

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setelah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 hasil amendemen menjadi putusan¹ resmi MPR dan dilaksanakan sebagai hukum ketatanegaraan yang baru, ternyata muncul pro dan kontra yang pada garis besarnya terbagi ke dalam tiga golongan. *Pertama*, yang menghendaki agar Indonesia kembali saja ke UUD 1945 yang asli sebagaimana dibuat oleh *founding people* sebab UUD 1945 merupakan karya agung para pendiri yang dibuat dengan penuh keikhlasan, bahkan muncul pendapat bahwa secara prosedural perubahan UUD 1945 itu tidak sah. *Kedua*, yang menghendaki agar hasil amendemen sekarang dilaksanakan dulu dan tidak perlu terburu-buru diperbaiki lagi sebab ia merupakan hasil maksimal yang telah menampung berbagai keinginan secara kompromi. *Ketiga*, yang menghendaki dilakukannya amendemen lanjutan agar perubahan itu menjadi semakin baik sebab yang ada sekarang dianggap masih menyisakan berbagai masalah yang harus diselesaikan.²

Reformasi di bidang hukum yang terjadi sejak tahun 1998 tersebut pada akhirnya telah dilembagakan melalui pranata perubahan UUD 1945. Semangat perubahan UUD 1945 adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis dan

¹Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3S Indonesia, 2007), hlm. Xii. Mahfud MD berpendapat: Untuk setiap tahap pengesahan amendemen UUD 1945, MPR menyebut istilah putusan sebagai tanda pengesahan atas kesepakatan politik sesuai dengan prosedur konstitusional yang telah ditempuh

² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum, ...*, hlm. xiv

modern,³ melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *checks and balances* atau sistem kontrol dan keseimbangan yang lebih ketat dan transparan antar lembaga Negara dan pembentukan lembaga-lembaga Negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.⁴

Hasil perubahan UUD 1945 melahirkan bangunan kelembagaan Negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan melakukan kontrol (*checks and balances*), mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia serta terwujudnya kebebasan pers. Secara khusus, hasil amandemen UUD 1945 telah membawa angin perubahan (*wind of change*) dalam kehidupan ketatanegaraan terutama dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman tidak lagi menjadi otoritas Mahkamah Agung (MA) dan badan peradilan di bawahnya, tetapi juga oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (MK).⁵

Terlepas dari kontroversi yang menanggapi hasil amandemen UUD 1945, putusan terkait perubahan konstitusi tersebut telah menjadi suatu tatanan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat seluruh bangsa Indonesia dalam menjalankan sistem pemerintahan. Selain itu, sebagai langkah dan upaya penting dalam rangka mensinergikan reformasi peradilan di Indonesia adalah dengan pembentukan sebuah lembaga yang bernama Komisi Yudisial melalui

³ Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi, Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial Sebagai Lembaga Negara dalam Ketatanegaraan Republik Indonesia pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2007), hlm. 4

⁴ Agustin Teras Narang, *Reformasi Hukum: Pertanggungjawaban Seorang Wakil Rakyat*, (Jakarta : PT. Surya Multi Media Grafika), hlm. 13.

⁵ Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi,*, hlm. 5.

Perubahan Ketiga UUD 1945 dan pengesahan Undang-Undang Tentang Komisi Yudisial.⁶

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 hasil perubahan, dalam Pasal 24 B ditegaskan 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.

Berdasarkan Pasal 24B Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 diatas, Komisi Yudisial mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim oleh Komisi Yudisial, hal tersebut bertujuan untuk mewujudkan Pengadilan yang mandiri, netral (tidak memihak), kompeten, transparan, akuntabel dan berwibawa, yang mampu menegakkan wibawa hukum, pengayoman hukum, kepastian hukum

⁶ Sirajuddin dan Zulkarnain Sugianto, *Komisi Pengawas Penegak Hukum*, (Malang : MCW dan Yappika, 2007), hlm. 55.

dan keadilan yang merupakan *conditio sine qua non* atau persyaratan mutlak dalam sebuah Negara yang berdasarkan hukum.

