

BAB II

TINJAUAN UMUM TERHADAP FUNGSI PENGAWASAN HAKIM YANG DILAKUKAN OLEH KOMISI YUDISIAL

A. Sejarah Pembentukan Komisi Yudisial

Komisi Yudisial lahir dari sebuah konsekuensi politik dari adanya amandemen konstitusi yang ditujukan untuk membangun sistem check and balance didalam sistem dan struktur kekuasaan, termasuk didalamnya pada subsistem kekuasaan kehakiman. Keberadaan Komisi Yudisial memperoleh justifikasi hukum yang sangat kuat setelah keberadaan lembaga tersebut secara tegas dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan fakta keberadaan lembaga Komisi Yudisial ada diberbagai negara dan dapat menjadi idikasi penting bahwa memang ada kebutuhan diberbagai negara untuk memberikan perhatian pada lembaga kekuasaan kehakiman. Ada beberapa alasan yang menjadi dasar pembentukan Komisi Yudisial, yaitu :

1. Memberikan jaminan agar proses recruiting hakim dilakukan secara perofesional dan tidak bias dari kepentingan politik.
2. Meningkatkan kualitas kinerja lembaga kekuasaan kehakiman sehingga kian efektif dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.

Meningkatkan kualitas pemantauan terhadap lembaga kekuasaan kehakiman dengan melihat partisipasi publik.³⁶

³⁶ Bambang widjajanto, "Komisi Yudisial : check and balance dan Urgensi Kewenangan Pengawasan", Bunga Rampai Refleksi 1 Tahun KYRI, 2010. hlm 112

Didalam konteks Indonesia, ada beberapa alasan lain menjadi dasar factual dibentuknya Komisi Yudisial, antara lain:

1. Indonesia adalah Negara hukum yang demokratis, untuk itu Negara harus menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menjalankan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;
2. Untuk memastikan kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan suatu lembaga pengawas baik dari Mahkamah Agung sendiri maupun dari lembaga tertentu lainnya yang berfungsi untuk menegakkan kehormatan keluhuran martabat dan menjaga perilaku hakim;
3. Lembaga kekuasaan kehakiman sendiri, khususnya Mahkamah Agung sendiri maupun dari lembaga tertentu lainnya yang berfungsi untuk menegakkan kehormatan keluhuran martabat menjaga perilaku hakim;³⁷

Berpijak dari hal tersebut diatas, keberadaan dari Komisi Yudisial didalam lingkup kekuasaan kehakiman adalah suatu keniscayaan. Kendati bukan sebagai pelaku dari kekuasaan kehakiman tetapi keseluruhan fungsinya dapat menjadi sangat strategis bila kewenangan yang melekat padanya dilakukan secara optimal dan amanah

Sejarah pembentukan Komisi Yudisial di Indonesia berawal pada tahun 1968 yaitu munculnya ide pembentukan Majelis Pertimbangan penelitian Hakim (MPPH) yang berfungsi untuk memberikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan akhir mengenai saran- saran dan atau usul- usul yang berkenaan dengan

³⁷ Pasal 1 ayat (3) jo Pasal 281 ayat (5) UUD 1945

pengangkatan, promosi, kepindahan pemberhentian dan tindakan/ hukuman jabatan para hakim.³⁸ Namun ide tersebut tidak berhasil dimasukkan dalam undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman. Baru kemudian tahun 1998 muncul kembali dan menjadi wacana dan semakin kuat dan solid semenjak adanya desakan penyatuan atap bagi hakim, yang tentunya memerlukan pengawasan eksternal dari lembaga yang mandiri agar cita- cita untuk mewujudkan peradilan yang jujur, bersih, transparan dan professional dapat tercapai. Seiring dengan tuntutan reformasi peradilan, pada Sidang Tahunan

Majelis Pemusyawaratan Rakyat tahun 2001 yang membahas amandemen ketiga Undang- undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, disepakati beberapa perubahan dan penambahan pasal yang berkenaan dengan kekuasaan kehakiman, termasuk didalamnya Komisi Yudisial yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.³⁹ Berdasarkan pada perubahan ketiga itulah dibentuk Undang- Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang komisi yudisial yang sahkan di Jakarta pada tanggal 13 Agustus 2004.

