

BAB III

PEMBAHASAN

1. Sengketa Kewenangan Antara Mahkamah Agung Dan Komisi Yudisial Terhadap Pengawasan Hakim Tentang Kode Etik Dan Perilaku Hakim

Pasca amandemen UUD 1945, terjadi perubahan terhadap konsep kelembagaan Negara, karena tidak ada lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Karena pada hakikatnya, berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan konsep tersebut juga akan berpengaruh terhadap hubungan lembaga negara, karena tidak ada lembaga negara yang *supreme* yang berfungsi sebagai tempat bergantung lembaga yang berada di bawahnya. UUD 1945 menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*), struktur dan pejabat yang menduduki kekuasaan tersebut satu dengan yang lainnya terpisah satu dengan yang lainnya. Lembaga-lembaga negara tersebut hanya memiliki hubungan secara fungsional satu dengan yang lain.

Akibat dari adanya hubungan fungsional tersebut, maka dimungkinkan 2 (dua) atau lebih lembaga negara memiliki kewenangan yang sama. Pelaksanaan 1 (satu) obyek kewenangan tersebut, memiliki potensi untuk menimbulkan sengketa di antara lembaga negara mengenai siapakah yang memiliki kewenangan tersebut.

Menurut Ronny Hanitijo, bahwa sengketa atau konflik adalah situasi (keadaan) di mana dua atau lebih pihak-pihak memperjuangkan tujuan mereka

masing-masing yang tidak dapat dipersatukan dan di mana tiap-tiap pihak mencoba meyakinkan pihak lain mengenai kebenaran tujuannya masing-masing.³⁰ Sedangkan J.G Merilis menyatakan bahwa sengketa adalah perselisihan mengenai masalah fakta, hukum atau politik di mana tuntutan atau pernyataan suatu pihak ditolak, dituntut balik atau diingkari pihak lain.³¹ Singkatnya, bahwa sengketa terjadi karena ketidaksesuaian pemahaman antara pihak yang satu dengan pihak yang lain. Dengan konsep demikian, maka dalam sengketa terdapat unsur-unsur sebagai berikut: 1) selalu melibatkan dua pihak atau lebih; 2) pihak yang satu menghendaki pihak yang lain untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu; dan 3) pihak lain yang diminta untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu itu menolak untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu.

Dalam konteks supremasi hukum, pengawasan merupakan salah satu unsur esensial dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, sehingga siapapun pejabat negara tidak boleh menolak untuk diawasi. Melihat pengawasan tiada lain untuk melakukan pengendalian yang bertujuan mencegah absolutisme kekuasaan, kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan wewenang.³² Komisi Yudisial sebagai institusi yang berwenang mengawasi tingkah laku hakim, memiliki fungsi yang sangat penting dalam memberantas mafia peradilan. Ketegasan dan konsistensi institusi ini, sangat jelas untuk menciptakan pemerintahan yang bersih

³⁰ Ronny Hanitijo dalam Lalu Husni, Penyelesaian Hubungan Industrial Melalui Pengadilan & di Luar Pengadilan, Rajawali Press, Jakarta, 2004, hlm 2

³¹ J.G Merilis, Penyelesaian Sengketa Internasional, Tarsito, Bandung, 1986, hlm 1

³² Yohanes Usfunan, Komisi Yudisial, Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial, Komisi Yudisial RI, Jakarta. hlm 207

dalam tubuh lembaga peradilan. Sikap ini sangat didambakan rakyat Indonesia mengingat penegakan keadilan semuanya bertumpuk pada tangan hakim.³³

a) Obyek Pengawasan

Hakim adalah aktor utama penegakan hukum (*law enforcement*) di pengadilan yang mempunyai peran lebih apabila dibandingkan dengan jaksa, pengacara dan Panitera. Hakim merupakan *living interpretator* pada saat hukum mulai memasuki wilayah *das sein* dan meninggalkan wilayah *das sollen*. Ia tidak lagi sekedar berisi pasal-pasal mati yang terdapat dalam suatu peraturan terkait, tetapi sudah dihidupkan lagi oleh hakim.³⁴

Dengan demikian memang seharusnya terhadap tingkah laku para hakim baik di dalam persidangan maupun di luar persidangan perlu mendapat pengawasan. Masalahnya adalah siapakah yang harus melakukan fungsi pengawasan tersebut dan bagaimana cara efektif dan efisien agar pengawasan terhadap hakim dapat terlaksana dengan baik dan tidak terjadi sengeketa kewenangan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.

Ada tiga hal yang menjadi obyek pengawasan terhadap kinerja hakim yaitu:

1. Pengawasan bidang teknis peradilan atau teknis yustisial
2. Pengawasan bidang administrasi peradilan
3. Pengawasan terhadap perbuatan pejabat peradilan³⁵

³³ *Ibid.* hlm 194.

³⁴ A. Ahsini Thohari Thohari, Dari Law Enforcement ke Justice Enforcement, Harian Kompas, Rabu, 3 Juli, 2002

³⁵ MARI, Pedoman Perilaku Hakim (code of landnet), MARI, Jakarta, 2004, hlm 80-81.

Dari ketiga hal yang menjadi obyek pengawasan terhadap kinerja hakim akan dijelaskan lebih rinci sebagai berikut :

(1) Pengawasan bidang teknis peradilan atau teknis yustisial

Yang dimaksud dengan teknis peradilan adalah segala sesuatu yang menjadi tugas pokok hakim, yaitu menerima, memeriksa, mengadili dan menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya. Dalam kaitan ini termasuk pula bagaimana terlaksananya putusan tersebut. Jadi tujuan pengawasan dalam konteks ini adalah adanya peningkatan kualitas putusan hakim. Dalam kaitannya pengawasan ini hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung

(2) Pengawasan bidang administrasi peradilan

Sedang yang dimaksud dengan administrasi peradilan adalah segala sesuatu yang menjadi tugas pokok kepaniteraan lembaga pengadilan. Administrasi peradilan di sini harus dipisahkan dengan administrasi umum yang tidak ada sangkutpautnya dengan suatu perkara di lembaga pengadilan tersebut. Administrasi peradilan erat kaitannya terhadap teknis peradilan. Suatu putusan pengadilan tidak akan sempurna apabila masalah administrasi peradilan diabaikan. Pengawasan tersebut hanya dapat dilaksanakan oleh Mahkamah Agung

(3) Pengawasan terhadap perbuatan pejabat peradilan

Pengawasan model ketiga ini adalah pengawasan terhadap tingkah laku perbuatan (pekerjaan) pejabat pengadilan dan para hakim panitera, yang mengurangi kewajaran jalannya peradilan dilakukan berdasarkan temuan-

temuan, penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh hakim dan pejabat kepaniteraan, baik yang dikemukakan atas dasar laporan hasil pengawasan internal maupun atas laporan masyarakat media massa, dan lain-lain pengawasan internal. Dalam kaitnya pengawasan mengenai hakim dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai pengawas internal dan Komisi Yudisial sebagai pengawas eksternal dan di disinilah berpotensi menimbulkan sengketa kewenangan antara kedua institusi tersebut.

