

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Menurut sistematika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ketiga (selanjutnya disebut UUD 1945), ketentuan mengenai Kekuasaan kehakiman diatur pada Bab IX UUD 1945 menegaskan Indonesia sebagai negara hukum, mengingat salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.<sup>1</sup>

Pasal 24 Ayat 1 UUD 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Amandemen ketiga UUD 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan, khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Perubahan tersebut antara lain menegaskan bahwa :

1. Kekuasaan kehakiman dilaksanakan 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.
2. Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-

---

<sup>1</sup> Pasal 24 Ayat 1 Undang Undang Dasar 1945.

undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

3. Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4. Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Transformasi demokrasi di berbagai negara pada umumnya ditandai dengan terjadinya perubahan konstitusi yang memberikan jaminan kemandirian dan akuntabilitas bagi pemerintahan terkhusus bagi kekuasaan kehakiman (*judicial power*). Reformasi di Indonesia juga menghasilkan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang memberikan jaminan konstitusional terhadap kemandirian kekuasaan kehakiman. Amandemen UUD 1945 telah menciptakan sistem penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang akuntabel dengan berdirinya lembaga baru bernama Komisi Yudisial. Komisi Yudisial ini menjadi bagian dari upaya memperbaiki instansi peradilan yang senantiasa diharapkan untuk menjaga kemandirian dan akuntabilitasnya dalam menegakkan hukum dan keadilan.

Latar belakang terbentuknya Komisi Yudisial pada amandemen ketiga ini merupakan reaksi keras terhadap kegagalan sistem peradilan yang berkeadilan. Peradilan di Indonesia diwarnai maraknya mafia hukum, mafia peradilan. Isu

tersebut berkembang ditambah lagi dengan kenyataan banyaknya perkara di tingkat Kasasi Mahkamah Agung (MA) yang menumpuk dan menjadi sorotan masyarakat yang tidak puas dengan layanan sistem peradilan di tanah air. Praktik-praktik tersebut semakin mengganjal ketika pengawasan internal tidak mampu mengendalikannya secara maksimal.<sup>2</sup>

Akuntabilitas terhadap kinerja hakim dan institusi Mahkamah Agung merupakan bentuk kontrol terhadap institusi peradilan menjadi gagasan atas dilema konsep independensi kekuasaan kehakiman. Adanya prinsip *checks and balances* merupakan kerangka besar untuk menghilangkan resiko kemerdekaan Hakim yang berpotensi menimbulkan penyimpangan perilaku dan etika. Abdul Rahman Saleh yang merupakan Ketua Muda Mahkamah Agung Bidang Pengawasan periode 1999-2004, menggagas perlunya lembaga mandiri yang melakukan pengawasan eksternal terhadap hakim dan institusi peradilannya. Gagasannya adalah terkait perlunya sebuah lembaga pengawasan eksternal selain pengawasan internal yang memantau dan memonitor perilaku para hakim terkait penjatihan putusan terhadap suatu perkara tetapi tidak mencampuri materi perkara agar tidak tumbang tindih dengan peradilan banding. Pemikiran itulah yang menginspirasi berdirinya Komisi Yudisial. Gagasan yang melembagakan Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas eksternal merupakan solusi atas kurang efektifnya pengawasan internal yang dilakukan oleh Mahkamah Agung sendiri.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Imam Anshori Saleh, *Konsep Pengawasan Kehakiman, Cet. I*, (Malang : Setara Press, 2014), hlm. 3-4.

<sup>3</sup> Abdul Rahman Saleh, *Bukan Kampung Maling, Bukan Desa Ustadz; Memoar 930 Hari di Puncak Gedung Bundar*, (Jakarta : PT Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. 26-30.

Mas Achmad Santosa mempermasalahkan lemahnya pengawasan internal di lingkungan Mahkamah Agung disebabkan antara lain:

1. Kualitas dan integritas pengawas yang tidak memadai;
2. Proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan;
3. Belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses, serta hasilnya;
4. Semangat membela sesama korps (*esprit de corps*) yang mengakibatkan penjatuhan hukuman tidak seimbang dengan perbuatan;
5. Tidak terdapat kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga penegak hukum untuk menindaklanjuti hasil pengawasan.<sup>4</sup>