Jauh sebelum Komisi Yudisial lahir, para pemerhati dan praktisi hukum telah berupaya untuk membentuk sebuah lembaga khusus yang diharapkan dapat melaksanakan fungsi-fungsi tertentu yang berhubungan dengan pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Pada tahun 1968 saat pembahasan Rancangan

³⁸ [www. Komisi Yudisial.go.id](http://www.KomisiYudisial.go.id), diakses tanggal 03 Maret 2020

³⁹ Ibid

Undang-Undang (RUU) Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dimunculkan ide perlunya sebuah lembaga yang diberi nama Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH). Namun demikian politik hukum nasional, ternyata tidak menghendaki kelahiran lembaga tersebut, padahal secara obyektif fungsi MPPH tersebut sangat menjanjikan terbentuknya peradilan yang berwibawa. Hal tersebut sebagaimana dapat dilihat dari fungsi MPPH meliputi memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran dan/atau asal usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberitahuan, dan tindakan atau hukuman jabatan para hakim, yang diajukan baik oleh Mahkamah Agung maupun Menteri Kehakiman. Dalam perkembangannya, ide tersebut kembali mengemuka pada akhir dasawarsa 90-an yakni dengan lahirnya Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, yang mengamanatkan perlunya dipisahkan secara tegas fungsi-fungsi pemerintah (eksekutif) dan yudikatif.³ Kemudian diikuti lahirnya Tim Terpadu Pengkajian Pelaksanaan TAP MPR RI No. X/MPR/1998 yang dibentuk dengan Keppres No. 21 Tahun 1999 yang merekomendasi perlunya pembentukan Dewan Kehormatan Hakim yang berwenang mengawasi perilaku hakim, memberikan rekomendasi mengenai rekrutmen, promosi dan mutasi hakim serta menyusun code of conduct bagi hakim.⁴ Dalam perkembangan rekomendasi Tim Terpadu tersebut "mewarnai" UU No. 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.⁵ Gagasan

pembentukan sebuah komisi yang dapat menjadi pendorong (sporting) kekuasaan kehakiman yang merdeka teru bergulir, hal ini dapat dilihat dalam UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) yang dalam salah satu ketentuannya mengamanatkan perlunya dibentuk Komisi Yudisial untuk melakukan fungsi pengawasan. Akhirnya, jaminan eksistensi Komisi Yudisial dalam struktur ketatanegaraan RI dapat dilihat dalam Pasal 24B UUD 1945. Dalam Pasal 24B ayat (1) ditegaskan bahwa: Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.⁴⁰

Seiring dengan tuntutan reformasi peradilan, pada sidang Tahunan MPR Tahun 2001 yang membahas amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, disepakati beberapa perubahan dan penambahan pasal yang berkenaan dengan kekuasaan kehakiman, termasuk didalamnya Komisi Yudisial yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Berdasarkan pada amandemen ketiga itulah dibentuk Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yang disahkan di Jakarta pada tanggal 13 Agustus 2004. Setelah melalui seleksi yang ketat, terpilih

⁴⁰ Muhammad Fauzan, "EKSISTENSI KOMISI YUDISIAL DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA DAN YANG SEHARUSNYA DIATUR DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN" (On-Line), tersedia di : <http://www.dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/view/29> (5 Juli 2020)

tujuh orang yang ditetapkan sebagai anggota ditetapkan sebagai anggota Komisi Yudisial periode 2005-2010 melalui Keputusan Presiden tanggal 2 Juli 2005. Dan selanjutnya pada tanggal 2 Agustus 2005, ketujuh anggota Komisi Yudisial mengucapkan sumpah dihadapan Presiden, sebagai awal memulai masa tugasnya. Komposisi keanggotaan Komisi Yudisial terdiri atas dua mantan hakim, dua orang praktisi hukum, dua orang akademisi hukum, dan satu anggota masyarakat. Anggota Komisi Yudisial adalah pejabat negara, terdiri dari 7 orang (termasuk Ketua dan Wakil Ketua yang merangkap Anggota). Anggota Komisi Yudisial memegang jabatan selama masa 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan

1. Aspek Filosofi

Pembentukan Komisi Yudisial di beberapa negara didunia pada umumnya dilatarbelakangi oleh situasi- situasi seperti lemahnya monitoring terhadap kekuasaan kehakiman, tidak ada lembaga penghubung anantara kekuasaan kehakiman dan kekuasaan pemerintah, efisiensi dan dan efektifitas yang kurang memadai, rendahnya konsistensi putusan dan pengangkatan hakim yang bias politik. Situasi- situasi itu mendorong timbulnya trend abad 20 dalam sejarah demokrasi modern, yang ingin membangun lembaga- lembaga peradilan yang lebih efisien dan bebas dari kekuasaan lainnya. Situasi- situasi tersebut juga dialami oleh bangsa Indonesia. Keberadaan Komisi Yudisial diharapkan menjadi lembaga negara yang bersifat mandiri dan lepas dari intervensi lembaga negara lain.

Hal ini mengingat tugas utama Komisi Yudisial dikonstruksikan untuk menseleksi dan mengusulkan pengangkatan hakim agung. Selain itu, Komisi Yudisial tersebut juga memiliki kewenangan pengawasan dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat serta perilaku hakim dari semua badan peradilan dibawah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Keberadaan Komisi Yudisial sangatlah menentukan berhasil tidaknya reformasi hukum dan penegakkan keadilan dalam dunia peradilan kita sekarang maupun masa depan. Sebab Komisi Yudisial bukan pelaku kekuasaan kehakiman, namun fungsinya fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, dimana anggotanya selaku pejabat negara yang dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh dari kekuasaan lainnya.

Hal ini lah yang dipercayai akan memperbaiki sistem peradilan di Indonesia, karna dalam pelaksanaan tugas pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Bagaimana dengan kehadiran Komisi Yudisial di Indonesia? kehadiran Komisi Yudisial Republik Indonesia sebagai amanat Undang- Undang Dasar 1945 Pasal 24B, merupakan refleksi filosofi dari cita- cita hukum yang terkandung didalam pembukaan Undang- Undang Dasar 1945, sejalan dengan munculnya kesadaran sejarah akan masa depan kekuasaan kehakiman yang merdeka, independen dan bermartabat.

Kesadaran yang di dorong oleh keinginan luhur untuk mencapan kehidupan berkebangsaan yang bebas, merupakan spirit moral perjuangan pemerdekaan

rakyat sebagaimana alinea ke tiga Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945. Yaitu bahwa seluruh Pejabat Lembaga Negara Terikat secara moral untuk melindungi seluruh kepentingan rakyat guna memperoleh kebebasan dan kemerdekaan dalam seluruh bidang dan hajat kehidupannya, termasuk hajat dalam memperoleh jaminan keadilan. Kekuasaan kehakiman yang merdeka, bermoral dan bebas dari berbagai bentuk intervensi serta steril dari praktek tidak terpuji, merupakan *conditio sine qua non* dalam rangka menegakkan dan menjunjung tinggi terhadap nilai- nilai kejujuran kebenaran dan keadilan. Dalam konteks perjuangan menuju terwujudnya praktek penyelenggaraan negara yang bersih, diperlukan upaya strategis dan fundamental terwujudnya komitmen ahlak dan moral serta kualitas profesionalisme dari para hakim selaku sumber selalu sumber daya insani utama.