b) Kewenangan Pengawasan Oleh Mahkamah Agung

Mahkamah Agung merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Konstitusi. Hal tersebut dibuktikan dengan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 dari amandemen yang ketiga. Salah satu fungsi Mahkamah Agung Republik Indonesia adalah fungsi pengawasan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu dalam bab IV Pasal 39 ayat (1) yang menyebutkan kewenangan Mahkamah Agung berdasarkan pasal tersebut adalah “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 pada pasal 39 ayat (2) menyebutkan bahwa “Selain

pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan”. Hal ini menjelaskan bahwa kewenangan Mahkamah Agung juga meliputi pengawasan administrasi dan keuangan terhadap lembaga peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung. 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”. Maka Mahkamah Agung dianggap berwenang untuk mengawasi perilaku hakim dan hal-hal yang bersifat teknis lain di dalam lingkungan peradilan yang berada di bawah ruang lingkup Mahkamah Agung didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Berdasarkan pasal 39 ayat (1) sampai dengan ayat (3) Undang-Undang No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah Agung berwenang dalam melakukan pengawasan terhadap hakim. Akan tetapi Pengawasan yang dilakukan Mahkamah Agung tersebut tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara. Dari ketentuan di atas maka terlihat bahwa yang harus diawasi oleh Mahkamah Agung adalah jalannya peradilan (*rechstsgang*) dengan tujuan agar jalannya peradilan dapat diselenggarakan oleh pejabat pengadilan dengan seksama dan sewajarnya.

Mahkamah Agung adalah pengawas tertinggi jalannya peradilan, namun demikian Mahkamah Agung dapat mendelegasikan kewenangannya pada pengadilan tingkat banding berdasarkan asas sederhana, cepat dan biaya ringan. Dengan asas ini memungkinkan pendelegasian kewenangan pengawasan tersebut. Di dalam praktik selama ini Mahkamah Agung dalam melaksanakan pengawasan telah mendelegasikan kepada para ketua Pengadilan Tinggi di semua lingkungan peradilan.

Bagir Manan berpendapat mengenai kewenangan Komisi Yudisial mengenai pengawasan hakim sebagai berikut :

Bagir Manan sebagai Ketua Mahkamah Agung menegaskan bahwa Komisi Yudisial bukan badan yang menjalankan Kekuasaan Kehakiman, karena itu Komisi Yudisial termasuk badan yang dilarang mencampuri proses terwujudnya kekuasaan kehakiman yaitu wewenang mengadili yang meliputi wewenang memeriksa, memutus, membuat ketetapan yustisial dan untuk perkara perdata termasuk melaksanakan putusan. Setiap keinginan, upaya atau tindakan Komisi Yudisial mencampuri kekuasaan kehakiman, bukan saja melanggar Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang, tetapi melanggar salah satu sendi dasar bernegara yang menjamin Kekuasaan Kehakiman yang merdeka. Sebagai konsekuensi lebih lanjut dapat disebutkan, menempatkan ketentuan-ketentuan tentang Komisi Yudisial dalam Bab Kekuasaan Kehakiman (Bab IX) Undang-Undang Dasar 1945 tidaklah tepat bahkan “*misleading*”, karena badan ini tidak menjalankan Kekuasaan Kehakiman.³⁶

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa Komisi Yudisial dilarang mencampuri proses terwujudnya kekuasaan kehakiman yaitu

³⁶ Bagir Manan, Hubungan Ketatanegaraan MA dan MK dengan Komisi Yudisial (suatu pertanyaan), Artikel dalam Majalah Varia Peradilan, Edisi Maret 2006, MARI, Jakarta, 2006, hlm 9-11.

wewenang mengadili yang meliputi wewenang memeriksa, memutus, membuat ketetapan yustisial dan untuk perkara perdata termasuk melaksanakan putusan. Jadi Komisi Yudisial dianggap tidak berwenang untuk mengawasi dalam hal proses persidangan yang dijalankan oleh kekuasaan kehakiman yakni Mahkamah Agung. Karena dalam pengawasan terkait teknik yustisial merupakan ranah Mahkamah Agung bukan Komisi Yudisial.

Terkait sinergi Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap hakim terkait pelanggaran perilaku dan kode etik hakim, sudah termuat dalam Undang Undang No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman, pada Pasal 39 ayat (3) menyebutkan Mahkamah Agung sebagai pengawas internal dan pada Pasal 40 ayat (1) menyebutkan Komisi Yudisial sebagai pengawas eksternal.

Sinergi Mahkamah Agung juga terletak pada adanya Majelis kehormatan hakim yang terdiri dari 2 lembaga tersebut dalam rangka proses pemeriksaan terkait pelanggaran perilaku dan kode etik hakim yang berkaitan dengan sanksi berat saja dan sinergi lain 2 lembaga tersebut dalam rangka melakukan pemeriksaan bersama kedua lembaga tersebut jika terjadi perbedaan pendapat tentang penjatuhan sanksi hakim yang diduga melanggar perilaku dan kode etik hakim, baik yang di usulkan oleh Komisi Yudisial selaku pengawas eksternal ataupun Mahkamah Agung itu sendiri sebagai pengawas internal

Adapun pendapat Mahkamah Agung mengenai usul penjatuhan sanksi terhadap hakim yang diusulkan oleh Komisi Yudisial yang wajib dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sebagai mana yang ada pada Pasal 22D Undang Undang No 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang Undang No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

Adapun Pendapat dari Ahmad Fadlil Sumadi selaku hakim Mahkamah Konstitusi tahun 2010-2015 dan mantan hakim dalam mahkamah Agung yang bertugas sebagai wakil ketua Pengadilan Tinggi Agama Yogyakarta tahun 2008-2010 :

Jika dicermati maka usulan Komisi Yudisial tersebut terkesan “memaksa” Mahkamah Agung untuk melaksanakan usulan tersebut tanpa ada pilihan lain. Sehingga Mahkamah Agung tidak dapat mempertimbangkan usulan tersebut apabila kurang lengkap dan kurang jelas Mahkamah Agung dapat mengembalikan kembali kepada Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dapat membebaskan hakim yang bersangkutan dari sanksi yang diusulkan. Meniadakan hal tersebut seakan tidak adil karena keputusan Komisi Yudisial dirumuskan sebagai keputusan yang mutlak sempurna dan benar. Sesuatu yang tidak lazim sebagai keputusan dalam soal adjudikasi atau administrasi sekalipun yang seharusnya tersedia ruang untuk memperbaiki. Di samping itu juga tidak lazim hal demikian pada soal yang disebut dengan “usulan”.³⁷

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui adanya pendapat dari mantan hakim dalam Mahkamah Agung yang berpendapat mengenai persepsi tentang usulan Komisi Yudisial. Dalam pendapat tersebut juga menggambarkan bahwa telah terjadi konflik antara Mahkamah Agung

³⁷ Ahmad Fadlil Sumadi, Pengawasan Dan Pembinaan Pengadilan, Setara Press, Jakarta, 2013, hlm 269

dengan Komisi Yudisial terkait persepsi Mahkamah Agung mengenai usulan Komisi Yudisial.

c) Kewenangan Pengawasan Oleh Komisi Yudisial

Komisi Yudisial merupakan sebuah lembaga baru yang bebas dan mandiri. Sebuah lembaga yang lahir dari amandemen ketiga UUD 1945. Komisi Yudisial mempunyai tugas dalam menjaga kekuasaan kehakiman yang bebas merdeka dari intervensi dari cabang kekuasaan lain.