Secara historis, maksud pembentukan Komisi Yudisial, selain untuk menyeleksi calon Hakim Agung, adalah untuk menguatkan pengawasan terhadap para hakim, termasuk Hakim Agung, yang sudah sangat sulit diawasi. Pengawasan internal di lingkungan Mahkamah Agung, apalagi terhadap Hakim Agung, sudah sangat tumpul sehingga diperlukan pengawasan oleh lembaga pengawas fungsional-eksternal yang lebih khusus, mandiri dan independen. Sebagai upaya menghilangkan adanya krisis kepercayaan terhadap lembaga penegak hukum yang tertinggi, yakni Mahkamah Agung, dalam proses penegakkan hukum di Indonesia, maka secara kelembagaan akan diperbaiki dengan adanya Komisi Yudisial. Lembaga ini, bersama Mahkamah Konstitusi, merupakan lembaga baru untuk merealisasikan ideologi konstitusi Negara hukum dalam amandemen UUD 1945.⁷

Pemisahan yang tegas antara fungsi yudikatif dan eksekutif tersebut khususnya antara fungsi Mahkamah Agung dan Kementrian Hukum dan HAM (Kemenkumham), tidak berjalan mulus. Hal ini dikarenakan adanya kekhawatiran akan timbulnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung. Untuk memecahkan persoalan ini, maka dalam sidang ketiga UUD 1945 diaturlah keberadaan Komisi Yudisial. Oleh karena itu pembentukan Komisi Yudisial dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian problem yang terjadi dalam praktek ketatanegaraan yang sebelumnya tidak ditentukan.⁸ Dalam konteks

⁷ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum, ...*, hlm. 123.

⁸ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 23.

dunia, keberadaan Komisi Yudisial merupakan salah satu hasil perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul pada abad ke-20. Disamping itu, dalam program pembangunan nasional (UU No. 25 Tahun 2000) dikatakan bahwa pembentukan Komisi Yudisial menjadi salah satu program reformasi hukum yang harus dilaksanakan agar tercipta lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya yang mandiri, bebas dari pengaruh penguasa maupun pihak lain (*independent and impartial judiciary*).⁹

Amandemen ke tiga UUD 1945 sebagai kelanjutan reformasi tatanan politik secara umum, telah menghasilkan babak baru dalam kekuasaan kehakiman, yakni dibentuknya Komisi Yudisial, yang diresmikan pada tanggal 2 Agustus 2005 oleh Presiden. Pembentukannya dilatarbelakangi oleh kesadaran dan keprihatinan mengenai praktik peradilan yang akrab dengan pelanggaran terhadap etika (*code of conduct*), prinsip profesionalisme, imparialitas dan transparansi publik yang berujung pada praktik mafia peradilan itu.¹⁰

Untuk melaksanakan amanat konstitusi berdasarkan Pasal 24B Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, maka dibentuklah Undang-Undang tentang Komisi Yudisial, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

⁹ Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi, ...*, hlm. 5.

¹⁰ Muh Busyro Muqoddas, Arah Kebijakan Komisi Yudisial Dalam Mengawal Penegakan Hukum di Indonesia, *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Nasional di Pusat Penelitian Agama dan Perubahan Sosial Budaya Lemlit UIN SUKA Yogyakarta, 29 Juli 2006, hlm. 5-6.

Perubahan atas Undang-Undang tentang Komisi Yudisial tersebut merupakan salah satu implikasi atas resistensi dari beberapa Hakim Agung yang berada di Mahkamah Agung terhadap kewenangan Komisi Yudisial untuk melakukan pengawasan terhadap Hakim Agung. Resistensi atas kewenangan Komisi Yudisial tersebut dilakukan dengan mengajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Pasal 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004, menentukan bahwa dalam kedudukannya sebagai lembaga Negara, Komisi Yudisial diberi kewenangan antara lain:

- (1). Mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR.
- (2). Menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Sementara disisi lain Komisi Yudisial yang punya kewenangan untuk mengadakan pengawasan, ternyata oleh Mahkamah Konstitusi kewenangannya dicabut melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

Setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 yang pada intinya mengurangi kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap hakim, Komisi Yudisial melakukan beberapa langkah strategis untuk tetap melakukan pengawasan terhadap hakim, diantaranya dengan membentuk peraturan bersama dengan Mahkamah Agung, yaitu Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor : 028/KMA/SKB/IX/2009 dan Nomor 04/SKB/P .KY/IX/2009 Tentang Tata Cara Pembentukan, Tata Kerja Dan Tata Cara Pengambilan Keputusan Majelis Kehormatan Hakim. Selain adanya peraturan bersama antara Mahkamah Agung dan Komisi

Yudisial, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga telah melahirkan perubahan atas Undang-Undang Tentang Komisi Yudisial dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

Berdasarkan hasil perubahan terhadap Undang-Undang Komisi Yudisial, Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial menyatakan bahwa Komisi Yudisial mempunyai wewenang sebagai berikut:

- a. Mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.
- b. Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- c. Menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung, dan
- d. Menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim.

Dalam perkembangan hukum ketatanegaraan, Islam merupakan salah satu sumber rujukan dalam menjalankan suatu pemerintahan. Al-Qur'an secara tekstual tidak menetapkan Negara dan cara bernegara secara lengkap dan jelas, tetapi ide dasar tentang hidup bernegara dan pemerintahan diungkapkan oleh Al-Qur'an, bahkan nama sistem pemerintahannya pun disebutkan. Dari ide dasar itulah, *fiqh siyāsah*

dikembangkan menjadi sebuah bidang pengetahuan yang membicarakan politik dan bernegara (hukum tata negara).¹¹

Untuk melaksanakan fungsi Negara, maka dibentuk alat perlengkapan Negara atau dalam bahasa lain disebut lembaga-lembaga Negara. Setiap lembaga Negara memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda-beda. Organisasi Negara pada prinsipnya terdiri dari tiga kekuasaan penting, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif.

Dalam fiqh siyāsah, tiga kekuasaan ini disebut *al-sultah al-tanfīziyyah* yang berwenang menjalankan pemerintahan (eksekutif), *al-sultah al-tasyri'iyah* yang berwenang membentuk undang-undang (legislatif), dan *al-sultah al-qadhā'iyah* yang berkuasa mengadili setiap sengketa (yudikatif). Tiga istilah cabang kekuasaan ini muncul pada masa kontemporer sebagai dinamika pemikiran politik yang terus berkembang dalam merespon perkembangan ketatanegaraan di Barat.¹²

Dalam hubungan pemerintahan diperhatikan pengembangan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang dapat juga didasarkan pada asas kearifan lokal, di samping tentunya prinsip-prinsip universal yang sesuai dengan budaya dan kondisi Negara. Pemikiran-pemikiran tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik digali selaras dan senafas dengan contoh-contoh yang bersumber utama dari fiqh siyāsah antara lain adalah: (1) asas amanah, (2) asas tanggung jawab (*al-*

¹¹ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyāsah: Pengantar Ilmu Politik Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2007), hlm. 13.

¹² Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Prespektif Fikih Siyāsah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 126.

mas'uliyah), (3) asas maslahat (*al-maslahah*), (4) asas pengawasan (*al-muraqabah*).¹³

B. Rumusan Masalah

Penelitian ini akan ditentukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap hakim berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Komisi Yudisial?
2. Bagaiman tinjauan fiqh siyāsah terhadap kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap hakim?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian Kewenangan Komisi Yudisial Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Hakim Berdasarkan Undang-Undang Komisi Yudisial Dan Fiqh Siyasah ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap hakim berdasarkan Undang-Undang tentang Komisi Yudisial.
2. Untuk mengetahui tinjauan fiqh siyāsah terhadap kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap hakim.

D. Kegunaan Penelitian

Dengan penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan nilai guna sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan referensi dalam perkembangan ilmu hukum khususnya Hukum Tata Negara dan menjadi bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan

¹³ Ahmad Sukardja, *Hukum*, ..., h. xvii

pemikiran-pemikiran baru dalam ranah Hukum Tata Negara khususnya terkait kewenangan Komisi Yudisial.

2. Secara praktis, dapat dijadikan rujukan dan masukan kepada pemangku kewenangan pengawasan hakim baik pada lembaga Komisi Yudisial, Mahkamah Agung, dan lembaga lainnya, serta menjadi informasi yang bermanfaat bagi masyarakat umum.