2. Aspek Yuridis

hukum dalam bentuk putusan hakim untuk sebagian masih dirasakan tidak mencerminkan nilai- nilai moral bahkan cukup menciderai perasaan keadilan masyarakat. Posisi tawar masyarakat yang lemah dan tertindas dibidang politik dan ekonomi, pendidikan, budaya dan hukum sebagai akibat ketidak adilan multidimensional, merupakan realitas memilukan yang semakin jauh dari sentuhan putusan hakim yang mengandung muatan nilai- nilai moral yuridis yang berpihak pada kejujuran, kebenaran dan keadilan.

Mengabaian nilai- nilai moralitas hukum dan keadilan dengan berbagai dalih dan argumen oleh sementara kalangan penegak hukum, termasuk para hakim,

bukan saja sebagai tindak pengingkaran atas fitrah diri sebagai makhluk Allah melainkan sekaligus merupakan bentuk sempurna dari pembusukan citra Bangsa dan Negara, yang pantas untuk disikapi secara tegas dan arif. Sementara para penegak hukum termasuk hakim yang bersikap konsisten diatas pijakan nilai-nilai akhlak, keadilan dan profesional, adlah merupakan sebuah aset berhargabagi upaya mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka, independen dan profesional yang pantas dan penting untuk ditingkatkan kuantitas dan peran profesionalnya dimasa mendatang. Pemikiran- pemikiran kearah pembentukan lembaga peradilan yang lebih baik mendapatkan momentum yang kondusif ketika kita mengalami reformasi pada tahun 1998. Terbitnya Undang- Undang No. 35 Tahun 1999, yang menggantikan Undang- Undang No. 14 tahun 1974, yang memperluas kekuasaan Mahkamah Agung dibidang Organisasi, administrasi dan finansial peradilan dan sebagai upaya megurangi campur tangan pemerintah dibidang peradilan, menimbulkan kekhawatiran baru yaitu terjadinya monopoli kekuasaan Mahkamah Agung.

Disamping itu penyerahan dari departemen Kehakiman ke Mahkamah Agung juga dipandang tidak akan mampu menyelesaikan persoalan yang dihadapi dan bahkan dinilai dapat menimbulkan akibat yang lebih buruk. Pemikiran yang berkembang adalah kearah pembentukan lembaga lembaga baru yang diberi wewenang mengawasidan menyeimbangkan pelaksanaan kekuasaan kehakiman sehingga situasi- situasi dan kekhawatiran penyalahgunaan wewenang dilembaga tersebut dapat di minimalisasi.

Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang terbentuk setelah adanya amandemen terhadap Undang- Undang Dasar 1945. Keberadaan Komisi Yudisial ini telah dilembagakan berdasarkan Undang- Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial sejak tanggal 13 Agustus 2004⁴¹, yaitu dengan ketentuan Pasal 39 yang menyatakan: “selama keanggotaan Komisi Yudisial terbentuk berdasarkan Undang- Undang ini, pencalonan Hakim Agung dilaksanakan berdasarkan Undang- Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah dengan Undang- Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang perubahan atas Undang- Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.”

Dalam rangka melaksanakan ketentuan Undang- Undang Dasar 1945, maka ditetapkanlah Undang- Undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Oleh sebab itu sebelum Komisi Yudisial terbentuk, dibentuklah terlebih dahulu tim seleksi Komisi Yudisial. Untuk itu Presiden pada tanggal 17 Januari 2005 telah menandatangani Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pembentukan Panitia Seleksi Pemilihan Calon Anggota Komisi Yudisial Atas dasar Keputusan Presiden inilah panitia melakukan proses seleksi dan menjaring calon anggot Komisi Yudisial yang berkualitas, energik, potensial, dan mengerti hukum. Selanjutna pada tanggal 8 Juni 2005, Komisi III

⁴¹ Undang- Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial selengkapnya dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4415

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menetapkan 7 anggota Komisi Yudisial melalui voting tertutup dalam rapat pleno khusus.⁴²

Dari hasil sidang pleno Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tersebut disebutkan jumlah anggota Komisi Yudisial sebanyak 9 orang termasuk ketua dan wakil ketua yang merangkap menjadi anggota. Komisi Yudisial adalah lembaga negara baru yang dikenal setelah perubahan ketiga Undang- Undang Dasar RI 1945 dan termasuk dalam struktur kekuasaan kekuasaan kehakiman yang bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan Hakim Agung dan melakukan pengawasan dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluruhan dan martabat dan perilaku hakim.