Konsekuensi logis sebuah negara hukum yang telah dipilih Indonesia berakar pada keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Salah satu lembaga yang memiliki peranan yang sangat urgent dan mutlak diperlukan dalam struktur negara modern dan mawadahi salah satu komponen dalam negara hukum adalah kekuasaan kehakiman yang bebas, mandiri dan bertanggung jawab. Kekuasaan kehakiman berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap berlakunya hukum ini sehingga mutlak diperlukan suatu lembaga kekuasaan kehakiman yang tidak hanya sekedar ada, memiliki fasilitas yang diperlukan ataupun mampu menyelesaikan perkara yang muncul tetapi lebih dari itu juga harus bersyaratkan sebuah predikat yang bersih dan berwibawa dalam rangka mewujudkan penegakan hukum dan keadilan.³⁸

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui bahwa fungsi kekuasaan kehakiman bukan hanya menyelesaikan perkara namun juga harus bersyaratkan sebuah predikat yang bersih dan berwibawa dalam rangka mewujudkan penegakan hukum dan keadilan, maka dari itu diperlukan lembaga yang mampu mewujudkan cita-cita tersebut dan lembaga tersebut juga harus masih dalam cabang kekuasaan yudisial. Sehingga memunculkan sebuah lembaga baru yakni Komisi Yudisial yang

³⁸ AL Wisnubroto, Hakim dan Peradilan di Indonesia, Dalam Beberapa Aspek Kajian, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1997, hlm 64

diharapkan mampu memperbaiki citra kekuasaan kehakiman yang sesuai dengan yang dicita-citakan yakni bersih, berwibawa dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan.

Komisi Yudisial merupakan institusi yang diberikan wewenang langsung oleh UUD 1945 pasal 24B ayat (1) hasil amandemen ketiga untuk melakukan pengawasan terhadap hakim terkait dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial adalah meliputi hakim agung dan seluruh hakim yang berada di pengadilan di bawah Mahkamah Agung yakni meliputi hakim pengadilan negeri, pengadilan agama, pengadilan tata usaha Negara, dan pengadilan militer. Hakim mempunyai fungsi yang sangat strategis dalam mendukung upaya penegakan hukum sebagai konsekuensi dari paham Indonesia sebagai negara hukum.

Menurut UUD 1945 Pasal 24B kewenangan Komisi Yudisial adalah sebagai berikut :

- 1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

Sementara itu khusus yang berkaitan dengan kewenangan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, bertitik tolak pada fakta bahwa di antara para penegak hukum yang lain, posisi hakim adalah istimewa. Hakim adalah konkretisasi hukum dan keadilan yang abstrak. Hal ini berkaitan dengan tugas hakim seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu sebagai berikut :

- (1) tugas bidang peradilan (teknis yustisial) di antaranya :
 - a. Menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya;
 - b. Mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan orang (Pasal 4 ayat 1);
 - c. Membantu para pencari keadilan dan berusaha sekeras-kerasnya mengatasi hambatan dan rintangan demi tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan (Pasal 4 ayat 2);
 - d. Tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih belum hukumnya tidak/kurang jelas, tetapi wajib memeriksa dan mengadilinya (Pasal 10 ayat 1).
- (2) tugas yuridis, yaitu memberi keterangan, pertimbangan dan nasihat-nasihat tentang soal-soal hukum kepada lembaga negara lainnya apabila diminta (Pasal 22 ayat 1)
- (3) tugas akademis ilmiah dalam melaksanakan tugas pokoknya, yaitu hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat (Pasal 28 ayat (1)).

Pengawasan terhadap perilaku hakim yang dilakukan oleh Komisi Yudisial diharapkan dapat menutupi kelemahan-kelemahan pengawasan intern oleh Mahkamah Agung. Selama ini pengawasan oleh Mahkamah Agung dinilai kurang efektif. Dalam catatan Mahkamah Agung paling tidak ada enam kelemahan pengawasan intern yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung selama ini. Adapun kelemahan-kelemahan pengawasan oleh Mahkamah Agung adalah sebagai berikut :

- a. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas. Hal ini dapat disimpulkan dari tidak adanya mekanisme yang memberikan hak bagi pelapor tidak mengetahui laporan kemajuan terhadap laporan yang mereka masukkan.
- b. Adanya dugaan semangat membela korps ataupun penggunaan korps hakim untuk mengangkat kasus-kasus yang menimpa anggotanya, yang secara tidak langsung telah mengaburkan praktek-praktek tidak baik peradilan Adanya dugaan semangat membela korps ataupun penggunaan korps hakim untuk mengangkat kasus-kasus yang menimpa anggotanya, yang secara tidak langsung telah mengaburkan praktek-praktek tidak baik peradilan
- c. Kurang lengkapnya metode pengawasan dan tidak dijalankannya metode pengawasan yang ada secara efektif.
- d. Kelemahan sumber daya manusia, karena penentuan seseorang menjadi pengawas tidak jelas. Di Mahkamah Agung seluruh ketua muda dan hakim agung otomatis menjadi pengawas. Hal yang terjadi dalam pemilihan hakim tinggi yang membantu pengawasan. Selain itu mayoritas pengawas tidak bekerja secara penuh karena memang tugas utama Hakim agung adalah memutus perkara.
- e. Pelaksanaan pengawasan yang selama ini berjalan kurang melibatkan partisipasi masyarakat
- f. Rumitnya birokrasi yang harus dilalui untuk melaporkan /mengadukan perilaku hakim yang menyimpang untuk menutupi kelemahan-kelemahan pengawasan oleh Mahkamah Agung tersebut maka dalam Pasal 22 Undang-Undang tentang Komisi Yudisial ditentukan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan perilaku hakim berdasarkan laporan dari masyarakat dan laporan berkala yang diberikan oleh badan peradilan berdasarkan permintaan Komisi Yudisial. Laporan masyarakat mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh hakim memiliki peran yang sangat penting karena masyarakat adalah pihak yang berinteraksi langsung dengan hakim ketika berperkara di pengadilan. Selain itu Komisi Yudisial juga dapat memperoleh informasi mengenai dugaan pelanggaran perilaku hakim dari surat kabar atau media massa.³⁹

Berdasarkan pendapat diatas dapat diketahui bahwa komisi yudisial juga berwenang melakukan pengawasan terhadap hakim mengenai menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran dan martabat hakim,

³⁹ Mahkamah Agung RI, Naskah Akademis dan RUU tentang Komisi Yudisial, MARI, Jakarta, 2003, hlm 52-53

serta perilaku hakim dan juga menjaga dan menegakkan pelaksanaan kode etik dan atau pedoman perilaku hakim yang sesuai dengan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial.