E. Kerangka Pemikiran

Amandemen UUD 1945 menegaskan terjadinya perubahan format dan sistem kekuasaan. Semula, kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan kini, kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Perubahan format kedaulatan itu menyebabkan pola kekuasaan yang semula bersifat vertikal dan berpucuk pada Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi berubah karena bersifat horizontal, dimana masing-masing lembaga tinggi Negara menjadi setara sesuai dengan hak, kewajiban dan kewenangannya. Pada format kekuasaan demikian maka diperlukan sistem dan mekanisme *checks and balances* atau saling imbang dan saling kontrol.

Lembaga-lembaga Negara yang berbeda, diakui dan disebut secara tegas di dalam UUD 1945 setelah amandemen haruslah diletakkan dan dimaknai sebagai suatu lembaga yang tidak hanya dimaksudkan untuk menjawab kebutuhan ketatanegaraan sebagai konsekuensi dan Negara hukum yang demokratis tetapi juga ditujukan untuk menjamin terwujudkannya sistem dan mekanisme saling imbang dan saling kontrol secara konsisten. Dengan demikian, berbagai

lembaga seperti antara lain Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, juga dimaksudkan untuk mewujudkan sistem dan mekanisme saling imbang dan saling kontrol.

Jika dilihat dari perkembangan karakteristik Negara hukum maka dapat juga dilihat dari pemikiran yang dikembangkan ahli terkait hadirnya lembaga tertentu. Salah satu lembaga dimaksud adalah *The International Commission of Jurist* yang mencoba melengkapi suatu prinsip penting sebagai ciri suatu Negara hukum, yaitu: *independence and impartiality of judiciary*. Prinsip ini melengkapi tiga ciri penting Negara hukum yang dikenal sebagai *Rule of Law* seperti yang dikemukakan oleh AV Dicey, yaitu: *supremacy of law, equality before the law, and due process of law*.¹⁴ Lembaga tertentu tersebut yang dimaksud adalah seperti keberadaan Komisi Yudisial di Indonesia untuk menjamin terselenggaranya peradilan yang independen dan imparisial, bebas dari pengaruh apapun demi menegakkan keadilan.

Dalam pembahasan terkait kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap hakim melalui penelitian ini akan didukung oleh beberapa teori sebagai dasar teoritis penelitian sebagai berikut:

1. Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan

Landasan teoritik ini, digunakan sebagai penuntun pemecahan masalah yang berkaitan dengan variabel fungsi dan kewenangan Komisi Yudisial dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 dan Negara hukum Indonesia yang Demokratis serta tinjauan berdasar fiqh siyāsah.

¹⁴ Bambang Widjojanto, *Komisi Yudisial Checks and Balances dan Urgensi Kewenangan Pengawasan*, Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial, Jakarta, 2006, hlm.113-114.

Namun, sebelum menguraikan apa dan bagaimana teori itu dapat dijadikan dasar pemecahan masalah, relevan kiranya diuraikan terlebih dahulu sejarah singkat awal mula lahirnya teori pemisahan kekuasaan, untuk mengetahui eksistensi dan tujuan yang dikandung Negara hukum demokrasi, sehingga dapat menjadi paradigma lahirnya fungsi pengawasan (*checks and balances*) yang diperankan oleh Komisi Yudisial.

Pada prinsipnya teori ini beranggapan bahwa kekuasaan itu dipisah-pisahkan ke dalam lembaga-lembaga tertentu yang satu sama lain benar-benar terpisah, baik dari segi kelembagaan maupun dari segi personal tidak ada hubungan sama sekali dan tidak bisa saling mempengaruhi (kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif). Teori ini yang dinyatakan oleh Montesqieu, yang menghendaki pemisahan kekuasaan secara murni. Di dalam perkembangannya ternyata di beberapa Negara modern sekarang ini jarang yang menerapkan teori pemisahan kekuasaan secara murni (material), karena selain tidak praktis juga meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain, serta dapat menimbulkan kesewenang-wenangan di dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut.

Oleh karena itu, dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum diubah dinyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Artinya, pemegang kekuasaan itu pada pokoknya adalah Presiden, asalkan rancangannya dibahas bersama untuk mendapat persetujuan bersama dengan DPR.