B. Perenanan Komisi Yudisial

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, peran adalah pelaku sebagai tokoh dalam peranannya, pernah juga dapat dirumuskan sebagai suatu rangkain perilaku tertentu yang ditimbulkan oleh suatu jabatan tertentu.

Peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status) apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan⁴³ Hal tersebut sekaligus berarti bahwa peran dan peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat kepadanya. Peran lebih banyak menekankan pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses.

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 157

⁴³ Soejono soekanto, *Sosiologi sesuatu pengantar* (Jakarta : Rajawali Pers, 2017), Hlm 210

Unsur-unsur peranan adalah .⁴⁴

1. Aspek dinamis dan kedudukan
2. Perangkat hak-hak dan kewajiban
3. Perilaku sosial dari pemegang kedudukan
4. Nagian dari aktifitas yang dimainkan seseorang.

Sementara peranan itu diatur juga oleh norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Jadi seseorang menduduki sesuatu posisi dalam masyarakat serta menjalankan suatu peranan. Peranan mencakup tiga hal yaitu ;

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.
2. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi suatu struktur sosial masyarakat.⁴⁵

Dalam menjalankan perannya sebagai penjaga kekuasaan kehakiman, pertama, Komisi Yudisial diberikan kewenang untuk melakukan proses seleksi dan menjaring calon anggota Hakim Agung berkualitas, potensial, mengrti hokum dan professional. Kedua, Komisi Yudisial diberi kewenangan menjaga

⁴⁴ Ahmad Sukardja, *hokum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif fiqh siyasah*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), Hlm 212

⁴⁵ *Ibid.* Hlm 215.

dan menegakkan integritas hakim dan kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan di Indonesia dan menjaga agar hakim dapat menjaga hak mereka untuk memutus perkara secara mandiri. Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin Komisi Yudisial untuk bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.⁴⁶

Indonesia memiliki peran strategis yang dapat dilakukan oleh Komisi Yudisial sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 beserta perubahan dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 adalah : Pertama, mengusulkan pengangkatan hakim agung. Peran tersebut dilakukan untuk menghindari kentalnya kepentingan politik atau legislatif dalam rekrutmen hakim agung. Kedua, peran lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Hal itu dilakukan dengan pengawasan eksternal yang sistematis dan intensif oleh lembaga independen terhadap lembaga peradilan dengan partisipasi masyarakat yang luas.

Sebaliknya Komisi Yudisial didalam menjalankan peranannya diberikewenangan untuk dapat mengusulkan kepada Mahkamah Agung dan/ atau Mahkamah Konstitusi untuk memberikan penghargaan kepada hakim atas prestasi dan jasanya dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran matabat serta menjaga perilaku hakim (Pasal 24 Undang Undang No 22, 2004).

⁴⁶ Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Peranan Komisi Yudisial disini ialah sebagai lembaga pengawas kode etik hakim atau lembaga penegak kode etik hakim bukan sebagai lembaga pengawas peradilan atau lembaga kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman itu bersifat bebas dan merdeka jadi Komisi Yudisial tidak dapat mengawasi sampai ke ranah teknis yustisialnya hal ini sesuai dengan pasal 22 ayat (3) Undang-Undang No 22 Tahun 2004⁴⁷ tentang Komisi Yudisial. Jadi KY bertugas mengawasi para pelaksanaan kode etik dan perilaku menyimpang dari para hakim dari standart kode etik sebelum pelanggaran kode etik itu berkembang menjadi pelanggaran hukum sehingga terciptanya system peradilan yang baik tanpa adanya unsur judicial corruption.

