

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang keberadaannya bersifat konstitusional. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 24B UUD 1945, bahwa: “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”. Selanjutnya mengenai wewenang dan tugas dari Komisi Yudisial dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24A Ayat (3) dan Pasal 24B Ayat (1) UUD 1945 yang diimplementasikan dalam Pasal 13 Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Adapun kewenangan Komisi Yudisial adalah 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 rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim, Komisi yudisial mempunyai tugas sebagai berikut (Pasal 20 ayat 1 UU No. 18 Th, 2011) :

- 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.

Dari beberapa ketentuan di atas, maka jelaslah bahwa kedudukan, wewenang dan tugas Komisi Yudisial sebagai lembaga negara yang mandiri, yang mana salah satu kewenangannya adalah melakukan fungsi pengawasan secara eksternal terhadap hakim agung dan hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung dan hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan Undang-Undang No. 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Gagasan untuk membentuk lembaga sejenis Komisi Yudisial bukanlah hal baru. Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Ketentuan Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman tahun 1968, sudah diusulkan ide tentang pembentukan Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH). MPPH berfungsi memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran dan usul yang berkaitan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian dan tindakan atau hukuman jabatan bagi para hakim yang diajukan baik oleh Mahkamah Agung maupun oleh Menteri Kehakiman. Namun dalam perjuangannya, ide tersebut menemui kegagalan sehingga tidak berhasil menjadi materi muatan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.¹ Ide pembentukan komisi yudisial kembali mendapatkan momentum menyusul adanya desakan penyatuan lembaga kehakiman yang didasarkan pada Tap MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi

¹Rifki S. Assegap, *Urgensi Komisi Yudisial dalam Pembaruan Peradilan Indonesia*, dalam Jurnal Hukum Jentera, Edisi 2, Tahun II, Juni 2004, hlm. 5-7.

Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional. Munculnya desakan agar lembaga peradilan berada pada satu atap, memunculkan desakan agar komisi yudisial segera direalisasikan.

Dibentuknya Komisi Yudisial berdasarkan perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan reaksi terhadap kegagalan sistem pengawasan peradilan yang telah ada serta untuk menciptakan peradilan yang lebih baik pada masa mendatang. Usaha kearah peradilan yang lebih baik tersebut sebelumnya juga dilakukan dengan menciptakan sistem satu atap (*One Roof System*) yaitu memberikan kewenangan dibidang administrasi, keuangan dan organisasi kepada Mahkamah Agung. Namun usaha ini dipandang belum tentu mampu menyelesaikan masalah yang ada dan bahkan dipandang dapat menimbulkan monopoli kekuasaan di lembaga tersebut². Situasi dan kekhawatiran tersebut mendorong terbentuknya gagasan ke arah pembentukan lembaga independen yang berada di luar Mahkamah Agung yang dapat mengimbangi MA, agar tidak terjadi monopoli kekuasaan pada MA. Dalam rangka merealisasikan gagasan tersebut dibentuklah Komisi Yudisial yang diharapkan dapat mengawasi serta mengimbangi (*checks and balances*) pelaksanaan kekuasaan kehakiman, sehingga dapat mendorong terciptanya peradilan yang lebih baik di masa mendatang.

Diaturnya Komisi Yudisial dalam Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menunjukkan bahwa lembaga ini merupakan

²Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Yudisial*, 2003, hlm. 23.

lembaga negara yang mendapat atribusi kekuasaan langsung dari Undang-Undang Dasar. Sejak perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak ada lagi pembagian antara lembaga negara tertinggi dan lembaga tinggi negara. Semua lembaga negara sederajat. Adapun yang membedakan satu sama lain adalah aspek kewenangannya. Dengan demikian kedudukan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial adalah sama, yaitu sama-sama mendapat kewenangan atribusi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai lembaga negara yang mandiri, Komisi Yudisial diberi wewenang oleh Undang-Undang Dasar untuk mengawasi perilaku hakim, hakim agung dan hakim konstitusi.

