selain itu, tingkat ketaatan terhadap norma hukum yang mengandung norma moral itu diharapkan akan lebih baik karena pada dasarnya masyarakat sudah lama mengenal norma tersebut dalam bentuk norma moral yang bersumber dalam hati nurani.

Norma yang dipositifkan

¹Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Kanisius, 1990. hal. 16

²J. van Kan dan J.H. Beekhuis, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Cet.7 tahun 1977. hal. 10-11.

³W. Friedmann, *Teori & Filsafat Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, Cet. Pertama, 1990, hal.147.

⁴ Suri Ratnapala, *Jurisprudence*, Australia: Cambridge University Press, 2009, hal. 167. "law and morals cannot be separated because the very concepts of law carries within it certain moral qualities"

Munculnya Komisi Yudisial yang memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap (norma moral) perilaku para hakim⁵, merupakan suatu terobosan yang melahirkan pergeseran makna terhadap norma etika. Demikian juga Ketetapan MPR tentang Etika Berbangsa⁶, mengatur Pejabat Negara akan tunduk kepada Etika Kehidupan Berbangsa sebagai rumusan yang bersumber dari ajaran **agama**, khususnya yang bersifat **universal**, dan nilai-nilai luhur **budaya** bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dasar dalam berpikir, bersikap, dan bertingkah laku dalam kehidupan berbangsa.

Di atas Hart mengatakan bahwa norma moral (etika) tidak perlu berhubungan dengan norma hukum. Akan tetapi kini telah berkembang pemikiran perlunya norma moral diadopsi untuk dijadikan sebagai norma hukum dalam suatu undang-undang. Dalam hal ini, Pasal 24B Undang-Undang Dasar 1945 jo. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (selanjutnya ditulis UU KY) dapat dijadikan sebagai suatu contoh kongkrit bahwa norma moral dapat diadopsi menjadi norma hukum. Oleh karena itu, pelanggaran atas norma tersebut akan dapat berakibat diberikan sanksi yang tegas, meskipun bukan dalam hukuman pidana, karena pelanggaran tersebut adalah pelanggaran atas kode etik perilaku hakim. Misalnya, seorang hakim yang melakukan perbuatan tercela, yang jika dilihat dari sisi hukum, belum sampai kepada kualifikasi perbuatan pidana, akan tetapi tetap diancam dengan sanksi, yaitu sanksi pelanggaran etika.

Sehingga Komisi Yudisial berperan sebagai garda pertama dalam upaya pencegahan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh para hakim. Dengan pengawasan etika perilaku hakim yang ketat diiringi ancaman sanksi administratif, akan membuat para hakim berpikir dua atau tiga kali ketika mereka ingin melakukan perbuatan yang melanggar hukum. Hanya melakukan pelanggaran etika saja sudah diberikan sanksi, apalagi jika melanggar hukum. Kalau perilaku hakim terjaga dengan baik, maka harapan masyarakat untuk memperoleh putusan pengadilan yang adil akan mudah diwujudkan. Hakim yang tidak melanggar norma etika adalah hakim yang baik⁷. Dan hakim yang baik akan menghasilkan keputusan yang baik.

⁵Pasal 24B UUD 1945 menyatakan bahwa Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

⁶ Ketetapan MPR NO. VI/2001.

⁷Bertens (1994) mengemukakan, etika memandang manusia dari segi dalam (batin), orang yang bersikap etis adalah orang yang benar-benar baik, sifatnya tidak bersiaft munafik. Baca:Abdulkadir Muhammad, SH, *Etika Profesi Hukum*, Bandung: Aditya Bakti, 2001, hal. 17.