Selain dalam rangka menghindari adanya tirani yudikatif akibat independensi kekuasaan kehakiman yang kebablasan, Komisi Yudisial dibentuk dalam rangka proses transformasi lembaga peradilan yang lebih menegaskan cita-cita penegakan hukum dan keadilan sebagai bagian dari agenda reformasi pengadilan. Selaras dengan pemikiran M. Busyro Muqodas yang menyatakan bahwa transformasi dan reformasi peradilan dengan segala dampak positif dan konstruktifnya untuk menciptakan peradilan yang jujur, bersih, transparan, dan akuntabel merupakan prasyarat tegaknya hukum di atas kepatuhan atas nilai-nilai agama, etika, dan formal.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Peran Komisi Yudisial Dalam Pengawasan Hakim Terhadap Dilema Independensi Kekuasaan Hakim* (Jakarta : Biro Rekrutmen, Advokasi Dan Peningkatan Kapasitas Hakim, Kyri, 2002), hlm. 9.

<sup>5</sup> M. Busyro Muqodas, *Peran Komisi Yudisial dalam Transformasi dan Reformasi Peradilan (Kendala dan Prospek)*, dalam *Komisi Yudisial dan Keadilan Sosial*, (Jakarta : Komisi Yudisial Republik Indonesia., 2008), hlm. 237.

Mardjono Reksodiputro menyatakan bahwa wewenang Komisi Yudisial (KY) dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim di Indonesia yang diberikan melalui amandeman UUD 1945 dan kemudian dijabarkan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 adalah jawaban (*response*) masyarakat untuk memperbaiki sistem peradilan Indonesia dari berbagai “masalah internal” yang dihadapi Mahkamah Agung (setelah berlakunya sistem satu atap),<sup>6</sup> untuk mewujudkan cita-cita tersebut dan untuk mendukung keabsahan dalam melaksanakan tugasnya, dibentuk dan diberlakukanlah Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Komisi ini merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dalam melaksanakan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya,<sup>7</sup> termasuk kewenangan yang telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 005/PUU/IV/2006.<sup>8</sup> Hal ini merupakan sebuah kemajuan menyangkut penguatan kewenangan Komisi Yudisial.

Menindaklanjuti putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, DPR kemudian menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang perubahan atas Undang-undang Komisi Yudisial yang dituangkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Perubahan tersebut kemudian disahkan sebagai Undang-undang No.

---

<sup>6</sup> Mardjono Reksodiputro, *Bungan Rampai Setahun Komisi Yudisial, Cetakan Ketiga*, (Jakarta : Komisi Yudisial RI, 2010), hlm. 35

<sup>7</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Lihat Pasal 2.

<sup>8</sup> *Setelah memeriksa dan mempertimbangkan perkara, Mahkamah Konstitusi RI memutuskan tiga hal inti sebagai berikut: (1) Komisi Yudisial tidak berwenang mengawasi Hakim konstitusi; (2) Komisi Yudisial tetap berwenang mengawasi Hakim agung dan Hakim pada badan peradilan di bawah Mahkamah Agung; dan (3) Pasal-Pasal dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial sepanjang mengenai fungsi pengawasan Hakim dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum.*(Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUNDANG-UNDANG-IV/2006).

18 tahun 2011 pada 9 November 2011 dan diundangkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLN) Nomor 5250.<sup>9</sup>

Subtansi yang menjadi materi Undang-undang No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial adalah :

1. Penguatan wewenang Komisi Yudisial dalam Undang-Undang Komisi Yudisial sesuai perintah UUD 1945.
2. Perubahan atas Undang-undang Komisi Yudisial berdasarkan Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006.

Setelah Undang-undang No. 18 tahun 2011 disahkan, kewenangan KY cenderung lebih kuat dibanding sebelumnya. Namun banyak pihak yang berpendapat bahwa kewenangan tersebut masih dalam tataran peraturan perundang-undangan, belum secara kongkrit terimplementasi dalam kenyataan di lapangan. Selain itu, sejumlah ketentuan yang menyangkut tugas dan kewenangan KY belum dapat dilaksanakan sepenuhnya karena masih memerlukan berbagai tindak lanjut dari Mahkamah Agung.<sup>10</sup>

Selain ketentuan yang diatur dalam Undang-undang No. 18 Tahun 2011, secara eksplisit Komisi Yudisial dinyatakan sebagai lembaga pengawas eksternal perilaku hakim dalam Pasal 13A Undang-undang No. 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, Undang-undang No. 50 tahun 2009 tentang Peradilan Agama dan Undang-undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

---

<sup>9</sup> Dimiyati Natakusumah, *Kedudukan Komisi Yudisial dalam mewujudkan Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka*, Disertasi di Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Unpad, Bandung, 2011.