Sebagai mantan Ketua Komisi Yudisial, Busyro Muqoddas berpendapat sangat penting peran Komisi Yudisial dalam memperbaiki citra peradilan. Hal ini disebabkan adanya realitas sosiologi didalam internal institusi peradilan yang berupa :

- a. Ketidakjelasan konsep filsafat pendidikan hukum, teori-teori keadilan dan *rechtsvinding* pada jenjang pendidikan regular para hakim
- b. Butir (a) di atas disebabkan oleh keterbatasan kemampuan lulusan Strata 1 pendidikan hukum yang tidak memperoleh basis pendidikan hukum dengan teori dan filsafat hukum yang responsif, dan tidak meratanya pengajaran mata kuliah *rechtsvinding* serta anggaran Mahkamah Agung yang terbatas (Rp. 1.2 Triliun/tahun).
- c. Penilaian tentang ketidakjelasan mekanisme yang transparan dari Mahkamah Agung mengenai hasil pemeriksaan terhadap hakim (yang bermasalah). Hal ini berkaitan dengan pandangan Mahkamah Agung terhadap hak-hak publik dalam memperoleh informasi publik dan hak melakukan kontrol terhadap lembaga-lembaga negara.
- d. Kekecewaan Lembaga Swadaya Masyarakat pemantau peradilan dan kalangan lain terhadap respon Mahkamah Agung tentang hasil eksaminasi terhadap putusan kontroversial. Dalam konteks penguatan Masyarakat Madani, Lembaga Swadaya Masyarakat merupakan salah satu pilar demokrasi yang diperlukan bagi terwujudnya prinsip "*Check and Balance*". Mahkamah Agung perlu lebih apresiatif.
- e. Indikasi percaloan putusan pengadilan oleh sementara kalangan lawyer dengan kalangan internal.
- f. Ketidakjelasan kriteria distribusi perkara di kalangan hakim berdasarkan asas kompensasi dan transparansi yang berpeluang besar terjadinya *judicial corruption*.
- g. Praktik perilaku sementara hakim, termasuk hakim agung yang tidak bisa menjaga jarak dengan kalangan pengusaha, lawyer dan hakim-hakim bawahan yang rentan munculnya konflik

- kepentingan dan terpuruknya wibawa dan kehormatan hakim, akibat putusan hakim yang dibisniskan oleh kroninya.
- h. Ketidakjujuran hakim acapkali dilakukan dengan tidak menafsirkan pasal atau ayat-ayat suatu peraturan perundang-undangan dan pilihan teori hukum untuk suatu putusan (manipulasi kebenaran dan *abuse of science*).
 - i. Sejumlah besar putusan hakim yang bertentangan dengan *spirit of law and justice* merupakan efek buruk dari kecelakaan berpikir yang mengandalkan pada mazhab positivisme hukum dengan pendekatan logistik positivistik.⁴⁰

Berdasarkan pendapat di atas dapat diketahui pentingnya peran Komisi Yudisial dikarenakan bebarapa faktor yakni melingkupi kemampuan sumber daya hakim yang belum memadai sehingga banyak menimbulkan putusan yang bertentangan dengan keadilan dan juga didasarkan kekecewaan masyarakat pada kinerja hakim.

Tugas Komisi Yudisial berkaitan dengan pengawasan hakim terkait dengan penegakan kode etik hakim terdapat pada Pasal 20 ayat (1) Undang Undang No 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial adalah sebagai berikut:

- a) melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku Hakim;
- b) menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim;
- c) melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup;
- d) memutuskan benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim; dan
- e) mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat Hakim.

⁴⁰ Muh Busyro Muqoddas, Peran Komisi Yudisial dalam Memperbaiki Citra Peradilan, Majalah Varia Peradilan No.420, MARI, Jakarta, 2005, hlm 14-16.

Dalam hal dugaan pelanggaran perilaku dan/ kode etik hakim dinyatakan terbukti, maka Komisi Yudisial mengusulkan penjatuhan sanksi kepada mahkamah agung yang sesuai dengan Pasal 22D Undang Undang No 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial. Akan tetapi usulan Komisi Yudisial tersebut sering diabaikan oleh Mahkamah Agung, dikarenakan meskipun sudah ada aturan mengenai Mahkamah Agung wajib menajalankan usulan Komisi Yudisial jika tidak terjadi perbedaan pendapat. Salah satu kasus Mahkamah Agung menolak rekomendasi Komisi Yudisial yang ingin menskorsing hakim Sarpin Rizaldy 6 bulan dengan alasan Komisi Yudisial telah masuk dalam ranah teknis yustisial.⁴¹ Akan tetapi hal tersebut tidak diajukan oleh Mahkmah Agung untuk dilakukan pemeriksaan bersama, dengan kata lain usulan Komisi Yudisial tersebut diabaikan begitu saja.

Persamaan obyek pengawasan yakni mengenai pengawasan hakim yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial menimbulkan sengketa kewenangan. Sengketa kewenangan tersebut kemudian mencuat setelah bermuara pada permohonan hak uji materil yang diajukan oleh 31 orang Hakim Agung terhadap Undang-Undang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Kekusaan Kehakiman yang telah diputus Mahkamah Konstitusi MK No. 005/PUU-IV/2006 pada tahun

⁴¹ Kompas.com, hari Kamis, 20 Agustus 2015

2006. Dengan putusan yang pada intinya Undang-Undang 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial pada Pasal 1 angka 5 mengenai perluasan batasan hakim yang 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.

Dalam sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial dikaitkan dengan teori Negara Hukum, jika mengacu pada teori negara hukum *Rechsstaat* yang salah satu cirinya adalah pembatasan kekuasaan dalam kaitannya pembatasan kekuasaan negara dengan cara pembagian kekuasaan secara vertikal dan pemisahan secara horizontal, jadi kewenangan pengawasan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dapat diartikan sebagai pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal karena kedudukan Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial merupakan lembaga yang setara dan masuk dalam cabang kekuasaan yudisial. Jika dikaitkan dengan teori negara hukum *rule of law* yang salah satu cirinya merupakan *due process of law* (asas legalitas) yang ciri ini juga terdapat pada teori Negara hukum *Rechsstaat* yang artinya semua kegiatan dan tindakan pemerintah harus berdasarkan aturan yang berlaku, maka akan terjadi sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial karena kedua institusi tersebut kewenangan pengawasan terhadap hakim sama sama bersumber dari undang undang.

Bila dikaitkan dengan teori negara hukum Republik Indonesia. Salah satu ciri negara hukum Republik Indonesia adalah adanya peradilan yang bebas, dalam artian tidak adanya intervensi dari pihak manapun baik internal maupun eksternal terhadap cabang kekuasaan yudisial. Untuk menjaga independensi dari cabang kekuasaan yudisial inilah yang kemudian memunculkan suatu lembaga baru dalam cabang kekuasaan yudisial yakni Komisi Yudisial untuk melakukan pengawasan terhadap cabang kekuasaan yudisial .