Sebagai suatu contoh penerapan norma etika yang dipositifkan dapat dilihat pada *The Bangalore Principles*⁸ (untuk selanjutnya ditulis Prinsip Bangalore), yang memuat prinsip-prinsip dasar perilaku hakim. Prinsip Bangalore adalah naskah kode etik perilaku hakim yang disusun dan disepakati bersama oleh perwakilan para hakim dari berbagai negara sebagai pedoman perilaku hakim di mana saja berada. Kesepakatan Prinsip Bangalore pertama kali dicetuskan di Bangalore, India, pada bulan Pebruari 2001. Pertemuan terakhir di Den Haag pada bulan November 2002, yang menghasilkan draft yang diberi judul "*The Bangalore Principles of Judicial Conduct*" yang menghasilkan enam prinsip etika dasar hakim, yaitu: (1) kebebasan, (2) ketidakberpihakan, (3) integritas, (4) kesopanan, (5) kesetaraan, dan (6) kompetensi dan ketaatan. Ke-enam prinsip tersebut secara singkat dapat diuraikan sebagai berikut.

Prinsip **kebebasan** adalah suatu prasyarat terhadap aturan hukum dan suatu jaminan mendasar atas suatu persidangan yang adil. Oleh karena itu seorang hakim harus menegakkan dan memberi contoh mengenai kebebasan peradilan.

Prinsip **ketidakberpihakan** sangatlah penting agar seorang hakim dalam melaksanakan tugasnya tidak mengharapkan imbalan, dan tanpa praduga. Seorang hakim harus memastikan bahwa perilakunya, baik di dalam ataupun di luar pengadilan, tetap terjaga.

Prinsip **integritas** mengatur agar seorang hakim harus memastikan bahwa perilakunya tidak tercela dari sudut pandang pengamatan yang wajar.

Prinsip **kepatutan/kesopanan** mengharuskan seorang hakim menghindari perilaku dan citra yang tidak patut dalam segala aktivitas hakim, serta harus rela menerima pembatasan pribadi yang mungkin dianggap membebani oleh masyarakat.

Prinsip **kesetaraan**, memastikan perlakuan yang sama terhadap semua orang dihadapan pengadilan. Seorang hakim harus menyadari dan memahami keberagaman masyarakat yang timbul dari berbagai sumber, seperti warna kulit, agama, kepercayaan, jenis kelamin, dan etnis.

Prinsip **kompetensi dan ketaatan**, menempatkan hakim pada posisi mengabdikan kegiatan profesionalnya di atas segala kegiatan lainnya. Seorang hakim akan mengambil langkah-langkah yang sungguh-sungguh untuk meningkatkan pengetahuan, keahlian, dan kualitas pribadi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

⁸http://www.transparency.org/building_coalitions/codes/bangalore_conduct.html, diakses bulan Januari 2005.

Pengawasan Perilaku Hakim

Aturan hukum yang terkait dengan tugas pengawasan perilaku hakim itu tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Dapat disebut di sini, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Pasal 24B, UU KY No 18 Tahun 2011 sebagai Perubahan UU 22 tahun 2004, Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA), Undang-undang No. 49, 50 & 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Umum (UU PU), Peradilan Agama (UU PA), dan Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN).

Seiring dengan dikeluarkannya UU MA tahun 2009 diatas Komisi Yudisial bersama Mahkamah Agung pada tanggal 8 April tahun 2009 telah mengesahkan Surat Keputusan Bersama (SKB) tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KE & PPH) yang mengatur tentang etika dan perilaku hakim yang dilarang. KE & PPH tersebut juga merupakan salah satu norma etika yang dipositifkan sehingga memiliki sanksi yang tegas yang berlaku bagi para hakim. Isi dari KE & PPH pada dasarnya memuat tentang 10 prinsip, yaitu (1) Berperilaku Adil, (2) Berperilaku Jujur, (3) Berperilaku Arif dan Bijaksana, (4) Bersikap Mandiri, (5) Berintegritas Tinggi, (6) Bertanggungjawab, (7) Menjunjung Tinggi Harga Diri, (8) Berdisiplin Tinggi, (9) Berperilaku Rendah Hati, dan (10) Bersikap Profesional⁹.