Pembentukan Komisi Yudisial merupakan reaksi terhadap kegagalan sistem yang ada untuk menciptakan peradilan yang lebih baik. Walaupun Komisi Yudisial dipandang sebagai salah satu cara untuk memperbaiki sistem yang ada, namun lembaga ini tidak mempunyai kewenangan dibidang kekuasaan yudisial. Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan hal ini dengan menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Secara lebih tegas dapat dikatakan bahwa Komisi Yudisial bukanlah lembaga yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman, namun kekuasaannya terkait dengan kekuasaan kehakiman.

Selama ini, dalam hal melaksanakan kewenangan dalam menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim, pengawasan

yang dilakukan oleh MA tidak menunjukkan hasil yang maksimal. Ada dua hal mendasar yang menyebabkan kondisi di atas: Pertama, pendisiplinan dan pemeriksaan hakim bermasalah yang dilakukan oleh MA maupun Majelis Kehormatan Hakim (MKH) baik segi proses maupun hasilnya bersifat tertutup (tidak transparan), sehingga menimbulkan kecurigaan masyarakat adanya kolusi dan nepotisme. Selain itu semangat membela korps (*esprit de corps*), mengakibatkan pemeriksaan internal yang dilakukan MA dan MKH diragukan untuk bertindak *fair* terhadap hakim yang diperiksa yang nota bene adalah teman seprofesi. Kedua, tertutupnya pemeriksaan yang dilakukan oleh pengawasan internal MA juga diperburuk dengan pemberian sanksi yang tidak tegas terhadap oknum hakim yang terbukti bersalah.³

Hasil perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah melahirkan bangunan kelembagaan Negara yang satu sama lain dalam posisi setara melakukan kontroling (*checks and balances*), mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Semangat perubahan UUD 1945 telah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis, profesional dan proporsional. Suatu konsekwensi logis bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum adalah terjaminnya kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menjalankan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini didasarkan karena kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan salah satu prinsip penting bagi Indonesia sebagai suatu negara hukum. Prinsip ini menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak maupun dalam bentuk

³Titik Triwulan Tutik, *Eksistensi, Kedudukan dan Wewenang Komisi Yudisial*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2007, hlm. 76.

apapun, sehingga dalam menjalankan tugas dan kewajibannya ada jaminan ketidakberpihakan (*independensi*) kekuasaan kehakiman.

Secara khusus, hasil amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan terutama pada cabang kekuasaan kehakiman. Dalam hal ini terdapat tiga perubahan penting yakni: Pertama, apabila sebelumnya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka hanya terdapat dalam bagian penjelasan, maka setelah perubahan, jaminan tersebut secara eksplisit disebutkan dalam batang tubuh. Kedua, Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman tidak lagi menjadi satu-satunya pelaku kekuasaan kehakiman, karena di sampingnya ada Mahkamah Konstitusi yang juga berfungsi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. Ketiga, adanya lembaga baru yang bersifat mandiri dalam struktur kekuasaan kehakiman, yaitu Komisi Yudisial yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dengan perubahan tersebut, maka pelaksanaan program peningkatan kinerja lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya telah dilakukan untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas dilingkungan peradilan antara lain melalui pembentukan lembaga pengawas independen. Untuk itu masyarakat menaruh harapan yang besar dengan dibentuknya Komisi Yudisial berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Ada beberapa alasan pokok bagi terwujudnya Komisi Yudisial di dalam Negara Hukum.⁴

⁴www.komisijudisial.go.id Kompas, *Komisi Yudisial Temukan Pengabaian Barang Bukti*, Jakarta, Rabu, 13 April 2011, hlm. 4.

- 1) Komisi Yudisial dibentuk agar dapat melakukan monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam spektrum yang seluas-luasnya dan bukan hanya monitoring internal saja;
- 2) Komisi Yudisial menjadi perantara (mediator) atau penghubung antara kekuasaan pemerintah (*eksekutive power*) dan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan apapun juga, khususnya kekuasaan pemerintah;
- 3) Dengan adanya Komisi Yudisial, tingkat efisiensi dan efektivitas kekuasaan (*judicial power*) akan semakin tinggi dalam banyak hal; baik yang menyangkut rekrutmen dan monitoring Hakim Agung maupun pengelolaan keuangan kekuasaan kehakiman;
- 4) Tejadinya konsistensi putusan yang memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari sebuah lembaga khusus (komisi yudisial);
- 5) Dengan adanya Komisi Yudisial, kemandirian kekuasaan kehakiman (*judicial power*) dapat terus terjaga, karena politisasi terhadap perekrutan Hakim Agung dapat diminimalisasi dengan adanya Komisi Yudisial yang bukan merupakan lembaga politik, sehingga diasumsikan tidak mempunyai kepentingan politik.