Jika kewenangan pengawasan hakim oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dikaitkan dengan teori kewenangan, maka sumber kewenangan pengawasan hakim oleh Komisi Yudisial lebih tinggi dibandingkan dengan kewenangan pengawasan hakim oleh Mahkamah Agung. Hal itu dikarenakan sumber kewenangan pengawasan oleh Komisi Yudisial berdasarkan pada UUD 1945 Pasal 24B. Sedangkan kewenangan pengawasan oleh Mahkamah Agung bersumber dari Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yaitu dalam Bab IV pasal 39 ayat (1).

Bila dikaitkan dengan teori pengawasan, maka kewenangan pengawasan oleh Komisi Yudisial termasuk pengawasan eksternal (*External Control*), hal itu dikarenakan lembaga Komisi Yudisial merupakan lembaga diluar lembaga yang diawasi yakni dalam lingkup Mahkamah Agung. Sedangkan Mahkamah Agung merupakan pengawas

internal (*Internal Control*), karena baik pengawas dan obyek yang diawasi berada dalam satu lembaga yakni Mahkamah Agung.

d) Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/P UU – IV/2006 tentang pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-undang No 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 dapat dikatakan berkaitan dengan sengketa kewenangan pengawasan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Putusan tersebut dilatar belakangi perseteruan atau perbedaan pendapat tentang yurisdiksi kewenangan pengawasan terhadap hakim dalam kedudukannya Mahkamah Agung sebagai pengawas intern dan Komisi Yudisial sebagai pengawas ekstern.

Secara ringkas putusan tersebut sebagai berikut :

1) Pemohon

Pemohon adalah 31 orang hakim agung

2) Alasan-alasan Permohonan

(1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Pasal 20 menyebutkan bahwa:

"Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim";

(2) Pasal 1 butir 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004

menentukan bahwa yang dimaksud dengan: "Hakim adalah Hakim Agung dan Hakim pada badan peradilan disemua lingkungan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung serta hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"; Dengan demikian Pasal 1 butir 5 tersebut telah memperluas pengertian Hakim yang diatur dalam Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 karena hanya dimaksudkan terhadap hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung saja, tidak meliputi Hakim Agung dan Hakim Mahkamah Konstitusi;

(3) Di samping kedua Pasal yang disebut di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tersebut, hal yang sama juga disebut di dalam Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang memberi kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk melakukan pengawasan Hakim Agung adalah bertentangan dengan Pasal 24B Undang-Undang Dasar 1945;

(4) Bahwa dalam rumusan pasal-pasal tersebut di atas membawa makna bahwa pengawasan Komisi Yudisial terhadap para Hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan termasuk di dalamnya Hakim Agung pada Mahkamah Agung dan Hakim pada Mahkamah Konstitusi jelas bertentangan dengan Pasal 24 B Undang-Undang Dasar 1945, karena yang dimaksud "Hakim" dalam Pasal 24 B

tersebut tidak meliputi Hakim Mahkamah Agung dan Hakim Mahkamah Konstitusi.

(5) Bahwa secara universal, kewenangan pengawasan Komisi Yudisial tidak menjangkau Hakim Agung pada Mahkamah Agung, karena Komisi Yudisial adalah merupakan mitra dari Mahkamah Agung dalam melakukan pengawasan terhadap para hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang ada dibawah Mahkamah Agung; Pasal 32 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung yang berbunyi sebagai berikut :

- a) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman;
- b) Mahkamah Agung mengawasi tingkah laku dan perbuatan para Hakim di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan tugasnya;

Adapun usul penjatuhan sanksi terhadap hakim menurut Pasal 21 juncto Pasal 23 ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dilakukan oleh Komisi Yudisial yang diserahkan kepada Mahkamah Agung dan kepada Hakim yang akan dijatuhi sanksi pemberhentian diberi kesempatan untuk membela diri dihadapan Majelis Kehormatan Hakim.

3)Pendapat Publik

- (1) Kewenangan yang ada pada Komisi Yudisial sudah jelas dan kami melihat bahwa kewenangan yang ada pada Mahkamah Agung adalah pengawasan internal dan pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial berdasarkan baik Undang-Undang Dasar maupun ketentuan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 adalah kewenangan eksternal yang diberikan sepenuhnya kepada Komisi Yudisial dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim” (vide putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 017/PUU-III/2005 tanggal 6 Januari 2006. halaman 37 s/d 38).
- (2) Bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung terhadap hakim di lingkungan pelaku kekuasaan kehakiman pada semua tingkat termasuk Hakim Agung, adalah dalam rangka pengawasan yang berkaitan dengan teknis yustisial, yaitu dalam rangka pelaksanaan/menjalankan tugas untuk memeriksa, memutus dan mengadili setiap perkara yang diajukan ke pengadilan (pengawasan yang bersifat internal).

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dapat diketahui, Pemerintah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 20 dan Pasal 22 ayat (1) huruf e dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial tidak merugikan hak dan /atau kewenangan konstitusional para Pemohon, dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

4) Pertimbangan Hukum

Menurut Mahkamah Konstitusi pada dasarnya terdapat beberapa hal substansial yang harus dipertimbangkan. Yang menyangkut beberapa pengertian.

(1) Pengertian hakim

Menyangkut perluasan pengertian hakim menurut Pasal 2 B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi memberi pertimbangan bahwa hakim konstitusi tidak termasuk dalam pengertian hakim yang perilakunya diawasi Komisi Yudisial.

Sedangkan menyangkut pengertian hakim menurut Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 apakah meliputi pengertian hakim agung atau tidak tidaklah dapat ditemukan dasar-dasar konstitusional yang meyakinkan. Dengan demikian untuk seleksi ulang hakim agung, oleh karena rekrutmennya tidak melibatkan Komisi Yudisial., maka terpulang pada pembentuk Undang-Undang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden, untuk menentukan kebijakan hukum yang akan dipilih dalam rangka menjalankan perintah Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

(2) Konsep Pengawasan

Undang-Undang Komisi Yudisial. terbukti tidak rinci mengatur mengenai prosedur pengawasan, tidak jelas dan tegas menentukan siapa subyek yang

mengawasi, apa obyek yang diawasi, instrumen apa yang digunakan serta bagaimana proses pengawasan dilaksanakan. Tidak jelas dan tidak rincinya pengaturan mengenai pengawasan dalam Undang-Undang Komisi Yudisial. menyebabkan semua ketentuan Undang-Undang Komisi Yudisial tentang pengawasan menjadi kabur (*obscure*) dan menimbulkan ketidakpastian hukum (*recht son zekerheid*) dalam pelaksanaannya. Konsepsi pengawasan yang terkandung dalam Undang-Undang Komisi Yudisial didasarkan atas paradigma konseptual yang tidak tepat, yaitu seolah-olah hubungan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial berada dalam pola hubungan “*checks and balances*” antar cabang kekuasaan dalam konteks ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sehingga menimbulkan penafsiran yang tidak tepat. Oleh karena itu segala ketentuan Undang-Undang Komisi Yudisial yang menyangkut pengawasan harus dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

