

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah negara hukum yang menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menjalankan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan UUD 1945. Menurut Montesquieu, dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudisial, dimana ketiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapan (*orgaan*) yang melakukannya<sup>1</sup>.

Menurut ajaran Montesquieu tidak dibenarkan adanya campur tangan atau pengaruh-mempengaruhi antara kekuasaan yang satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu ajaran Montesquieu disebut pemisahan kekuasaan. Sesuai dengan prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan yakni eksekutif, legislatif, dan yudisial dikembangkan sebagai cabang-cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Kekuasaan eksekutif ada pada presiden dan jajaran pemerintahan eksekutif lainnya. Kekuasaan legislatif pada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, maka cabang kekuasaan

---

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum tentang Negara Indonesia, Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1983 hlm 141

yudisial ada pada Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Cabang kekuasaan kehakiman dalam satu kesatuan sistem yang ada pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Selain dua badan kekuasaan kehakiman tersebut ada lagi satu lembaga baru yang kewenangannya ditentukan dalam pasal 24B UUD 1945, yaitu Komisi Yudisial.

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie, dalam masa sekarang ini banyak negara terutama negara-negara maju mengembangkan lembaga Komisi Yudisial (*judicial commission*) dalam lingkungan lembaga-lembaga penegak hukum khususnya di bidang kekuasaan kehakiman.<sup>2</sup> Meskipun Komisi Yudisial adalah lembaga yang tergolong baru di Negara Indonesia, tetapi peran Komisi Yudisial dianggap penting, dikarenakan Komisi Yudisial mempunyai peranan penting dalam usaha mewujudkan kekuasaan kehakiman melalui pencalonan hakim agung, serta pengawasan terhadap hakim yang transparan dan partisipatif, guna menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat, serta menjaga perilaku hakim berdasarkan ketentuan pasal 24B Ayat (4) UUD 1945. Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan Undang-Undang No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial sebagaimana diubah dalam Undang-Undang No 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

Komisi Yudisial adalah lembaga tersendiri dan bersifat mandiri, akan tetapi Komisi Yudisial tidak dapat dipisahkan dari lembaga kekuasaan kehakiman lain

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2009 hlm 206

seperti Mahkamah Agung karena Komisi Yudisial yang mempunyai fungsi pengawasan eksternal terhadap cabang kekuasaan yudisial khususnya Mahkamah Agung.

Ketentuan mengenai Komisi Yudisial yang terdapat dalam UUD 1945 tentu dapat dipahami bahwa jabatan hakim dalam konsepsi UUD 1945 sekarang ini adalah jabatan yang harus dihormati, dijaga dan ditegakkan kehormatannya oleh suatu lembaga yang bersifat mandiri, yaitu Komisi Yudisial. Pembentukan lembaga semacam ini adalah sebagai tindak lanjut dari ide pembentukan majelis kehormatan hakim agung yang sudah berkembang sekarang ini. Akan tetapi jika majelis dibentuk di lingkungan internal Mahkamah Agung, maka akan sangat sulit untuk diharapkan efektif menjalankan fungsi pengawasan atas hakim agung itu sendiri, karena kedudukannya yang tidak independen atas subyek yang diawasi sehingga dikhawatirkan tidak dapat melakukan pengawasan yang menyeluruh dan efektif.

Dalam kekuasaan dan pelembagaan yudisial memunculkan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung beserta badan badan peradilan yang berada di bawahnya sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, Sedangkan Komisi Yudisial mempunyai fungsi untuk memperkuat kekuasaan yudisial. Mahkamah Konstitusi keberadaannya dijamin oleh Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 hasil amandemen ketiga dan kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 disahkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung keberadaannya dijamin oleh Pasal 24 ayat (2) dan 24A dari perubahan ketiga UUD 1945, kemudian diatur dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, setelah itu diubah kembali dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Adapun Komisi Yudisial keberadaannya dijamin oleh Pasal 24 B Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen yang ke tiga dan kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial sebagaimana diubah dalam Undang-Undang No 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

Sengketa yang terjadi antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial yang bermuara pada permohonan hak uji materil yang diajukan oleh 31 orang Hakim Agung terhadap Undang-Undang Komisi Yudisial dan telah diputus Mahkamah Konstitusi MK No. 005/PUU-IV/2006 pada tahun 2006. Dengan putusan yang pada intinya Undang-Undang No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial pada Pasal 1 angka 5 mengenai perluasan batasan hakim, tidak termasuk hakim

Mahkamah Konstitusi, dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang No 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman dinilai bertentangan dengan UUD 1945 sehingga harus diubah, khususnya dalam ketentuan mengenai pengawasan hakim yang dilakukan oleh Komisi Yudisial.

Dasar kewenangan Mahkamah Agung dalam pengawasan pada Undang-Undang No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 39 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung”. Dijelaskan pada Penjelasan Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Yang dimaksud dengan “pengawasan tertinggi” adalah meliputi pengawasan internal Mahkamah Agung terhadap semua badan peradilan yang berada di bawahnya.