Namun, setelah perubahan pertama 1999, terjadi pergeseran dalam kekuasaan legislatif. Pasal 5 ayat (1) baru menyatakan:

“Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Pasal 20 ayat (1) yang baru berbunyi,

“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.”

Artinya, kekuasaan legislatif itu sekarang berada di tangan DPR, meskipun dalam ayat (2) ditentukan bahwa:

“Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Dari deskripsi yang dikemukakan di atas, tidak dapat lagi disangkal bahwa sekarang UUD 1945 menganut ajaran pembagian kekuasaan (*distribution / division of power*) antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, meskipun bukan dalam konteks ajaran *Trias Politica* Montesquie yang bersifat mutlak. Karena, cabang-cabang kekuasaan yang tercermin dalam struktur kelembagaan Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 itu tidak hanya terdiri atas tiga fungsi dan tiga organ Negara. Disamping ketiga fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif, masih ada lembaga-lembaga lain seperti fungsi auditif oleh Badan Pemeriksa Keuangan, dan lain-lain. Selain itu, dapat diketahui bahwa teori pemisahan kekuasaan dapat didekati dari dua segi pendekatan. Pertama, dari segi fungsinya, membatasi kekuasaan agar tidak sewenang-wenang. Kedua, dari segi tujuannya, memberikan jaminan dan perlindungan Hak Asasi Manusia.

Adapun pentingnya atau esensi pembagian kekuasaan itu dalam Negara adalah untuk mencegah menumpuknya kekuasaan di tangan satu lembaga sehingga menimbulkan kecenderungan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). UUD 1945 adalah

menganut sistem pembagian kekuasaan (*division of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagaimana yang di anut oleh Negara Amerika Serikat.¹⁵

Jelaslah bahwa UUD 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tetapi dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 mengenal adanya pembagian kekuasaan sebagai berikut:¹⁶

1. Pada dasarnya UUD 1945 mengenal pembagian kekuasaan.
2. UUD 1945 membagi kekuasaan kepada tiga lembaga yang diatur secara mendasar kedudukan dan fungsinya.
3. Antara lembaga Negara ada kerjasama di dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sesuai aturan perundang-undangan.
4. Kekuasaan yudikatif, dalam menjalankan tugasnya merupakan kekuasaan yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya, baik eksekutif atau legislatif. Disamping itu lembaga penuntut umum (Kejaksaan Agung) yang tidak terdapat penyebutanya dalam UUD 1945.

2. Teori Pengawasan dan Lembaga Komisi Yudisial

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga Negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans kelsen mengenai the *concept of the state organ* dalam bukunya *general theory of law and state*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*who ever full ils a function determined by the legal order as an organ*”. Siapa saja yang

¹⁵ Sinamo Monensen, *Hukum Tata Negara Suatu Tinjaun Kritis tentang Kelembagaan Negara*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2010), hlm. 46.

¹⁶ Sinamo Monensen, *Hukum Tata, ...*, hlm. 47.

menjalankan fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.¹⁷

Komisi Yudisial dalam menjalankan tugas dan wewenangnya merupakan fungsi yang bersifat menjalankan norma (*norm applying*) sebagai salah satu lembaga Negara yang diberikan wewenangnya langsung oleh UUD 1945 dan sederajat dengan lembaga lainya untuk melakukan pengawasan.

Pemisahan kekuasaan dapat memberikan perlindungan terhadap penyalahgunaan kekuasaan, yang pada intinya mengandung fungsi pengawasan dalam upaya membatasi kekuasaan agar tidak disalahgunakan oleh penyelenggara kekuasaan Negara. Salah satu bentuk pengawasan terhadap pemerintah adalah pengawasan yudisial. Dalam sistem *rechtsstaat* maupun sistem *the rule of law*, pengawasan yudisial terhadap penyelenggaraan Negara harus berpegang pada asas atau prinsip konstitusionalisme, yakni tetap berdasarkan pada batas-batas yang telah ditetapkan konstitusi atau UUD 1945. Setelah teori pemisahan kekuasaan dan teori demokrasi berhasil digunakan sebagai acuan dasar untuk menemukan unsur-unsur Negara hukum yang demokratis dalam sistem ketatanegaraan, maka teori pengawasan akan mudah menentukan apakah fungsi Komisi Yudisial mampu mewujudkan Negara hukum Indonesia yang demokratis.