Pengaturan KE & PPH di atas adalah sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 11A ayat (1) huruf F UU MA yang pada intinya menyatakan bahwa Hakim Agung dapat diberhentikan dengan tidak hormat apabila melanggar KE & PPH. Ketentuan di atas merupakan wujud konkrit penerapan sanksi yang tegas terhadap pelanggaran norma etika. Kemudian Pasal 11A ayat (6) UU MA menyatakan bahwa Hakim Agung yang melanggar KE & PPH mempunyai hak untuk membela diri dihadapan Majelis Kehormatan Hakim (MKH) sebelum Mahkamah Agung dan/atau Komisi Yudisial mengusulkan sanksi pemberhentian. Dengan adanya penegasan pasal tersebut, Komisi Yudisial bersama dengan Mahkamah Agung dapat menyelenggarakan MKH. Pengaturan UU MA di atas telah menjadi rujukan bagi pembuatan UU PU, UU PA dan UU PTUN, sehingga para hakim yang berada di bawah Mahkamah Agung pun mempunyai hak pembelaan yang sama dihadapan MKH.

⁹ Angka 8.1.8.2.8.3. dan 8.4 serta angka 10.1. 10.2.10.3. dan 10.4 dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum oleh Putusan Uji Materi Keputusan Bersama MA dan KY tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim. Namun demikian Angka 8 (polos) dan 10 (polos) tidak dihapus. Artinya bab Disiplin dan Profesional masih eksis yang penerapannya merupakan wewenang Anggota Sidang Panel atau Pleno Komisi Yudisial.

Mekanisme Penjatuhan Sanksi

Hakim yang terbukti melakukan pelanggaran KE dan PPH berat mendapat sanksi pemberhentian tidak dengan hormat oleh Sidang Etik Komisi Yudisial. Sebelum sanksi tersebut mempunyai kekuatan mengikat, hakim yang bersangkutan harus diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan sidang MKH (Majelis Kehormatan Hakim)¹⁰. Kemudian MKH menyampaikan penjatuhan sanksi tersebut kepada Mahkamah Agung untuk dilaksanakan. Selama ini (sebelum tahun 2013) sanksi berat yang dijatuhkan oleh KY terhadap hakim adalah perilaku pelanggaran KE dan PPH yang terkait dengan perbuatan pidana seperti menjadi makelar kasus, menerima suap, dan mendapat bagian dari obyek perkara. Sebenarnya hal ini sudah masuk ke dalam ranah hukum pidana, sehingga sanksi pemberhentian itu semestinya diiringi dengan laporan perbuatan pidananya kepada penegak hukum sesuai dengan jenis kasusnya.

Perilaku yang terkait dengan perbuatan pidana sebenarnya bukan lagi menjadi persoalan etika, karena persoalan etika itu hanya terkait soal patut atau tidak patut, buruk atau baik, yang sanksi hukumnya tentu berbeda dengan hukuman pemidanaan. KY hadir bukan untuk menghukum para pelanggar perbuatan pidana melainkan sebagai penjaga dan penegak kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim baik di dalam maupun di luar persidangan. Perilaku hakim dalam persidangan itu dapat berwujud pada cara memimpin sidang dan perilaku lain dalam bersidang, seperti sikap memihak dalam memimpin persidangan, berbohong dalam merumuskan pendapat hukumnya, atau sengaja mengabaikan alat bukti atau fakta-fakta persidangan. Perilaku hakim yang demikian jelas merupakan perilaku yang buruk atau tidak patut. Contoh perilaku di luar sidang antara lain perilaku main judi, suka mabuk, bertemu dengan pihak yang berperkara, dan melakukan perbuatan tercela. Dengan perilaku demikian hakim telah melakukan perbuatan yang merendahkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilakunya sendiri. Terhadap hakim yang terbukti adalah wajar jika dikenakan sanksi. Sebaliknya apabila kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim dijatuhkan oleh pihak lain, maka menurut UU Komisi Yudisial No. 18 tahun 2011 Pasal 20 ayat (1) c, KY dapat mengambil langkah hukum atau langkah lain terhadap pihak yang merendahkan martabat hakim tersebut.

¹⁰ Pasal 11 (6) UU 3/2009.

Mekanisme penjatuhan sanksi ini menjadi persoalan apabila sanksi yang diberikan oleh KY terhadap hakim adalah sanksi kategori sedang, seperti pemberhentian sementara dengan penundaan kenaikan pangkat atau non palu selama waktu tertentu. Beberapa sanksi demikian hingga kini ada yang tidak dilaksanakan atau dieksekusi oleh MA.