<sup>10</sup> Imran Anshori Sholeh, *Konsep Pengawasan Kehakiman*. (Malang: Setara Press, 2014), hlm. 13.

Pada acara peringatan ulang tahun Ke-13 Komisi Yudisial yang bertemakan "*Energi Baru Untuk Kerja Optimal?*" di Auditorium KY lantai 4, Jakarta, Senin (13/8/2018). Ketua KY Jaja Ahmad Jayus (periode 2018-2020), mengatakan laporan masyarakat terkait dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) dari tahun ke tahun semakin meningkat jumlahnya, hal ini mencerminkan harapan para pencari keadilan terhadap KY untuk mendorong terwujudnya peradilan yang bersih. Oleh karena itu, seluruh jajaran Sekretariat Jenderal (Setjen) KY harus meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. perlunya meningkatkan komitmen, membangun suatu budaya dan pola kerja yang mampu memberikan harapan para pencari keadilan.<sup>11</sup>

Ketua Bidang Rekrutmen Hakim Komisi Yudisial Aidul Fitriadi (periode 2018-2020), menyebutkan bahwa Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung memiliki pemahaman berbeda tentang pelanggaran perilaku hakim. Hal itu berdampak pada sistem pengawasan hakim yang dilakukan KY.<sup>12</sup>

Menurut Ketua Bidang Hubungan Antar Lembaga dan Layanan Informasi KY Farid Wajdi (periode 2018-2020) pada penutupan acara workshop dan diskusi Sinergisitas KY dengan Media Massa berjudul "*Peran Media Massa dalam Mewujudkan Peradilan Bersih*", rabu 13 maret 2019 di Hotel Santika Medan, sepanjang 2015-2018, KY merekomendasikan penjatuhan sanksi kepada 324 hakim terlapor dengan rincian 116 hakim terlapor (2015), 87 hakim terlapor (2016), 58

---

<sup>11</sup> Rani listari, *Komisi Yudisial Ulang Tahun Ke-13, Laporan Masyarakat Semakin Meningkat* diakses dari <http://kabar24.bisnis.com/read/20180813/16/827493/komisi-yudisial-ulang-tahun-ke-13-laporan-masyarakat-semakin-meningkat>, pada tanggal 01 November 2018 Pukul 17.00 WIB.

<sup>12</sup> Priska Sari Pratiwi, *Komisi Yudisial: MA Beda Persepsi soal Pengawasan Hakim*, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170125145157-12-188890/komisi-yudisial-ma-beda-persepsi-soal-pengawasan-Hakim>, pada tanggal 01 November 2018 Pukul 17.05 WIB.

hakim terlapor (2017), dan 63 hakim terlapor (2018). Berdasarkan data 2016-2018, dari 208 rekomendasi sanksi yang dijatuhkan KY, sebanyak 32 laporan yang dapat ditindaklanjuti MA, 34 laporan diusulkan untuk dilakukan pemeriksaan bersama, dan 142 laporan tidak dapat ditindaklanjuti MA. Salah satu permasalahan yang sering terjadi terkait rekomendasi sanksi KY adalah MA tidak melaksanakan sebagian usul sanksi yang disampaikan oleh KY, adanya tumpang tindih penanganan tugas pengawasan antara KY dan MA juga menjadi problem yang dihadapi.<sup>13</sup>

Terkait dengan rekomendasi dari Komisi Yudisial tersebut, Mahkamah Agung menilai hasil penelaahan atas laporan masyarakat yang diusulkan Komisi Yudisial tidak layak ditindaklanjuti, seperti yang tertera pada Pasal 17 Ayat 2 Peraturan Bersama Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 02/PB/MA/IX/2012 - 02/PB/P.KY/09/2012 tentang Panduan Penegakan Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Hakim menyebutkan :

“Dalam hal Mahkamah Agung menilai hasil penelaahan atas laporan masyarakat yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud Ayat (1) tidak layak ditindaklanjuti, Mahkamah Agung memberitahukan hal tersebut kepada Komisi Yudisial paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak hasil telaahan diterima.