5)Amar Putusan

Menyatakan permohonan para Pemohon dikabulkan untuk sebagian;

Menyatakan:

- Pasal 1 angka 5 sepanjang mengenai kata-kata “hakim Mahkamah Konstitusi”;
- Pasal 20, yang berbunyi, ”Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b Komisi Yudisial

mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim”;

- Pasal 21, yang berbunyi, ”Untuk kepentingan pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, Komisi Yudisial bertugas mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi”;
- Pasal 22 ayat (1) huruf e, yang berbunyi, ”Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, Komisi Yudisial: e. membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi, serta tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR”;
- Pasal 22 ayat (5), yang berbunyi, ”Dalam hal badan peradilan atau hakim tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi wajib memberikan penetapan berupa paksaan kepada badan peradilan atau hakim untuk memberikan keterangan atau data yang diminta”;
- Pasal 23 ayat (2), yang berbunyi, ”Usul penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a beserta alasan kesalahannya bersifat mengikat, disampaikan oleh Komisi Yudisial kepada pimpinan Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi”;

- Pasal 23 ayat (3), yang berbunyi, "Usul penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c diserahkan oleh Komisi Yudisial kepada Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi", dan;
- Pasal 23 ayat (5), yang berbunyi, "Dalam hal pembelaan diri ditolak, usul pemberhentian hakim diajukan oleh Mahkamah Agung dan/atau Mahkamah Konstitusi kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pembelaan diri ditolak oleh Majelis Kehormatan Hakim";
- Pasal 24 ayat (1), sepanjang mengenai kata-kata "dan/atau Mahkamah Konstitusi";
- Pasal 25 ayat (3), sepanjang mengenai kata-kata "dan/atau Mahkamah Konstitusi";
- Pasal 25 ayat (4), sepanjang mengenai kata-kata "dan/atau Mahkamah Konstitusi";
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4415), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Pasal 34 ayat (3), yang berbunyi, "Dalam rangka menjaga kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim agung dan hakim, pengawasan dilakukan oleh Komisi Yudisial yang diatur

dalam undang-undang”, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358), bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- Menyatakan:
 - Pasal 1 angka 5 sepanjang mengenai kata-kata “hakim Mahkamah Konstitusi”,
 - Pasal 20,
 - Pasal 21,
 - Pasal 22 ayat (1) huruf e,
 - Pasal 22 ayat (5),
 - Pasal 23 ayat (2),
 - Pasal 23 ayat (3), dan
 - Pasal 23 ayat (5)
 - Pasal 24 ayat (1), sepanjang mengenai kata-kata ”dan/atau Mahkamah Konstitusi”;
 - Pasal 25 ayat (3), sepanjang mengenai kata-kata ”dan/atau Mahkamah Konstitusi”; 56
 - Pasal 25 ayat (4), sepanjang mengenai kata-kata ”dan/atau Mahkamah Konstitusi”;

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004

Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4415) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

- Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4358), tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
 - Memerintahkan kepada Panitera Mahkamah Konstitusi untuk memuat amar putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
 - Menolak permohonan untuk selebihnya.

Munculnya perseteruan lembaga Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial yang dilatar belakangi perbedaan persepsi dalam menafsirkan undang-undang khususnya Pasal 24 B ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan Komisi Yudisial, berfungsi “menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Menurut Komisi Yudisial kata “hakim” berarti hakim di seluruh tingkatan termasuk hakim agung, sehingga komisi yudisial juga melakukan pengawasan terhadap hakim agung. Namun menurut Mahkamah Agung kata “perilaku hakim” dalam Undang-undang Dasar 1945 tidak termasuk “perilaku hakim agung”, sehingga Komisi Yudisial tidak berwenang mengawasi hakim agung.

Pendapat Mahkamah Agung tersebut menurut Komisi Yudisial tidak sesuai dengan semangat pembentukan Komisi Yudisial dan tidak sesuai pula dengan dasar-dasar pemikiran penyusunan Undang-Undang Komisi Yudisial, karena sejak awal Komisi Yudisial dibentuk dalam rangka memperbaiki sistem *check and balances* diantara lembaga yudisial dan juga dalam rangka menanggulangi lemahnya pengawasan internal yang selama ini telah dilakukan Mahkamah Agung sendiri.

Kemudian perbedaan pandangan tersebut bermuara pada pengajuan *judisial review* oleh 31 hakim agung terhadap Undang-Undang No.22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi pada tahun 2006, secara mendasar memberikan sebuah indikasi bahwa telah terjadi benturan kepentingan, dalam hal ini terutama mengenai pengawasan hakim, termasuk juga Hakim Agung dan Hakim Konstitusi. Konflik Komisi Yudisial terhadap Mahkamah Konstitusi memang tidak mencuat ke permukaan, namun dapat tercermin dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menganulir semua bagian yang terkait dengan Mahkamah Konstitusi. Dalam UUD 1945 Amandemen yang ketiga, baik Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial sama-sama berada dalam satu lingkup kekuasaan, dalam hal ini Kekuasaan Kehakiman. Pasal 24 UUD 1945 Amandemen menyatakan bahwa Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Selanjutnya ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan oleh Mahkamah Konstitusi. Dari sini, terlihat jelas bahwa yang dimaksudkan dengan hakim adalah semua hakim-hakim yang berada di bawah naungan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pendapat bahwa Hakim Agung bukan merupakan hakim “biasa” adalah keliru. Apalagi, dalam Pedoman Perilaku Hakim yang dibentuk oleh Mahkamah Agung sendiri, dengan tegas menyatakan bahwa batasan Hakim mencakup seluruh hakim, termasuk Hakim *ad-Hoc* sekalipun di semua lingkungan peradilan dan semua tingkatan peradilan, dalam hal ini termasuk juga Hakim Agung yang Termuat dalam bagian Pengertian Pedoman Perilaku Hakim, Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2006.

Pendapat Mahkamah Konstitusi yang menyatakan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang berisi pengawasan hakim oleh Komisi Yudisial dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan tersebut tidak sejalan dengan alasan dasar pembentukan Komisi Yudisial karena pada dasarnya munculnya Komisi Yudisial merupakan konsekuensi logis dari adanya peradilan satu atap oleh Mahkamah Agung sehingga muncul kekhawatiran, bahwa Mahkamah Agung tidak mampu melaksanakan kewenangan, administrasi, personel, keuangan, organisasi pengadilan dan juga melakukan pembinaan serta pengawasan terhadap hakim. Alasan lain juga karena ditakutkan adanya monopoli kekuasaan