Menurut Jimly Asshiddiqie⁵, maksud dibentuk Komisi Yudisial dalam struktur kekuasaan kehakiman Indonesia adalah agar warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan dan menjaga kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dalam rangka mewujudkan kebenaran dan keadilan berdasarkan ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Dengan kehormatan dan keluhuran martabat itu, kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bersifat imparial (*independent and impartial judiciary*) diharapkan dapat diwujudkan sekaligus dapat diimbangi oleh prinsip akuntabilitas kekuasaan kehakiman, baik dari segi hukum maupun dari segi etika. Untuk itu diperlukan institusi pengawasan yang independen terhadap para hakim itu sendiri. Pembentukan Komisi Yudisial merupakan salah satu wujud nyata dari perlunya keseimbangan dan kontrol di antara lembaga-lembaga negara. Pembentukan Komisi Yudisial merupakan penegasan terhadap prinsip negara hukum dan perlunya perlindungan

⁵Jimly Asshiddiqie dalam Nikmatul Huda, *Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 210-211.

hak asasi (hak konstitusional) yang telah dijamin oleh konstitusi.

Keberadaan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara diatur dalam Pasal 24B UUD 1945 yang menyatakan :

Ayat (1) :

Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Ayat (2) :

Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman dibidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela;

Ayat (3) :

Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR;

Ayat (4) :

Susunan dan Kedudukan dan Keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan UU.

Sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan keempat UUD 1945 telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia. Kajian filosofisnya adalah bagaimana sebenarnya pokok-pokok pikiran baru yang diadopsi ke dalam kerangka UUD 1945. Empat diantaranya adalah (a) penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (b) pemisahan kekuasaan dan prinsip "*dechs and balances*" (c) pemurnian sistem pemerintah presidensial; dan (d) penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁶ Selanjutnya menurut A. Mukthie Fadjar menyatakan bahwa :

Telaah perkembangan paham konstitusionalisme pada umumnya dari klasik sampai modern dalam kaitan konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia (UUD 1945 sebelum perubahan, KRIS 1949, UUDS 1950 dan UUD 1945 setelah perubahan) menunjukkan bahwa ada dua aspek problem utama

⁶Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, **Makalah** disampaikan dalam simposium nasional yang di lakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, Denpasar 14 – 18 Juli 2003, hlm. 1-2.

Hukum Konstitusi. Kedua aspek utama problem Hukum Konstitusi Indonesia meliputi aspek formal/prosedural dan aspek substansial/materiil.⁷

Pengkajian terhadap organisasi dan kelembagaan negara dapat dimulai dengan mempersoalkan hakekat kekuasaan yang melembagakan atau diorganisasikan ke dalam bangunan kenegaraan. Bagaimanakah prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, bagaimana prinsip kedaulatan rakyat diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution atau division of power*). Selanjutnya bagaimanakah pemisahan kekuasaan yang bersifat horisontal dalam arti kekuasaan di pisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi tersebut dapat terpola ke dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Dalam paham pemisahan kekuasaan, prinsip hubungan *check and balances* antara poros-poros kekuasaan sebagai sesuatu yang mendasar dan utama.

Berpijak pada konstitusionalisme, prinsip pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara sehingga diharapkan dapat menghindari terjadinya dominasi satu cabang kekuasaan atas kekuasaan yang lain, yang implikasinya memunculkan penindasan dan tindakan sewenang-wenang oleh penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan menjadi ciri konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat di kendalikan dan diminimalkan. Disisi lain, hubungan kelembagaan yang saling mengontrol dan

⁷A. Mukthie Fadjar dalam I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi – Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, hlm. 145.

mengimbangi, membuka ruang bagi munculnya sengketa antar lembaga negara khususnya sengketa kewenangan konstitusional.