Bagi hakim yang diusulkan sanksi berat seperti pemberhentian, akan diberi kesempatan untuk melakukan pembelaan diri di sidang MKH. Bisa jadi setelah melakukan pembelaan di MKH¹¹, sanksi itu akan berubah menjadi sanksi ringan berupa teguran atau peringatan saja, atau bahkan bisa jadi dibebaskan karena menurut MKH tidak cukup bukti. Untuk sanksi ringan masih terbuka bagi hakim untuk mengikuti seleksi calon hakim agung. Oleh karenanya hakim yang telah dijatuhi sanksi pemberhentian baik oleh KY atau oleh MA tetapi tidak pernah diberi kesempatan melakukan pembelaan diri di sidang MKH merupakan kerugian besar bagi hakim itu sendiri.

Setelah UU Baru KY berlaku yaitu UU no 18 Tahun 2011, sanksi yang dijatuhkan oleh Sidang Pleno KY terhadap hakim Terlapor, selain pemberhentian, berlaku secara otomatis apabila dalam jangka waktu selama 60 hari MA tidak menunjukkan sikap ketidaksetujuannya. Apabila MA merasa keberatan atas sanksi yang diusulkan KY tersebut, maka dilakukan pemeriksaan bersama KY dan MA. Dalam hal pemeriksaan bersama tidak ditemukan kata sepakat, maka usulan KY berlaku secara otomatis dan wajib dilaksanakan oleh MA (lihat Pasal 22D dan 22E) .

Untuk sanksi pemberhentian, oleh KY diusulkan kepada MA untuk dibentuk MKH dengan anggota majelisnya terdiri atas 4 anggota KY dan 3 anggota dari Hakim Agung. MKH memeriksa dan memutus adanya dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman perilaku Hakim yang diusulkan oleh KY atau MA dalam waktu paling lama 60 hari terhitung sejak diterimanya usulan tersebut. Putusan MKH wajib dilaksanakan oleh MA dalam tenggat waktu 30 hari sejak tanggal diucapkannya keputusan itu (Pasal 22F).

Komisi Yudisial sebagai Pengadilan etik

Berdasarkan Konstitusi Komisi Yudisial dibentuk dengan memangkul dua kewenangan konstitusional, yaitu untuk menyeleksi calon hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

¹¹Baca Keputusan Bersama KY dan MA tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, di bagian D. Penutup, angka 5.

Kewenangan lain Komisi Yudisial menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim harus dimaknai bahwa kehormatan, martabat dan perilaku hakim harus dijaga jangan sampai jatuh terpuruk baik akibat perbuatannya sendiri ataupun akibat perbuatan pihak lain. Putusan hakim adalah martabat dan kehormatan hakim, maka jika hakim memainkan putusannya sebenarnya ia telah menjatuhkan martabat dan kehormatannya sendiri. Demikian halnya jikalau perilaku hakim tidak patut atau tidak sesuai dengan tata susila, baik di dalam maupun di luar tugas kedinasannya maka sebenarnya ia telah menjatuhkan kehormatan dan martabaatnya sendiri sebagai seorang hakim. Di sinilah Komisi Yudisial hadir untuk menegakkannya.

Secara konstitusional jelas disebutkan bahwa penjaga dan penegak perilaku hakim adalah tugas Komisi Yudisial, bukan lembaga lain. Maka adalah kesalahan konstitusional apabila ada lembaga lain diberikan kewenangan menjaga atau menangani perilaku hakim. Namun dalam UU Kehakiman tahun 2009 dan UU Mahkamah Agung tahun 2009 disebutkan pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung. Rumusan Mahkamah Agung sebagai pengawas tingkah laku hakim menimbulkan kerancuan jika disandingkan dengan kewenangan Komisi Yudisial sebagai pengaja dan penegak perilaku hakim sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 Pasal 24B. Sama halnya adalah sebuah kesalahan konstitusional jikalau Komisi Yudisial oleh Undang-undang diberi tugas mengawasi atau menilai Putusan (vonis) hakim, sebab soal putusan hakim adalah urusan yudisial yang menjadi tugas dan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam UUD 1945 Pasal 24. Pengertian tingkah laku dan perilaku jelas memiliki arti yang sama yaitu perbuatan termasuk di dalamnya sikap hakim. Dengan demikian rumusan tugas pengawasan perilaku atau tingkah laku hakim oleh lembaga selain Komisi Yudisial sebenarnya merupakan rumusan yang inkonstitusional, tidak sesuai dengan Pasal 24B UUD 1945. Selain inkonstitusional, juga menyulitkan dan menimbulkan pemborosan anggaran Negara karena dalam prakteknya antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung yang dilaksanakan Badan Pengawas (Bawas) seringkali bentrok karena obyek pengawasan adalah hakim yang sama. Hakim Terlapor yang diperiksa oleh Komisi Yudisial seringkali diperiksa kembali oleh Bawas Mahkamah Agung dalam kasus yang sama dan juga bisa sebaliknya, tentu hal ini merugikan pihak hakim sebagai pihak Terlapor.