C. Wewenang dan Fungsi Komisi Yudisial terhadap Pengawasan Perilaku Hakim

1. Independensi personal hakim sebagai pelaku kekuasaan kehakiman

Hakim merupakan jabatan yang memiliki tanggung jawab untuk menerima, memproses, dan memutuskan perkara sampai tidak menimbulkan permasalahan lagi di kemudian hari. Apabila hukumnya tidak jelas, tidak lengkap atau bahkan tidak ada, maka hakim harus mencari hukumnya atau melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*).⁴⁸ Peran besar hakim tersebut sejalan dengan prinsip bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum dan konsekuensinya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD

⁴⁷ Pasal 22 ayat (3) UU No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial

⁴⁸ Sudikno Mortokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, Hlm 32.

NRI Tahun 1945) ditentukan adanya suatu kekuasaan kehakiman yang merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Kekuasaan Kehakiman berikut dengan hakimnya diatur dalam BAB IX UUD NRI Tahun 1945 mengenai Kekuasaan Kehakiman yakni dalam Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24C, dan Pasal 25. Menurut Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), yang dimaksud dengan hakim adalah:

“ Hakim Pada Mahkamah Agung dan hakim pada badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara. Dan hakim pada pengadilan khusus yang berada dalam lingkungan peradilan tersebut”

Status hakim sebagai pejabat negara pada awalnya diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Undang-Undang Penyelenggara Negara) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851), yang secara eksplisit menyatakan sebagai berikut, “ Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”

Selanjutnya status hakim menjadi pejabat negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sebagaimana telah diganti oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Undang-Undang ASN) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494), yang menyatakan bahwa, “Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-undang.” Selanjutnya yang termasuk pejabat negara dijelaskan dalam Pasal 11 ayat (1) huruf d Undang-Undang tersebut, bahwa Pejabat Negara yaitu salah satunya terdiri atas, “Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua Badan Peradilan”. Status hakim sebagai pejabat negara ditegaskan lagi dalam Pasal 2 Undang-Undang Penyelenggara Negara yang menyatakan bahwa salah satu penyelenggara negara adalah hakim.

Obyek pengawasan terhadap hakim cukup beragam, mulai dari aspek kemampuan teknis-yudisial (misalnya kemampuan menangani dan memutus perkara), aspek kerja dan administrasi perkara (misalnya efisiensi dalam menjalankan tugas, tertib administrasi, dan keuangan perkara), dan aspek perilaku hakim. Untuk membedakan kapan suatu proses pengawasan (dan penjatuhan sanksi) dilakukan terhadap aspek teknis-yudisial, secara sederhana dapat

dijelaskan dari hal-hal (bukti-bukti) yang dijadikan dasar untuk menentukan ada tidaknya pelanggaran. Dianggap masuk ke ranah aspek teknis-yudisial jika bukti yang dijadikan dasar penentuan ada tidaknya pelanggaran adalah dokumendokumen yang dibuat hakim dalam menjalankan tugasnya, termasuk putusan pengadilan. Jika bukti yang dijadikan dasar penentuan ada tidaknya pelanggaran adalah keterangan saksi-saksi, rekaman sidang pengadilan, pernyataan hakim di media massa atau dokumen yang dibuat di luar fungsi yudisial, maka hal ini masuk ranah perilaku.⁴⁹

Kedudukan hakim sebagai pejabat negara juga dinyatakan dalam Pasal 19 Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman yang menyebutkan bahwa “Hakim dan Hakim Konstitusi adalah pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang.” Kemudian dalam perkembangannya status hakim ini juga kembali dipertegas sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 122 huruf e Undang-Undang ASN yang menyatakan bahwa Pejabat Negara yaitu “Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim ad hoc”. Perlu menjadi catatan dalam perkembangan terbaru ini adalah Undang-Undang ASN mengeluarkan hakim ad hoc dari pengertian “hakim” yang dikategorikan sebagai pejabat negara. Hal ini tentu dapat menjadi potensi masalah di kemudian hari

⁴⁹ Bertin, “Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Perilaku Hakim di hubungkan dengan independensi hakim sebagai pelaku kekuasaan kehakiman”. *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion*, Edisi 3, Volume 1, (2013)

mengingat pengertian “Hakim” dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman juga melingkupi hakim ad hoc.