Kemudian ketentuan yang mengatur lebih jelas mengenai pengawasan hakim tercantum pada pasal 39 ayat (3) yang berisi bahwa “Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung”. Adapun kewenangan Komisi Yudisial ada pada UUD 1945 pasal 24B ayat (1) dan diperjelas pada Undang-Undang No 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial pasal 13 (b) dan (d) yang berisi bahwa “Komisi Yudisial berhak menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran dan martabat hakim, serta perilaku hakim dan juga menjaga dan menegakkan pelaksanaan kode etik dan atau pedoman perilaku hakim”. Jika sepintas melihat kewenangan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial terkait pengawasan

hakim didasarkan Undang-Undang No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 39 ayat (1) dan (3) dan Undang-Undang No 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial Pasal 13 (b) dan (d) maka kedua institusi tersebut sama sama memiliki kewenangan sehingga dapat menimbulkan sengketa kewenangan.

Dalam upaya untuk mencegah sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dibuatlah Peraturan Bersama nomor : 04/PB/MA/IX/2012 dan 04/PB/P.KY/9/2012 Tentang Tata Cara Pembentukan, Tata Kerja, Dan Tata Cara Pengambilan Keputusan Majelis Kehormatan Hakim. Dalam Peraturan Bersama Pasal 1 (1) yang menyebutkan bahwa “majelis kehormatan hakim adalah forum pembelaan diri bagi hakim yang berdasarkan hasil pemeriksaan dinyatakan terbukti melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, serta diusulkan untuk dijatuhi sanksi berat berupa pemberhentian”. Dalam hal ini Peraturan Bersama terkait majelis kehormatan hakim hanya menaungi penjatuhan sanksi berat saja. Hal itu pula dikuatkan pada bab ruang lingkup pemeriksaan bersama yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial pada Pasal 2 yang berisi bahwa : “pemeriksaan bersama dilakukan dalam hal terjadi perbedaan pendapat antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial mengenai usulan Komisi Yudisial tentang hasil pemeriksaan dan/atau penjatuhan sanksi ringan, sedang, berat, selain sanksi pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian dengan tidak hormat”. Menurut Pasal 2 hanya mengenai jika terjadi perbedaan pendapat antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, maka pemeriksaan bersama dapat dilaksanakan. Perbedaan

pendapat dalam pasal tersebut dalam artian perbedaan pandangan mengenai hasil pemeriksaan atau usulan sanksi yang diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Mahkamah Agung, atau dengan kata lain Mahkamah Agung mempunyai hasil pemeriksaan atau sanksi tersendiri terhadap kasus yang sama sehingga intinya berbeda dari hasil yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.

Yang menjadi pertanyaan adalah apabila tidak terjadi perbedaan pendapat antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, apabila usulan penjatuhan ringan, sedang, berat, selain sanksi pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian dengan tidak hormat dari Komisi Yudisial sudah diberikan kepada Mahkamah Agung dan tidak dilaksanakan oleh Mahkamah Agung tidak ada aturan yang jelas mengenai kewajiban Mahkamah Agung melaksanakan usulan Komisi Yudisial, apakah wajib dilaksanakan oleh Mahkamah Agung atau diabaikan begitu saja. Karena belum ada aturan hukum yang jelas yang berisi tentang kewajiban Mahkamah Agung dalam menjalankan usulan Komisi Yudisial tersebut.

Permasalahan yang telah dikemukakan di atas dapat diketahui terjadinya sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial terkait pengawasan hakim yang melanggar kode etik dan perilaku hakim menarik perhatian untuk diteliti lebih jauh dan bagaimana perkembangan serta implementasinya di kemudian hari.

## **2. Rumusan Masalah**

- 1) Bagaimana sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial terhadap pengawasan hakim terhadap kode etik dan perilaku hakim?

- 2) Bagaimana Penyelesaian sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial terhadap pengawasan hakim terkait kode etik dan perilaku hakim?

### **3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui, menjelaskan, dan menganalisis secara rinci mengenai sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial terhadap pengawasan hakim terkait pelanggaran kode etik dan perilaku hakim
2. Untuk mengetahui, menjelaskan, dan menganalisis secara rinci mengenai Penyelesaian sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial terhadap pengawasan hakim terkait pelanggaran kode etik dan perilaku hakim

### **4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat berupa :

#### **a. Manfaat Teoritis**

Diharapkan penelitian ini dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum dalam bidang hukum tata negara lebih khusus lagi dalam hal kewenangan mengenai pengawasan hakim yang dilakukan baik oleh Komisi Yudisial maupun Mahkamah Agung terkait kode etik dan perilaku hakim.



## **b. Manfaat Praktis**

Diharapkan penelitian ini bermanfaat untuk Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial khususnya komisi kode etik dan perilaku hakim Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial terkait pengawasan terhadap hakim.