Ketidak sepahaman antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung mengenai penjatuhan sanksi terhadap hakim ini sering terjadi, sehingga menimbulkan perdebatan seperti yang dikatakan juru bicara Mahkamah Agung Suhadi yang

---

<sup>13</sup> Noer Festy, *Sepanjang 2016-2018, Ada 15 Persen Rekomendasi KY Ditindaklanjuti MA*, diakses dari [http://www.komisiyudisial.go.id/frontend/news\\_detail/880/sepanjang-ada-persen-rekomendasi-ky-ditindaklanjuti-ma](http://www.komisiyudisial.go.id/frontend/news_detail/880/sepanjang-ada-persen-rekomendasi-ky-ditindaklanjuti-ma), pada 28 Maret 2019 Pukul 20.00. WIB.



menampik pernyataan Aidul bahwa rekomendasi Komisi Yudisial yang tidak dapat ditindaklanjuti Mahkamah Agung tersebut berdampak pada sistem pengawasan hakim yang dilakukan Komisi Yudisial. Menurut suhandi, Mahkamah Agung memiliki sejumlah pertimbangan sebelum menindaklanjuti rekomendasi dari Komisi Yudisial terkait perilaku pelanggaran hakim. Komisi Yudisial tidak berwenang menangani perkara hakim yang terlibat permasalahan teknis yudisial. Permasalahan teknis yudisial umumnya berkaitan dengan putusan hakim.<sup>14</sup>

Sampai saat ini tidak ada kejelasan mengenai ukuran teknis yudisial sendiri. Apakah hanya berkaitan dengan putusan hakim saja atau jika hakim melanggar hukum acara apakah termasuk pelanggaran kode etik hakim atau malah masuk ranah teknis yudisial.

Peraturan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Komisi Yudisial RI No. 02/PB/MA/IX/2012 - 02/Pb/P.KY/09/2012 tentang Panduan Penegakan Kode Etik dan Pedoman Prilaku Hakim Pasal 15, menyebutkan bahwa “Dalam melakukan pengawasan Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial tidak dapat menyatakan benar atau salahnya pertimbangan yuridis dan substansi putusan hakim.”

Peraturan ini tidak menyebutkan sama sekali apa itu yuridiksi dan teknis yuridis yang bagaimana dan seperti apa yang tidak dalam kewenangan Komisi Yudisial.

---

<sup>14</sup> Priska Sari Pratiwi, *Komisi Yudisial: MA Beda Persepsi soal Pengawasan Hakim*, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170125145157-12-188890/komisi-yudisial-ma-beda-persepsi-soal-pengawasan-Hakim>, pada tanggal 28 November 2018 Pukul 17.05 WIB.

Selain itu, salah satu Anggota Komisi Yudisial (KY) Sukma Violetta yang menjadi narasumber dalam Dialog *Publik Quo Vadis* Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia yang diselenggarakan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Senin (04/06/2018) di Hotel Aone, Jakarta, memaparkan bahwa walau Mahkamah Agung (MA) telah cukup intens dalam memberikan pelatihan kepada hakim terkait lingkungan hidup, tetapi ada dua permasalahan dalam penegakan hukum lingkungan di Indonesia. Pertama, pembinaan MA untuk menjaga profesionalitas hakim yang dirasa masih kurang. hakim selalu bersembunyi pada independensi hakim. Padahal independensi haruslah diberi kisi-kisi, sehingga ada batasan yang jelas. Kedua integritas hakim, hakim tidak boleh hanya dituntut secara kualitas yang hanya sekadar sertifikasi. KY banyak menerima laporan masyarakat tiap tahun, dan memberikan rekomendasi kepada MA. Pada kenyataannya, ada lebih dari 50 persen rekomendasi yang tidak disetujui MA dengan dalih *legal error*. Padahal KY banyak menemukan kesalahan *misconduct*, dimana jalannya persidangan atau putusan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup>

Jelasnya, bagaimana bisa Komisi Yudisial menjalankan amanat Pasal 24B Ayat 1 UUD 1994, dalam frasa “mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan dan keluhuran martabat, serta perilaku hakim” jika rekomendasi penjatuhan sanksi dari Komisi Yudisial tidak sepenuhnya dilaksanakan Mahkamah Agung. Istilah “menjaga” dan “menegakkan”

---

<sup>15</sup> Noer Festy, *Dua Permasalahan Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia* diakses dari [http://www.komisiyudisial.go.id/frontend/static\\_content/member\\_2015\\_2020\\_II/about\\_ky](http://www.komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/member_2015_2020_II/about_ky), pada tanggal 02 februari 2019 Pukul 14.00 WIB.

kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dalam wewenang Komisi Yudisial sebagaimana disebut Pasal 24B Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 mengandung makna preventif dan refresif. “Menjaga” berarti Komisi Yudisial melakukan serangkaian kegiatan yang dapat menjaga hakim agar tidak melakukan tindakan yang melanggar kode etik dan pedoman perilaku hakim. “Menegakkan” bermakna Komisi Yudisial melakukan tindakan represif terhadap hakim yang telah melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH). Tindakan itu dapat berbentuk pemberian sanksi.<sup>16</sup> Sedangkan dalam UUD 1945 sendiri, tidak secara eksplisit disebutkan bahwa Mahkamah Agung memiliki tugas menjaga dan menegakan kehormatan serta perilaku hakim yang dimiliki Komisi Yudisial.