Pendekatan kelembagaan tidak lagi hierarki struktural melainkan fungsional, artinya lembaga negara dibedakan secara fungsi. Untuk itu, diperlukan konsepsi dan paradigma yang digunakan untuk memahami lembaga negara. Misalnya bagaimana memahami pengertian lembaga negara dalam konteks sebagai alat perlengkapan negara, selanjutnya juga bagaimana memaknai eksistensi lembaga negara yang sesungguhnya dalam konteks bernegara.

Eksistensi lembaga-lembaga negara, khususnya komisi-komisi negara yang dibentuk dan diadakan masih belum diletakkan dalam konsepsi ketatanegaraan yang lebih menjamin keberadaan dan akuntabilitasnya. Perubahan UUD 1945, sekalipun telah mengubah desain kelembagaan negara, belum mengakomodasi perkembangan pesat keberadaan komisi-komisi negara. Padahal, beberapa lembaga dan komisi negara yang dibentuk berdasarkan UUD (Komisi Yudisial dan Komisi Pemilihan Umum) seringkali disebut juga sebagai lembaga negara. Untuk itu sebagai bagian dari rangkaian proses reformasi, penataan sistem kelembagaan negara harus dilakukan. Kekurangjelasan tersebut dapat mempengaruhi proses penataan kelembagaan negara dan penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis. Untuk itu dalam konteks keberadaan komisi-komisi negara ini di Indonesia dewasa ini yang salah satunya adalah Komisi Yudisial, diperlukan pengaturan dalam kerangka sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dan sekaligus dalam rangka pengembangan sistem hukum nasional yang lebih menjamin keadilan dan demokrasi di masa yang akan datang. Untuk memahami Komisi Yudisial sebagai salah satu lembaga negara yang meliputi definisi, konsep dan pelembagaannya, harus berpijak

pada paradigma baru sistem ketatanegaraan yang telah diwujudkan dalam perubahan UUD 1945 sebagai manifestasi dari kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Dalam perspektif bernegara, pembentukan Komisi Yudisial harus mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma jelas sehingga keberadaannya membawa kemanfaatan bagi kepentingan publik dan bagi penataan sistem ketatanegaraan Indonesia pada khususnya.

Dari perspektif hukum tata Negara, secara konstitusional UUD 1945 tidak lagi mengenal lembaga tertinggi Negara dan lembaga tinggi Negara. Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial mempunyai kedudukan yang sejajar sebagaimana lembaga tinggi Negara lainnya. Dengan posisi kesederajatan antara ketiga lembaga atau badan yang berada dalam ranah kekuasaan kehakiman tersebut, maka komisi yudisial dapat melaksanakan fungsinya berupa pelaksanaan tugas dan wewenangnya sebagai pengawas eksternal lembaga peradilan secara merdeka dan mandiri.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah ide dasar Komisi Yudisial dikualifikasikan sebagai lembaga independen (mandiri) ke dalam lingkup kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ?
2. Bagaimanakah fungsi Komisi Yudisial dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim dikaitkan dengan independensi lembaga peradilan ?.

C. Tujuan Penelitian

1. Menemukan ide dasar Komisi Yudisial dikualifikasikan sebagai lembaga independen (mandiri) ke dalam lingkup kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Menemukan dan menganalisis fungsi dan landasan yang menjadi rambu-rambu (tolok ukur) bagi Komisi Yudisial dalam menjalankan kewenangannya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim dikaitkan dengan prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman.

D. Manfaat Penelitian

1. Aspek teoritis, temuan penelitian diharapkan dapat mengembangkan teori dan konsep kualifikasi dan fungsi Komisi Yudisial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Aspek praktis, temuan penelitian diharapkan memberikan kontribusi dalam rangka pembaharuan hukum nasional, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara.