kehakiman oleh Mahkamah Agung itu sendiri. Sehingga memunculkan Komisi Yudisial dalam salah satu tugasnya adalah melakukan pengawasan terhadap hakim dalam rangka menegakkan dan menjaga martabat serta keluhuran hakim. Pentingnya peranan pengawasan yang dimiliki oleh Komisi Yudisial dalam hal ini juga berfungsi sebagai wakil masyarakat dalam mengawasi perilaku hakim. Kekuasaan kehakiman yang mandiri pada dasarnya bertujuan untuk memberikan pelayanan umum yang sebaik-baiknya bagi masyarakat dalam bidang peradilan. Dalam hal ini, adanya suatu pertanggungjawaban sosial terhadap masyarakat merupakan pengimbang dari kebebasan dan kemandirian kekuasaan kehakiman tersebut.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan konsep pengawasan oleh Komisi Yudisial dinyatakan kabur (*obscure*) dan menimbulkan ketidakpastian hukum (*recht son zekerheid*) dalam pelaksanaannya (*obscure*) dan menimbulkan ketidakpastian hukum (*recht son zekerheid*) dalam pelaksanaannya, tidak sesuai dengan amanat UUD 1945. Karena pada dasarnya dasar kewenangan Komisi Yudisial didasarkan pada UUD 1945 Pasal 24B yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang Undang No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial. Dalam Undang Undang tersebut mengenai obyek pengawasan Komisi Yudisial sudah dijelaskan secara jelas. Karena pada dasarnya Komisi Yudisial mempunyai kewenangan dalam mengusulkan pengangkatan hakim agung maka Komisi Yudisial juga berwenang dalam melakukan

pengawasan atas hakim. Hal itu merupakan konsekuensi logis Komisi Yudisial dalam rangka melakukan pertanggungjawaban atas kewenangan mengusulkan pengangkatan hakim agung.

Jika dikaitkan dengan teori negara hukum Indonesia maka putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak sejalan dengan teori negara hukum Indonesia yang salah satunya adalah terciptanya peradilan bebas yang artinya tidak ada intervensi dan campur tangan cabang kekuasaan lain terhadap kekuasaan kehakiman, tetapi satu hal yang perlu diketahui bahwa kebebasan dalam kekuasaan kehakiman tidak bersifat mutlak sehingga masih perlu pengawasan baik di lingkup internal kekuasaan kehakiman yang dilakukan Mahkamah Agung sebagai pengawas dan juga sebagai pengawas eksternal yakni Komisi Yudisial. Hal tersebut dikarenakan anggapan jika hanya dilakukan pengawasan internal saja maka akan tidak efektif karena kesamaan antara pengawas dan obyek yang diawasi. Keberadaan Komisi Yudisial sangat penting, selain karena merupakan amanat dari konstitusi, juga didasarkan penegasan bahwa Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan teori negara hukum.

Pendapat yang kontra dengan putusan Mahkamah Konstitusi, pertama, cenderung melihat bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah mundur dan pertimbangannya keliru. Akibatnya, menyebabkan terjadi kekosongan hukum. Di banyak negara, lembaga semacam Komisi Yudisial tidak dibatasi fungsi pengawasannya, termasuk untuk mengawasi Hakim Agung. Pengecualian terhadap Hakim Agung

merupakan tindakan yang diskriminatif dan bertentangan dengan moralitas yang terkandung dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.⁴²

Jika putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dikaitkan dengan teori kewenangan, maka seharusnya Mahkamah Konstitusi tidak memcabut kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap hakim karena pada dasarnya kewenangan Komisi Yudisial berdasarkan UUD1945 Pasal 24B yang kemudian diperjelas pada Undang Undang 22 tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

Jika putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dikaitkan dengan teori pengawasan, Maka dapat diketahui bahwa Komisi Yudisial dianggap sebagai pengawas eksternal dan Mahkamah Agung sebagai pengawas internal. Kelemahan kelimahan pengawasan internal oleh Mahkamah Agung dikarenakan karena semangat satu korps yang dilakukan pengawasa, dikarenakan kesamaan pengawas dan obyek yang diawasi sama sama hakim dilingkungan Mahkmaha Agung. Adapun terjadinya praktek penyalahgunaan wewenang di lembaga peradilan, disebabkan oleh banyak faktor antara lain dan terutama adalah tidak efektifnya pengawasan internal yang ada di badan peradilan. Sehingga tidak terbantahkan, bahwa pembentukan Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas eksternal didasarkan pada lemahnya pengawasan internal tersebut.⁴³

⁴² “Uji Materi UU KY: Tak Satu Negara Pun Batasi Pengawasan KY”, dalam *Kompas*, 7 Juni 2006, hlm. 4, kol. 1.

⁴³ Hermansyah, *Peran Lembaga Pengawas Eksternal Terhadap Hakim*, Mappi FH UI Jakarta, lihat di situs http://www.pemantauperadilan.com/index.php?Itemid=12&id=37&option=com_content&task=view

Pada putusan Mahkamah Konstitusi tersebut seakan tidak sejalan dengan proses penguatan Komisi Yudisial dan malah terkesan memandulkan kewenangan Komisi Yudisial. Padahal dalam rentang waktu lebih kurang 5 tahun semenjak di bentuk, Komisi Yudisial telah menunjukkan kerja keras dengan berhasil memproses ribuan laporan pengaduan, dengan rekomendasinya antara lain ada 50 hakim diberi sanksi, baik dengan pemecatan dan hukuman administratif, sementara ada pula laporan yang tidak didukung dengan bukti-bukti yang relevan.⁴⁴

Pasca keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi yang menganulir kewenangan Komisi Yudisial, maka Komisi Yudisial mengalami problem eksistensial. Keberadaan Komisi Yudisial hanyalah lembaga yang tidak memiliki kewenangan pengawasan apa-apa lagi. Tugas utamanya untuk mengawasi tidak diberikan lagi oleh undang-undang, karena terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh lembaga ini. Inilah yang menyebabkan terjadinya kemandekan posisi yang dialami Komisi Yudisial dan perlu secepatnya Undang Undang yang mengatur lembaga ini segera direvisi mengingat masih suburnya mafia peradilan. Yang kemudian memunculkan Undang Undang No 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang Undang No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial. Akan tetapi dalam rentan waktu sejak putusan Mahkamah Konstitusi sampai Undang Undang Komisi Yudisial direvisi dari tahun 2006 -2011 terjadi kemandulan peran komisi yudisial.

⁴⁴ Bambang Sutyoso, jurnal hukum penguatan peran Komisi Yudisial dalam penegakan hukum di Indonesia, Universitas Islam Indonesia, 18 April 2014, hlm 267

Salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, menekankan bahwa pentingnya fungsi pengawasan serta pembinaan etika profesi hakim yang bebas dari pengaruh siapapun juga merupakan salah satu etika dari profesi hakim.⁴⁵ Kebebasan ini harus dijamin, bahkan oleh lembaga profesi itu sendiri. Oleh sebab itu, seharusnya pengawasan kode etik yang dibentuk oleh lembaga profesi dilakukan oleh lembaga di luar profesi sendiri, dalam kasus ini hanya oleh Komisi Yudisial. Sebuah pengawasan tidaklah dapat disebut sebagai sebuah campur tangan internal yang membatasi kebebasan hakim. Hal ini juga sesuai dengan Pasal 22 ayat (1) huruf e Undang Undang Komisi Yudisial bahwa hasil pemeriksaan Komisi Yudisial diberikan dalam bentuk rekomendasi kepada Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. Untuk selanjutnya, sanksi dapat diberikan oleh lembaga itu sendiri. Jadi, sangat tidak beralasan mengatakan bahwa Komisi Yudisial dapat campur tangan terhadap masalah internal Mahkamah Agung.