Berdasarkan fenomena dan permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka penulis sangat tertarik untuk menuangkannya dalam penyusunan tugas akhir dengan judul : *“Penyelesaian Perbedaan Persepsi Antara Komisi Yudisial Dan Mahkamah Agung Dalam Melaksanakan Pengawasan Kode Etik Perilaku Hakim”*.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana sistem pengawasan hakim dalam kekuasaan kehakiman di Indonesia?
2. Apa permasalahan yang dihadapi dalam melaksanakan pengawasan Kode Etik dan Perilaku Hakim di Indonesia?
3. Upaya apa yang dapat dilakukan jika ada perbedaan persepsi antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dalam melaksanakan pengawasan Kode Etik

---

<sup>16</sup> Komisi Yudisial Republik Indonesia. *Mengenal Lebih Dekat Komisi Yudisial*. (Jakarta: KYRI, 2012), hlm. 41-42

dan Perilaku Hakim ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui sistem pengawasan Kode Etik dan Perilaku Hakim di Indonesia.
2. Untuk mengetahui permasalahan dalam pengawasan kekuasaan kehakiman di Indonesia.
3. Untuk mengetahui penyelesaian perbedaan persepsi antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dalam melaksanakan Kode Etik Perilaku Hakim.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis yang merupakan bagian tak terpisahkan dari, bagi kalangan Akademisi Hukum, yaitu:

1. Teoritis:

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat khususnya Hukum Tata Negara dan menjadi sumbangan pemikiran dalam pengembangan Ilmu Hukum.

2. Praktis.:

Sebagai usaha pengembangan ilmu pengetahuan ketatanegaraan khususnya yang berhubungan dengan kewenangan pengawasan dalam dua lembaga penegakan hukum yang ada di Indonesia. Jika dianggap layak dan diperlukan dapat dijadikan salah satu referensi bagi peneliti berikutnya yang mengkaji permasalahan yang sama.

## E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia adalah negara hukum, begitu yang dinyatakan dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 Ayat (3), sehingga seluruh sendi kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan pada norma-norma hukum. Artinya hukum harus dijadikan sebagai jalan keluar dalam penyelesaian masalah-masalah yang berkenaan dengan perorangan maupun kelompok, baik masyarakat maupun negara. Norma hukum bukanlah satu-satunya kaidah yang bersifat mengatur terhadap manusia dalam hubungannya dengan sesama manusia. Hukum tidak dibuat tetapi hidup, tumbuh dan juga berkembang bersama masyarakat. Hukum harus tetap memuat nilai-nilai yang ideal dan harus pula dijunjung tinggi oleh segenap elemen masyarakat.

Gagasan negara hukum di Indonesia yang demokratis telah dikemukakan oleh para pendiri negara Republik Indonesia (Dr. Tjipto Mangoenkoesoemo dan kawan-kawan) sejak hampir satu abad yang lalu. Cita-cita negara hukum yang demokratis telah lama bersemi dan berkembang dalam pikiran dan hati para perintis kemerdekaan bangsa Indonesia. Apabila ada pendapat yang mengatakan cita negara hukum yang demokratis pertama kali dikemukakan dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) maka hal tersebut tidak memiliki dasar historis dan bisa menyesatkan.

Para pendiri negara waktu itu terus memperjuangkan gagasan Negara Hukum. Ketika para pendiri negara bersidang dalam BPUPKI tanggal 28 Mei sampai dengan 1 Juni 1945 dan tanggal 10-17 Juli 1945, gagasan dan konsep Konstitusi Indonesia dibicarakan oleh para anggota BPUPKI. Melalui sidang-sidang tersebut

dikemukakan istilah *rechtsstaat* (Negara Hukum) oleh Mr. Muhammad.<sup>17</sup> Dalam sidang-sidang tersebut muncul berbagai gagasan dan konsep alternatif tentang ketatanegaraan seperti negara sosialis, dan negara serikat dikemukakan oleh para pendiri negara. Perdebatan pun dalam sidang terjadi, namun karena dilandasi tekad bersama untuk merdeka, jiwa dan semangat kebangsaan yang tinggi (nasionalisme) dari para pendiri negara, menjunjung tinggi asas kepentingan bangsa, secara umum menerima konsep Negara Hukum dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).<sup>18</sup>