Adapun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUUXII/2014 yang dibacakan pada tanggal 20 April 2015, Mahkamah Konstitusi (MK) menguatkan konsep bahwa hakim ad hoc bukanlah termasuk dalam pengertian hakim yang dikategorikan sebagai pejabat negara. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pengangkatan hakim ad hoc dilakukan melalui serangkaian proses seleksi yang tidak sama dengan proses rekrutmen dan pengangkatan hakim sebagai pejabat negara pada umumnya. Selain itu, tujuan awal dibentuknya hakim ad hoc adalah untuk memperkuat peran dan fungsi kekuasaan kehakiman dalam menegakkan hukum dan keadilan yang sejalan dengan kompleksitas perkara yang ada. Hakim ad hoc merupakan hakim nonkarier yang mempunyai keahlian dan kemampuan untuk mengadili suatu perkara khusus. Hakim ad hoc dapat memberi dampak positif ketika hakim ad hoc bersama hakim karier menangani sebuah perkara sehingga dalam putusan tersebut MK menilai bahwa Pasal 122 huruf e Undang-Undang ASN tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Akan tetapi dalam pertimbangan putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penentuan hakim ad hoc sebagai pejabat negara merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang sewaktu-waktu dapat diubah oleh pembentuk undang-undang. Dengan demikian penentuan kualifikasi pejabat Negara yang

dikecualikan untuk hakim ad hoc sepenuhnya merupakan kewenangan pembentuk undang-undang.⁵⁰

Pemberian status “pejabat negara” pada jabatan hakim, dari sebelumnya sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), didasari pemikiran bahwa hakim adalah personil yang menyelenggarakan kekuasaan di bidang yudikatif dan bukan di bidang eksekutif sehingga status yang melekat pada hakim bukan PNS. Status hakim sebagai PNS sangat memungkinkan terjadinya intervensi atas kebebasan hakim karena persoalan struktural, psikologis, dan watak korps serta birokrasi yang membawa atau menuntut ikatan tertentu. Kemandirian hakim dalam Negara hukum (*rechtstaat*) adalah mutlak. Hal ini sesuai dengan prinsip “*The International Commission of Jurist*” yaitu peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*).⁵¹

Secara konstitusional, pengaturan lembaga peradilan dan kekuasaan kehakiman (The Judicial Power) dimuat dalam Bab IX Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), dengan title “Kekuasaan Kehakiman”. Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, membawa konsekuensi terhadap perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, yang salah satunya adalah dalam bidang Kekuasaan Kehakiman.

⁵⁰ Mahkamah konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUUXII/2014, Pengujian Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara terhadap Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 20 April 2015, Hlm. 111-112

⁵¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakan Konstitusi*, (Jakarta:LP3ES, 2006), Hlm. 103

Di dalam Bab IX (Kekuasaan Kehakiman) mengintroduksi suatu lembaga baru yang berkaitan erat dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman (judicative power) yaitu Komisi Yudisial, yang diamanatkan dalam Pasal 24 B ayat (1) Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945:

“Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan mengakan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”

Merujuk pada konstitusi, keberadaan KY secara struktural setara dan/atau sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, secara fungsional, peranannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga kekuasaan kehakiman (*judiciary*).⁵²

Amanat konstitusi tersebut ditindaklanjuti dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Undang-Undang ini mengatur wewenang dan tugas Komisi Yudisial, yaitu mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.⁵³

Adapun kewenangan lain yang berkaitan dengan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, KY mempunyai tugas pengawasan dan pengusulan penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada Pimpinan Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi.