Perubahan paradigma ketatanegaraan dan supremasi parlemen ke supremasi konstitusi, memerlukan teori pengawasan. Dalam konteks Negara modern, orientasi perubahan paradigma konstitusional tersebut adalah hubungan kekuasaan dan sistem *checks and balances*,

¹⁷Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 31.

membatasi kekuasaan yang dipegang oleh atas nama Negara sebagai titik sentralnya, tidak merefleksikan dampak masa kini dan aktivitas-aktivitas Negara dan kompleksitas hubungan antara Negara dengan warga negara, sehingga diperlukan suatu lembaga yang dapat melakukan pengawasan diantaranya termasuk Komisi Yudisial Republik Indonesia.

Di negara lain, keberadaan lembaga semacam Komisi Yudisial merupakan hal yang jamak. Keberadaan lembaga semacam itu sudah menjadi suatu trend disetiap pemerintahan demokrasi modern. Organisasi atau penamaan lembaga semacam Komisi Yudisial berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Filipina memiliki lembaga sejenis dengan nama *Judicial and Bar Council* yang mempunyai fungsi memberikan rekomendasi kepada Presiden dalam hal pengangkatan hakim dan komisi ombudsman serta menjalankan tugas-tugas lain yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung. Di negara Australia (*New South Wales*), lembaga dengan nama *Judicial Comission* mempunyai fungsi untuk memberi bantuan kepada pengadilan-pengadilan untuk menjaga konsistensi putusan, mengkoordinir pelaksanaan pendidikan dan latihan bagi hakim, menerima dan memproses pengaduan atau laporan tentang perbuatan pejabat pengadilan, dan memberikan masukan hal-hal tertentu kepada Jaksa Agung.¹⁸

Di Afrika Selatan misalnya dikenal lembaga yang disebut *Judicial Service Commision* yang berfungsi memberikan rekomendasi dalam hal pemberhentian hakim, mengajukan calon ketua Mahkamah Agung dan memberikan masukan dalam hal pengangkatan ketua dan

¹⁸ Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Yudisial, (Jakarta:Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2007), hlm. 16.

wakil ketua Mahkamah Konstitusi. Di negara-negara Eropa Selatan seperti Perancis, Italia, Spanyol dan Portugal lembaga ini cenderung memiliki kewenangan terbatas yaitu rekrutmen hakim, mutasi dan promosi serta pengawasan dan pendisiplinan hakim. Sedangkan di Eropa Barat seperti Swedia, Irlandia dan Denmark cenderung memiliki kewenangan pengawasan terhadap administrasi pengadilan, keuangan pengadilan, manajemen perkara sampai dengan manajemen pengadilan.¹⁹

Di Indonesia peran strategis yang dapat dilakukan oleh Komisi Yudisial sesuai dengan ketentuan UUD 1945 beserta perubahan dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 adalah: *pertama*, mengusulkan pengangkatan Hakim Agung. Peran ini dilakukan untuk menghindari kentalnya kepentingan politik eksekutif maupun legislatif dalam rekrutmen Hakim Agung. *Kedua*, peran lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Hal ini dilakukan dengan pengawasan eksternal yang sistematis dan intensif oleh lembaga independen terhadap lembaga peradilan dengan partisipasi masyarakat yang seluas-luasnya. Dengan demikian jelas fungsi dan kewenangan Komisi Yudisial di setiap Negara itu berbeda-beda.²⁰

Adapun pengawasan terhadap hakim atau lembaga penyelenggara peradilan oleh suatu lembaga seperti Komisi Yudisial dalam tinjauan fiqh siyāsah dapat dihubungkan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara, yaitu asas pengawasan atau *al-muraqabah*.

¹⁹ Sirajuddin dan Zulkarnain Sugianto, *Komisi Pengawas, ...,* hlm. 56.

²⁰ Sirajuddin dan Zulkarnain Sugianto, *...,* hlm. 58.