Dasar yuridis bagi negara Indonesia sebagai negara hukum tertera pada Pasal 1 Ayat (3) UUD Negara RI 1945 (Amandemen ketiga), “Negara Indonesia adalah Negara Hukum” Konsep negara hukum mengarah pada tujuan terciptanya kehidupan demokratis, dan terlindungi hak asasi manusia, serta kesejahteraan yang berkeadilan. Bukti lain yang menjadi dasar yuridis bagi keberadaan negara hukum Indonesia dalam arti material, yaitu pada Bab XIV Pasal 33 dan Pasal 34 UUD Negara RI 1945, bahwa negara turut aktif dan bertanggungjawab atas perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat.

Makna Negara Indonesia sebagai negara hukum dinamis, esensinya adalah hukum nasional Indonesia harus tampil akomodatif, adaptif dan progresif. Akomodatif artinya mampu menyerap, menampung keinginan masyarakat yang dinamis. Makna hukum seperti ini menggambarkan fungsinya sebagai pengayom, pelindung masyarakat. Adaptif, artinya mampu menyesuaikan dinamika

---

<sup>17</sup> Triharso, Ajar. *Buku Modul Kuliah Kewarganegaraan*. (Surabaya : Universitas Airlangga, 2013), hlm 19.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 20..

perkembangan jaman, sehingga tidak pernah usang. Progresif, artinya selalu berorientasi kemajuan, perspektif masa depan. Makna hukum seperti ini menggambarkan kemampuan hukum nasional untuk tampil dalam praktiknya mencairkan kebekuan-kebekuan dogmatika. Hukum dapat menciptakan kebenaran yang berkeadilan bagi setiap anggota masyarakat.<sup>19</sup>

Melihat kelembagaan Negara, salah satu tujuan utama Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk menata keseimbangan (*checks and balances*) antar Lembaga Negara. Setiap Lembaga baik legislatif, eksekutif dan yudikatif mengalami perubahan yang signifikan. Khusus perubahan terhadap lembaga yudikatif dimaksudkan untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka yang merupakan salah satu prinsip penting bagi Indonesia sebagai suatu Negara Hukum. Prinsip ini menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak manapun dalam bentuk apapun, sehingga dalam menjalankan tugas dan kewajibannya ada jaminan ketidakberpihakan kekuasaan kehakiman kecuali terhadap hukum dan keadilan.

Hal tersebut merupakan konsekuensi logis dari Indonesia sebagai Negara Hukum. Indonesia secara formil sudah sejak tahun 1945 (Undang-Undang Dasar 1945 pra amandemen) mendeklarasikan diri sebagai negara hukum, terbukti dalam penjelasannya menegaskan : “Indonesia adalah Negara yang berdasarkan hukum dan bukan Negara yang berdasarkan kekuasaan belaka”. Konsep Negara hukum

---

<sup>19</sup> Najiyah Rizqi Maulidiyah, *Indonesia Sebagai Negara Hukum*, diakses dari [http://najiyah-rizqi-maulidiyah-fisip12.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-78872-PPKN-Indonesia%20Sebagai%20Negara%20Hukum.html](http://najiyah-rizqi-maulidiyah-fisip12.web.unair.ac.id/artikel_detail-78872-PPKN-Indonesia%20Sebagai%20Negara%20Hukum.html), pada tanggal 01 November Pukul 20.00 WIB.

Indonesia dipertegas Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen dalam Pasal 1 Ayat 3 yang menyebutkan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Dikembangkan teori pemisahan kekuasaan yang pertama kali dikenalkan oleh Jhon Locke dalam rangka pembatasan kekuasaan. Menurut Jhon Locke, kemungkinan munculnya negara dengan konfigurasi politik totaliter dapat dihindari dengan adanya pembatasan kekuasaan negara. Kekuasaan negara harus dibatasi dengan cara mencegah sentralisasi kekuasaan dalam satu orang atau satu lembaga. Hal ini dilakukan dengan (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*).<sup>20</sup>

Pemikiran Jhon Locke ini didasari oleh konsepnya tentang liberalisme yang memandang kebebasan individu sebagai hal paling utama harus dibatasi hukum yang dibuat oleh negara. Akan tetapi, negara tidak boleh dipimpin atau dikuasai oleh seorang atau satu lembaga yang bersifat absolut sehingga menjadi sewenang-wenang.<sup>21</sup>