⁵² Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi Konprss*, Jakarta. 2006., Hlm, 65

⁵³ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial berpedoman pada Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim yang ditetapkan oleh Komisi Yudisial bersama Mahkamah Agung. Komisi Yudisial dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial mempunyai tugas:

1. Melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim
2. Menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim;
3. Melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup;
4. Memutuskan benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau pedoman Perilaku Hakim;dann
5. Mengambil langkah hokum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hokum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim.

2. Ruang lingkup perilaku hakim sebagai obyek pengawasan Komisi Yudisial

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 42 menegaskan bahwa: "...Komisi Yudisial dapat menganalisis putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar rekomendasi untuk melakukan mutasi hakim". Selain itu, UU Kekuasaan

Kehakiman ini, juga memberikan wewenang dan tugas kepada KY untuk mengawasi perilaku hakim berdasarkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim yang ditetapkan Bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Ada beberapa Pasal dalam Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim, dapat ditafsirkan bahwa Komisi Yudisial dapat mengawasi sebagian dari pelaksanaan fungsi teknis-yudisial hakim, diantaranya: ⁵⁴

1. (Berdisiplin Tinggi) Hakim berkawajiban mengetahui dan mendalami serta melaksanakan tugas pokok sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya hokum acara, agar dapat menerapkan hokum secara benar dan dapat menerapkan hokum secara benar dan dapat memenuhi rasa keadilan bagi setiap pencari keadilan.
2. (Bersikap Profesional) Hakim wajib menghindari terjadinya kekeliruan dalam membuat keputusan, atau mengabaikan fakta yang dapat menjerat terdakwa atau para pihak atau dengan sengaja membuat pertimbangan yang menguntungkan terdakwa atau para pihak dalam mengadili suatu perkara yang ditanganinya.

Obyek pengawasan terhadap hakim cukup beragam, mulai dari aspek kemampuan teknis-yudisial (misalnya kemampuan menangani dan memutus perkara), aspek kerja dan administrasi perkara (misalnya efisiensi dalam

⁵⁴ N.Gary Holten and Lawson L. Lamar, *The Criminal Court: Structures, Personnel and Processes*, McGraw-Hill, Newyork. 1991. Hlm 123

menjalankan tugas, tertib administrasi, dan keuangan perkara), dan aspek perilaku hakim. Untuk membedakan kapan suatu proses pengawasan (dan penjatuhan sanksi) dilakukan terhadap aspek teknis-yudisial, secara sederhana dapat dijelaskan dari hal-hal (bukti-bukti) yang dijadikan dasar untuk menentukan ada tidaknya pelanggaran.⁵⁵ Dianggap masuk ke ranah aspek teknis-yudisial jika bukti yang dijadikan dasar penentuan ada tidaknya pelanggaran adalah dokumen-dokumen yang dibuat hakim dalam menjalankan tugasnya, termasuk putusan pengadilan. Jika bukti yang dijadikan dasar penentuan ada/tidaknya pelanggaran adalah keterangan saksi-saksi, rekaman sidang pengadilan, pernyataan hakim di media massa atau dokumen yang dibuat di luar fungsi yudisial, maka hal ini masuk ranah perilaku. Dalam Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim memuat kewajiban hakim untuk menjalankan hukum acara atau larangan membuat putusan secara tidak profesional harus dipahami maksud dan tujuannya yakni memberikan abstraksi perilaku hakim yang diharapkan (bukan sebagai dasar menjatuhkan sanksi).

⁵⁵ Rifqi S. Assegaf, "Pengawasan Putusan dan Profesionalisme Hakim oleh Komisi Yudisial dan Independensi Peradilan" dalam Susi Dwi Harijanti (ed), *Negara Hukum Yang Berkeadilan*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), Bandung, 2011. hlm 332