Mantan hakim Mahkamah Konstitusi, Maruarar Siahaan mengatakan keterbatasan kewenangan Komisi Yudisial menjadi salah satu penyebab yang membuat lembaga itu kurang diminati dibandingkan dengan lembaga penegakan hukum lainnya, seperti KPK dan kejaksaan. Komisi Yudisial itu setelah keputusan Mahkamah Konstitusi seolah-olah dipandang sebagai sebuah lembaga yang lemah, tidak dapat berbuat banyak dalam bidang peradilan. Kewenangan yang dimaksud adalah kewenangan pengawasan terhadap hakim, termasuk hakim di tingkat Mahkamah Konstitusi. Maruarar Siahaan menambahkan pelemahan kewenangan Komisi Yudisial antara lain disebabkan putusan

⁴⁵Abdulkadir Muhammad, Etika Profesi Hukum, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001, hlm 102.

Mahkamah Konstitusi pada 23 Agustus 2006. Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk mencabut seluruh kewenangan.⁴⁶

Dapat diketahui secara tidak langsung pendapat mantan hakim Mahkamah Konstitusi tersebut mengakui bahwa putusan Mahkamah Konstitusi pada 23 Agustus 2006 merupakan sebuah langkah mundur bagi peran Komisi Yudisial karena Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk mencabut seluruh kewenangan Komisi Yudisial sehingga berimbas pada meminimalkan minat seleksi anggota Komisi Yudisial.

2. Penyelesaian Sengketa Kewenangan Antara Mahkamah Agung Dan Komisi Yudisial Terhadap Pengawasan Hakim Terkait Kode Etik Dan Perilaku Hakim

Hubungan fungsional antar lembaga Negara di dalam UUD 1945 juga dapat menimbulkan sengketa. Pasal 1 angka 7 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/ 2006 menentukan bahwa “Sengketa adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara”. Karenanya, belajar dari pengalaman sebelumnya, sering terjadi sengketa kewenangan lembaga negara yang hanya diselesaikan secara adat. Lembaga negara yang bersengketa diundang oleh Presiden untuk diselesaikan, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat melihat hal tersebut kurang sesuai, sehingga sengketa kewenangan tersebut menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat

⁴⁶ *Ibid*, hlm 280

(1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang kewenangannya sebagai berikut :

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. memutus pembubaran partai politik; dan
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Dari kedua ketentuan di atas, diketahui salah satu kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Ketentuan tersebut merupakan kanalisasi (*exit door*) di dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara secara hukum (*due proces law*). Bahkan kewenangan Mahkamah Kostitusi ini termasuk kewenangan utama, selain kewenangan di dalam menguji konstitusionalitas Undang-Undang terhadap UUD 1945.

Untuk menentukan lembaga negara yang dapat mengajukan permohonan sengketa kewenangan antar lembaga negara, dapat digunakan dua kreteria utama , yaitu (1) lembaga tersebut mandiri dan tidak merupakan bawahan dari lembaga lain, (2) lembaga tersebut kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Terkait sengketa kewenangan yang terjadi antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial yang dilatarbelakangi pengajuan pengujian (*judicial review*) undang-undang Komisi Yudisial dan undang-undang kekuasaan kehakiman kepada Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh 31 hakim terkait perbedaan pandangan yuridiksi mengenai pengawasan hakim yang terjadi antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.

Memang sangat jelas terjadi persamaan kewenangan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial yakni mengenai pengawasan hakim yang sebenarnya membedakan pengawasan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial yakni Mahkamah Agung sebagai pengawas intern dan Komisi Yudisial sebagai pengawas ekstern. Adapun *judicial review* tersebut menimbulkan anggapan adanya sengketa kewenangan mengenai siapakah yang lebih berwenang dalam melakukan pengawasan terhadap hakim.

a. Sengketa kewenangan lembaga negara

Syarat mengajukan penyelesaian sengketa kewenangan oleh mahkamah konstitusi menurut Pasal 61 Undang-Undang No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut :

- 1) Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

- 2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi termohon.

Berdasarkan ketentuan di atas dapat diketahui bahwa kedua syarat tersebut haruslah dipenuhi oleh lembaga Negara yang ingin mengajukan penyelesaian sengketa kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi, baik mengenai subyek pemohon haruslah sebuah lembaga Negara dan mampu menguraikan obyek sengketa secara jelas. Jika ketentuan dalam Pasal 61 baik ayat (1) dan (2) tidak dapat dipenuhi oleh pemohon, maka berdasarkan Pasal 64 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima”.

Cara penyelesaian sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial yang ditempuh dengan mengajukan penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga Negara yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi tidak dapat ditempuh dengan jalur tersebut, dikarenakan ketentuan Undang-Undang No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, pada Pasal 65 menyebutkan bahwa “Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Mahkamah Konstitusi”. Berdasarkan Pasal 65 tersebut maka Mahkamah Konstitusi tidak dapat memutus penyelesaian sengketa kewenangan yang terjadi antara Mahkamah

Agung dengan Komisi Yudisial terhadap pengawasan hakim terkait kode etik dan perilaku hakim.

b. Penyelesaian dengan *judicial review*

Adapun penyelesaian sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial hanya dapat diselesaikan dengan cara menguji Undang-Undang Komisi Yudisial dan Undang Undang Mahkamah Agung yang terkait ketentuan pengawasan hakim dengan UUD 1945 (*judicial review*) yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji undang-undang dengan UUD 1945 yang sesuai dengan pasal 10 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Judicial review merupakan satu satunya jalan keluar dalam sengketa kewenangan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial karena penyelesaian dengan jalur pengajuan penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi tidak dapat ditempuh dikarenakan Mahkamah Agung tidak boleh menjadi para pihak dalam sengketa kewenangan sesuai pasal 65 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Adapun Undang Undang yang dapat diuji di Mahkamah Konstitusi (*judicial review*) adalah Undang Undang yang diundangkan setelah amandemen UUD 1945, menurut Pasal 50 Undang Undang No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam pasal 50A Undang Undang No 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang Undang No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah

Konstitusi dalam menguji undang undang terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi tidak menggunakan undang undang lain dalam pertimbangan. Sesuai dengan ketentuan pasal 50 dan 50A tersebut, maka undang undang yang dapat diuji (*judicial review*) di Mahkamah Konstitusi adalah undang undang yang diundangkan setelah amandemen UUD 1945 dan dalam pengujian undang undang (*judicial review*) Mahkamah konstitusi tidak menggunakan pertimbangan hukum dari undang undang lain.

Baik Undang Undang No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman dan Undang Undang No 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang Undang No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial terkait pengawasan pelanggaran kode etik dan perilaku hakim dapat dilakukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi dikarenakan baik undang undang Komisi Yudisial maupun Mahkamah Agung ditetapkan setelah amandemen UUD 1945.