Menurut Jhon Locke ketiga kekuasaan ini harus dipisahkan satu sama lainnya. Setengah abad kemudian, Montesqueiu (1689-1755) seorang pengarang ahli politik dan filsafat Perancis menulis sebuah buku yang berjudul *l'Esprit des lois* (jiwa undang-undang) yang diterbitkan di Jenewa pada tahun 1748 (2 jilid). Dalam hasil karya ini Montesqueiu menulis tentang Konstitusi Inggris yang antara lain mengatakan bahwa dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan yang dirincinya dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan

---

<sup>20</sup> Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm. 61.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 64



yudikatif. Ketiga kekuasaan ini melaksanakan semata-mata dan selengkap-lengkapnya kekuasaan yang ditentukan pada masing-masing. Teori pemisahan kekuasaan ini dikemukakan oleh Montesquieu dalam bukunya "*L'esprit de loi*" (jiwa perundang-undangan), oleh Immanuel Kant teori ini disebut sebagai doktrin *Trias Politica*.

Secara garis besar ajaran Montesquieu ini membagi kekuasaan kedalam tiga bidang pokok yang masing-masing berdiri sendiri, bahwa satu kekuasaan mempunyai satu fungsi lepas dari kekuasaan lain yakni:

1. Kekuasaan eksekutif, berfungsi menjalankan undang-undang.
2. Kekuasaan legislatif, berfungsi membentuk undang-undang.
3. Kekuasaan yudikatif, berfungsi mengawasi pelaksanaan undang-undang.

Melihat kapasitas Indonesia sebagai negara hukum dan menganut sistem *Trias Politica*, maka perlunya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak serta adanya mekanisme *judicial review*. Peradilan yang independen ini identik dengan Kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak manapun dan dalam bentuk apapun telah berusaha diwujudkan dengan pembentukan Komisi Yudisial berdasarkan ketentuan Pasal 24 B Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Komisi Yudisial yang menurut Pasal 13 Undang-Undang tersebut Komisi Yudisial mempunyai wewenang :

1. Mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Setiap kekuasaan selalu mengandung potensi disalahgunakan (*Mesbruik Van Recht*) atau dilaksanakan sewenang-wenang (*Arbitrary willekeur*) atau dilaksanakan dengan melampaui wewenang (*Detournement du Povoir*). Hal ini dapat terjadi karena dua hal yaitu yang pertama kekuasaan mengandung hak dan wewenang (*Recht en bevoeg heid*), yang kedua hak dan wewenang, memberi posisi lebih baik terhadap subjek yang dituntut atau dalam hal ini pencari keadilan, setiap kekuasaan tanpa mekanisme pengawasan secara cepat atau lambat kekuasaan tersebut disalahgunakan.

Disanalah letak kekuasaan yudikatif diperlukan pula adanya mekanisme *check and balance*. Implikasinya dengan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 membagi kekuasaan lembaga yudikatif dalam 2 (dua) kamar (*bicameral*) yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, akan tetapi ada pelaksana atas kekuasaan lebih tinggi yang lain yaitu Komisi Yudisial untuk Menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Kewenangan dalam hal menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim, Komisi Yudisial diberikan wewenang untuk melakukan pengawasan yang ditunjukkan semata-mata untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka, efektif, berorientasi pada pencapaian visi dan misi organisasi. Dengan demikian pengawasan diharapkan efektif untuk :

1. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan, dan ketidakadilan.
2. Mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan, dan ketidakadilan.

3. Mendapatkan cara-cara yang lebih baik untuk mencapai tujuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara efektif.

## **F. Langkah-langkah Penelitian**

### **1. Metode Penelitian**

Metode dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analitis, yaitu mengambil masalah atau memusatkan perhatian kepada masalah-masalah sebagaimana adanya saat penelitian dilaksanakan sedangkan pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang secara deduktif dimulai analisa terhadap Pasal-Pasal dalam Peraturan Perundang-undangan yang mengatur terhadap permasalahan diatas.<sup>22</sup> Penelitian hukum secara yuridis maksudnya penelitian yang mengacu pada studi kepustakaan yang ada ataupun terhadap data sekunder yang digunakan.

Melihat yang akan diteliti adalah penyelesaian persepsi antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dalam melaksanakan pengawasan Kode Etik dan Perilaku Hakim, dalam pengaturan pengawasan yang sebaiknya, sehingga tidak terjadi lagi perbenturan kewenangan antara Mahkamah Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, dimana penelitian tersebut menggunakan data-data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

Penelitian yuridis normatif ini mencakup inventarisasi undang-undang atau hukum positif.<sup>23</sup> Dalam penelitian ini penulis hanya akan menggunakan

---

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta : Rineka Cipta. 1983), hlm. 14.