Pengawasan dalam Islam terbagi menjadi dua hal, yaitu: *Pertama*, kontrol yang berasal dari diri sendiri yang bersumber dari tauhid dan keimanan kepada Allah SWT, dalam beberapa surat Al-Quran dibawah ini:

An-Nisā ayat 1:

وَاتَّقُوا اللَّهَ الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا

Artinya: “Bertaqwalah kepada Allah yang dengan (mempergunakan) nama-Nya kamu saling meminta satu sama lain dan (peliharalah) hubungan silaturrahim. Sesungguhnya Allah selalu menjaga dan mengawasi kamu”²¹.

Qāf ayat 18:

مَا يَلْفِظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ

Artinya: “Tiada suatu ucapanpun yang diucapkannya melainkan ada di dekatnya Malaikat Pengawas yang selalu hadir”.²²

Al-infītār Ayat 10-12:

وَإِنَّ عَلَيْكُمْ لَحَافِظِينَ (١٠) كِرَامًا كَاتِبِينَ (١١) يَعْلَمُونَ مَا تَفْعَلُونَ (١٢)

Artinya: “Padahal Sesungguhnya bagi kamu ada (malaikat-malaikat) yang mengawasi (pekerjaanmu) (Ayat 10). Yang mulia (di sisi Allah) dan mencatat (pekerjaan-pekerjaanmu itu) (Ayat

²¹ Ahsin Sakho, dkk, *Terjemahan Al-Qur'an* (Jakarta: PT. Hudaya Madya Dakwah, 2013), hlm. 77.

²² Ahsin Sakho, dkk, *Terjemahan Al-Qur'an*, ..., hlm. 519.

11). Mereka mengetahui apa yang kamu kerjakan (Ayat 12)”²³.

Kemudian juga harus didasari atas ketaqwaan yang tinggi kepada Allah, dimana dengan adanya ketaqwaan kepada Allah, maka akan ada rasa takut untuk melakukan suatu kecurangan dalam pekerjaan dan merasa diri bahwa Allah selalu melihat apa yang kita perbuat. *Kedua*, sebuah pengawasan akan lebih efektif jika sistem pengawasan tersebut dilakukan dari luar diri sendiri. Sistem pengawasan ini dapat terdiri atas mekanisme pengawasan dari pemimpin yang berkaitan dengan penyelesaian tugas yang telah didelegasikan, kesesuaian antara penyelesaian tugas dan perencanaan tugas, dan lain-lain sebagainya.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menempuh metode penelitian sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah *deskriptif analisis* yaitu metode penelitian yang memberikan gambaran mengenai fakta-fakta yang ada serta analisis yang akurat mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dihubungkan dengan teori-teori hukum dan praktik dari pelaksanaan aturan hukum yang ada.²⁴ Hal ini bertujuan untuk membuat suatu gambaran tentang suatu keadaan secara objektif dengan

²³ Ahsin Sakho, dkk, *Terjemahan Al-Qur'an,...*, hlm. 587.

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 97.

memberikan dekskripsi mengenai kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap hakim berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait Komisi Yudisial dan asas-asas hukum serta teori-teori hukum yang dapat menjelaskan hal tersebut. Selain itu, dalam penelitian ini, dilakukan suatu kajian mengenai kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap hakim berdasarkan perspektif fiqh siyasah.

2. Metode Pendekatan Penelitian

Secara garis besar, Soerjono Soekanto membagi dua jenis metode pendekatan dalam penelitian hukum, yakni metode pendekatan yuridis normatif dan sosiologis empiris.²⁵ Adapun dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan penelitian yuridis normatif, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara mengkaji bahan pustaka yang merupakan data sekunder dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi objek kajian penelitian.²⁶ Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, sumber utama dalam penelitian ini adalah banyak menggunakan bahan hukum sekunder sebagai acuannya, ditambah dengan bahan

²⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta :UI Press, 2010), hlm. 5.

²⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta :Rajawali Press,2013), hlm.12.

hukum primer. Hasil kajian dipaparkan secara lengkap, rinci, jelas dan sistematis sebagai karya ilmiah.²⁷

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan norma-norma hukum yang menjadi dasar penelitian adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Komisi Yudisial seperti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial dan Peraturan perundang-undangan lainnya seperti peraturan perundang-undangan tentang kekuasaan kehakiman, peraturan perundang-undangan tentang Mahkamah Agung, peraturan bersama antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung serta peraturan perundang-undangan lainnya yang dapat menunjang pada penelitian ini seperti beberapa teori yang dapat menganalisa kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan pengawasan terhadap hakim perspektif fiqh siyasah.

3. Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian merupakan jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap masalah yang dirumuskan pada tujuan yang telah ditetapkan, jenis data penelitian ini adalah data kualitatif yang dihubungkan dengan masalah yang dibahas. Sebagaimana dijelaskan diatas

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Kecana Predana Media Group, 2011), hlm. 144.

bahwa penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari :²⁸

- a. Bahan hukum primer yang terdiri dari bahan pustaka atau sumber data yang mengikat, diantaranya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial dan Peraturan perundang-undangan lainnya seperti peraturan perundang-undangan tentang kekuasaan kehakiman, peraturan perundang-undangan tentang Mahkamah Agung, peraturan bersama antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung serta peraturan perundang-undangan lainnya.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu data yang menjelaskan bahan hukum primer yaitu rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Yudisial dan hasil-hasil penelitian tentang Komisi Yudisial, hasil karya ilmiah dari kalangan hukum tentang Komisi Yudisial dan lain-lain.
- c. Bahan hukum tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan lain-lain.

²⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar, ...*, hlm. 51-52.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum, dikenal 3 (tiga) jenis teknik atau alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi dan wawancara atau interview.²⁹

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data Studi dokumen atau bahan pustaka, yaitu suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “*content analysis*”. Dalam penelitian ini pengumpulan data bahan pustaka dilakukan dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang sedang diteliti.

5. Analisa Data

Pada dasarnya pengolahan dan analisa data dapat dilakukan secara kualitatif dan kuantitatif dalam penelitian hukum ini menggunakan data sekunder yang biasanya dilakukan secara kualitatif maka penyajian hasil penelitian sifatnya adalah semata-mata deskriptif.³⁰

Dalam pelaksanaannya, analisa dalam penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a) Inventarisir data, yaitu mengumpulkan dan menelaah seluruh data yang terkumpul dari berbagai sumber, baik sumber primer

²⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar, ...*, hlm. 21.

³⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar, ...*, hlm. 68-69.

maupun sekunder.

- b) Klasifikasi data, yaitu mengelompokkan seluruh data ke dalam satuan-
satuan permasalahan sesuai dengan masalah yang diteliti.
- c) Menghubungkan data dengan teori yang sudah dikemukakan dalam kerangka pemikiran.
- d) Menganalisa dan mengkomparasikan unsur-unsur dalil yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.
- e) Menarik kesimpulan dari data-data yang dianalisa dan teori-teori dengan memperhatikan rumusan masalah yang telah ditentukan.

G. Sistematika Pembahasan

Dalam penulisan skripsi ini, penulis membagi penelitian kedalam 5 (lima) bab, yang mana setiap bab terdiri dari sub-sub bab guna member penjelasan yang sistematis dan efektif.

Bab I: **PENDAHULUAN**, terdiri atas: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.

Bab II: **TINJAUAN UMUM TENTANG KOMISI YUDISIAL**, terdiri atas: pengertian Komisi Yudisial, kedudukan Komisi Yudisial sebagai lembaga Negara, tugas dan kewenangan Komisi Yudisial, dan kewenangan pengawasan oleh Komisi Yudisial.

Bab III: **PENGAWASAN HAKIM DALAM FIQH SIYĀSAH**, terdiri atas: pengertian Fiqh Siyāsah, ruang lingkup fiqh siyāsah, kedudukan fiqh siyāsah, dan pengawasan hakim dalam fiqh siyāsah.

Bab IV: **KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG KOMISI YUDISIAL DIHUBUNGKAN DENGAN FIQH SIYĀSAH**, Wewenang Pengawasan Oleh Komisi Yudisial Terhadap Hakim Berdasarkan Undang-Undang Komisi Yudisial, dan Tinjauan Fiqh Siyāsah Terhadap Kewenangan Komisi Yudisial dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Hakim.

Bab V: **PENUTUP**, terdiri atas: Kesimpulan dan Saran