## **5. Metode Penelitian**

### **a. Jenis Penelitian**

Penelitian hukum adalah proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*legal research*). Penelitian hukum normatif (*legal research*) adalah menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai dengan norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum<sup>3</sup>. Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis institusi manakah yang berwenang memeriksa hakim terkait pelanggaran kode etik apakah itu menjadi wewenang Komisi Yudisial ataukah Mahkamah Agung.

### **b. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan dua metode pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*)

---

<sup>3</sup> Peter Mahmud, 2014, Penelitian Hukum, Prenada media Group, Jakarta, hlm 47

merupakan metode pendekatan penelitian dengan meneliti semua undang-undang yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang diangkat dalam skripsi ini. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang.<sup>4</sup> Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) peneliti harus beranjak dari pandangan pandangan dan doktrin doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>5</sup> Dalam penelitian ini juga digunakan pendekatan kasus (*case aproach*). Dalam pendekatan ( *case aproach*), yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *ratio decidendi*, yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim sampai kepada putusannya.<sup>6</sup>

### **c. Sumber Bahan Hukum**

Sumber bahan hukum ada dua, yaitu sumber sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder.

- 1) Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, terdiri dari :

- (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm 133

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm 177

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm 158

- (2) Undang Undang RI No 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung
- (3) Undang Undang RI No 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang Undang RI No 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung
- (4) Undang Undang RI No 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang RI No 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung
- (5) Undang Undang RI No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial
- (6) Undang Undang RI No 11 Tahun 2011 Tentang Perubahan Undang Undang RI No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial
- (7) Undang Undang RI No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman
- (8) Undang-Undang RI No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- (9) Undang Undang RI No 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Dari Undang Undang RI No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- (10) Undang Undang RI No 4 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang RI No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
- (11) Keputusan Bersama Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial 047/KMA/SKB/IV/2009 – 02/SKB/P.KY/IV/2009 tertanggal 8 April 2009 Tentang Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Hakim
- (12) Peraturan Bersama Ketua Mahkamah Agung Dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor : 03/KMA/SKB/IX/2012 –

03/SKB/P.KY/9/2012 Tertanggal 27 September 2012 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Bersama

(13) Peraturan Bersama Ketua Mahkamah Agung Dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia nomor : 04/PB/MA/IX/2012 dan 04/PB/P.KY/09/2012 tertanggal 27 September 2012 Tentang Tata Cara Pembentukan, Tata Kerja Dan Tata Cara Pengambilan Keputusan Majelis Kehormatan Hakim

2) Adapun bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>7</sup>

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku hukum, literatur, jurnal hukum, artikel-artikel hukum yang berkaitan dengan masalah hukum yang diangkat dalam penelitian ini.

#### **d. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum berupa studi kepustakaan yaitu mengambil bahan hukum dari literatur-literatur. Teknik pengolahan bahan hukum yang digunakan adalah untuk memberikan penjelasan dari permasalahan hukum yang diangkat dalam penelitian ini. Penjelasan tersebut berdasarkan teknik pengolahan bahan hukum dengan cara pengumpulan bahan hukum, bahan hukum yang telah terkumpul akan diolah dan dijabarkan secara sistematis dan kemudian dianalisis untuk menarik suatu

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm:181

kesimpulan yang menjadi jawaban dari permasalahan hukum yang diangkat dalam penelitian ini.

#### **e. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Teknik analisis bahan hukum penelitian ini menggunakan analisis deduktif. Analisis deduktif memiliki arti berpangkal dari prinsip prinsip dasar, kemudian peneliti menghadirkan obyek yang akan di teliti.<sup>8</sup> Dengan kata lain analisi deduktif ialah menjelaskan hal-hal yang bersifat umum menuju hal-hal yang bersifat khusus untuk menarik suatu kesimpulan yang dapat memberikan jawaban untuk permasalahan hukum yang ada dalam penelitian ini.

### **6. Pertanggungjawaban Sistematika**

BAB I Pendahuluan, berisikan tentang latar belakang mengapa permasalahan hukum yang ada menjadi bahan penelitian dalam penulisan skripsi ini. Bab ini juga berisikan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi konsep, metode penelitian, dan pertanggung jawaban sistematika

BAB II Tinjauan Pustaka, merupakan tinjauan umum yang berupa kajian pustaka tentang teori hukum dan definisi konseptual. Teori hukum terdiri dari : teori negara hukum, teori kewenangan dan teori pengawasan. Denifinisi konseptual terdiri dari : amandemen UUD

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2010, hlm 42

1945, Komisi Yudisial, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan pengawasan hakim

BAB III Pembahasan penulisan skripsi merupakan jawaban dari rumusan masalah, yaitu : sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial terhadap pengawasan hakim terkait pelanggaran kode etik hakim dan Penyelesaian sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.

BAB IV Penutup, bab ini merupakan bab terakhir dari penulisan skripsi yang berisikan kesimpulan dan saran demi perbaikan yang akan datang di bidang hukum