<sup>23</sup> Soerjono Sukanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Cet IV*, (Jakarta : PT.Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 14.

data-data dari inventarisasi undang-undang atau hukum positif. Selain itu peneliti juga berdasarkan ruang lingkup dan identifikasi masalah yang ada. Hal ini dimaksudkan agar penelitian ini sejauh mungkin dapat mengetahui sosok Komisi Yudisial dalam spektrum yang seluas-luasnya dengan cara menggali informasi tentangnya dari berbagai sudut pandang.

## 2. Sumber Data

Data yang diperlukan berupa data bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Dalam hal ini berupa bahan-bahan hukum sebagai berikut:

### a. Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang sifatnya mengikat diantaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan kehakiman.
- 3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.
- 4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.
- 5) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- 6) Keputusan Bersama Mahkamah Agung RI Nomor 047/KMA/SKB/IV/2009 dan Ketua Komisi Yudisial RI Nomor

02/SKB/P.KY/IV/2009 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

- 7) Peraturan Bersama Mahkamah Agung Republik Indonesia Dan Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 02/PB/MA/IX/2012 - 02/Pb/P.KY/09/2012 Tentang Panduan Penegakan Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Hakim.
- 8) Peraturan Bersama Mahkamah Agung Republik Indonesia Dan Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 03/PB/MA/IX/2012 - 03/PB/P.KY/09/2012 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Bersama.
- 9) Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 terkait kewenangan yang telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, yaitu:

- 1) Hasil-hasil penelitian baik tesis atau disertasi maupun hasil penelitian terkait Komisi Yudisial dan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH).
- 2) Buku-buku, makalah maupun jurnal hukum yang berkaitan dengan Komisi Yudisial dan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim.

c. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, pada dasarnya mencakup:

- 1) Bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang telah dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum atau bahan rujukan bidang hukum.
- 2) Bahan-bahan primer, sekunder dan penunjang (tersier) diluar bidang hukum, seperti sosiologi dan lain-lain. yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya.

### 3. Jenis Data

Jenis data dalam penelitian ini lebih banyak digunakan data kualitatif yaitu berupa Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan Lembaga Yudikatif serta Kekuasaan Kehakiman sebagai bahan hukum primer, buku-buku yang berkaitan dengan masalah yang diteliti penulis sebagai bahan penelitian sekunder, serta jurnal atau karya ilmiah dan juga sumber lain yang berkaitan dengan penelitian penulis sebagai bahan hukum tersier, sebab penelitian akan dilakukan secara deskriptif. Data ini dinyatakan dalam bentuk kalimat atau uraian dan dilengkapi dengan kutipan-kutipan dari kumpulan data yang penulis temukan.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, maka data yang diidentifikasi diperoleh dengan menggunakan teknik/studi kepustakaan, dalam teknik/studi pustaka, karena penelitian ini tidak pernah dapat dilepaskan dari literatur- literatur ilmiah serta peraturan perundang-undangan.

Teknik ini berfungsi sebagai alat pengumpul data utama, karena pembuktian hipotesanya dilakukan secara logis dan rasional melalui peraturan perundang-undangan, pendapat, teori atau hukum-hukum yang diterima kebenarannya, baik yang menolak maupun yang mendukung hipotesa tersebut.<sup>24</sup>

#### 5. Analisis Data Kualitatif

Kaitannya dengan penelitian ini dan agar mempermudah analisis data, maka data-data yang telah diperoleh sesuai dengan permasalahan yang diteliti, dikumpulkan dan diolah setelah itu dilakukan pengeditan dengan tahapan sebagai berikut:

- a. Seleksi data, adalah kegiatan pemeriksaan untuk mengetahui kelengkapan data, selanjutnya data dipilih sesuai dengan permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini.
- b. Klasifikasi data, adalah kegiatan penempatan data menurut kelompok-kelompok yang telah ditetapkan dalam rangka memperoleh data yang benar-benar diperlukan dan akurat untuk dianalisis lebih lanjut.
- c. Penyusunan data adalah kegiatan menyusun data yang saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan yang bulat dan terpadu pada sub pokok bahasan sehingga mempermudah interpretasi data.

---

<sup>24</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Sosial*, (Yogyakarta : Gajah Mada University Press, 1983), hml. 133.