Kehadiran Komisi Yudisial sebagai pengawas terhadap perilaku hakim sebenarnya diharapkan juga oleh Mahkamah Agung sebagaimana dapat dilihat pada ide awal pembentukan MPPH (Mejelis Pertimbangan Penelitian Hakim) tahun 1968. MPPH

diharapkan mengemban fungsi memberikan usul pengangkatan, promosi, pemberhentian serta tindakan hukuman¹²

Dengan posisinya tersebut, fungsi Komisi Yudisial pada dasarnya sangat terkait dengan fungsi dari kekuasaan kehakiman (yudisial) sebagaimana halnya dengan lembaga pengadilan. Jika lembaga pengadilan hukum (*court of law*) memiliki fungsi mengadili perkara hukum, maka Komisi Yudisial juga memiliki fungsi sebagai pengadilan etika (*court of ethics*) yang mengadili perkara etika (perilaku) para hakim¹³, oleh karenanya sudah saatnya jika prinsip-prinsip umum pengadilan modern berlaku juga bagi pengadilan etika di Komisi Yudisial. Sidang MKH (Mejelis Kehormatan Hakim) yang dilakukan secara terbuka telah menunjukkan bahwa sidang pengadilan etik sudah memenuhi prinsip pengadilan hukum. Dengan demikian Bab Kekuasaan Kehakiman yang tercantum di dalam UUD 1945 kini harus dibaca bukan hanya kekuasaan kehakiman di bidang hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung beserta pengadilan di bawahnya dan sebuah Mahkamah Konstitusi, melainkan juga termasuk kekuasaan kehakiman di bidang etik yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Sehingga penempatan Komisi Yudisial di bagian Bab Kehakiman itu sudah tepat.

Sebagai perbandingan hokum, sebelum tahun 1985 masyarakat Indonesia hanya mengenal Pengadilan Umum, Pengadilan Agama, dan Pengadilan Militer, namun setelah tahun 1985 masyarakat mengenal lembaga Pengadilan Tata Usaha Negara yang obyek sengketanya adalah surat keputusan pejabat administrasi, yang tentunya pada waktu awal kemunculannya oleh masyarakat dipandang “aneh” tidak lazim. Kemudian di awal reformasi pasca amandemen UUD 1945 tahun 2003 masyarakat diperkenalkan dengan lembaga Pengadilan Tata Negara yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan kewenangan antara lain mengadili Undang-undang dan sengketa kewenangan lembaga negara, serta lahirnya Pengadilan Etik yang dilakukan oleh Komisi Yudisial dengan obyek perkara non hukum yakni norma etik yang tersusun dalam Kode Etika dan Pedoman Perilaku Hakim. Jadi kini masyarakat telah dikenalkan dengan enam model lembaga pengadilan yaitu Pengadilan Umum, Pengadilan Agama, Pengadilan Militer, Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tata Negara dan Pengadilan Etik. Di lingkungan penyelenggara pemilihan umum dikenal Pengadilan Etik yang dilakukan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

¹² Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, Risalah Komisi Yudisial RI, Jakarta, tanpa tahun, hal. 13.

¹³ Bandingkan Jimly Asshiddiqie, 2013, *Menegakan Etika Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Rajagrafindo Persana, hal 45.

Taufiqurrohman Syahuri