E. Originalitas Penelitian

Isu hukum sentral dalam penelitian ini adalah tentang ide dasar dari pembentukan Komisi Yudisial dan fungsi Komisi Yudisial dalam menjalankan pengawasan dikaitkan dengan independensi lembaga peradilan. Kedua isu hukum tersebut bersifat orisinal, karena belum ada penggunaan judul penelitian dan topik permasalahan penelitian yang identik dan telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya.

Beberapa penelitian yang sudah pernah dilakukan dan ditulis oleh peneliti sebelumnya tentang Komisi Yudisial adalah sebagai berikut :

1. Penelitian disertasi yang dilakukan oleh Imam Anshori Saleh pada Universitas Padjadjaran, tahun 2013. Adapun judul penelitiannya adalah "Upaya Memperkuat Kewenangan Konstitusional Komisi Yudisial Dalam Pengawasan Hakim." Kajian pokok penelitian merumuskan bahwa Komisi Yudisial yang kewenangannya langsung dari UUD 1945 untuk menjaga, menegakkan kehormatan perilaku hakim seharusnya diberi kewenangan polisional melalui revisi undang-undang. Dalam arti, Komisi Yudisial dapat menjatuhkan sanksi secara langsung terhadap hakim yang dinilai terbukti melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) tanpa tergantung institusi lain, dalam hal ini Mahkamah Agung.
2. Penelitian disertasi yang dilakukan oleh Atang Irawan, dibukukan dengan judul Kewenangan Komisi Yudisial dalam Kaitannya Dengan Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman Berdasarkan UUD 1945, diterbitkan oleh Penerbit Unpad Bandung, tahun 2013. Kajian utama yang merupakan objek penelitian berkenaan dengan dua masalah pokok yang terdiri dari: pertama, apakah kewenangan Komisi Yudisial tidak bertentangan dengan independensi kekuasaan kehakiman. Kedua, bagaimanakah wewenang lain Komisi Yudisial dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
3. Penelitian tesis yang dilakukan oleh Malik, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, tahun 2007 dengan judul Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006. Isu

hukum dari penelitian tersebut adalah pertama, bagaimanakah pengaturan kewenangan Komisi Yudisial dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan kedua, bagaimanakah perspektif pengaturan Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

4. Penelitian-penelitian lain dari beberapa peneliti dalam bentuk tesis dengan kajian utama mengenai kelembagaan dan kewenangan Komisi Yudisial berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

Dari beberapa penelitian sebelumnya, terdapat kemiripan karena terletak pada bidang ilmu dan objek kajian yang sama, namun masing-masing penelitian memiliki perbedaan pada fokus masalah yang diteliti. Fokus masalah dalam penelitian disertasi ini menyangkut dua hal pokok yaitu tentang ide dasar Komisi Yudisial dikualifikasikan sebagai lembaga independen ke dalam lingkup kekuasaan kehakiman dan mengenai fungsi Komisi Yudisial dalam menjaga keluhuran martabat hakim dikaitkan dengan independensi lembaga peradilan.

F. Kerangka Konseptual

1. Konsep Kekuasaan Kehakiman

Dalam kekuasaan kehakiman setidaknya terdapat 2 (dua) konsep yang sekilas dipahami sebagai kontradiktif antara satu dengan lainnya, yakni konsep kekuasaan kehakiman yang merdeka dan tidak memihak (*independence and impartial judiciary*) di satu sisi dan konsep akuntabilitas publik (*public accountability*) di sisi lain. Kekuasaan kehakiman yang merdeka dan tidak memihak atau independensi kekuasaan kehakiman adalah sesuatu yang mutlak harus ada

karena merupakan prasyarat bagi terwujudnya cita negara hukum dan merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan. Konsep independensi kekuasaan kehakiman meniadakan tekanan, pengaruh dan campur tangan dari siapapun.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU/IV-2006, dinyatakan bahwa prinsip independensi peradilan melekat sangat dalam dan harus tercermin dalam proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas setiap perkara dan terkait erat dengan independensi pengadilan sebagai institusi peradilan yang berwibawa, bermartabat, dan terpercaya. Independensi hakim dan pengadilan terwujud dalam kemerdekaan hakim, baik sendiri-sendiri maupun sebagai institusi, dari pelbagai pengaruh yang berasal dari luar diri hakim berupa intervensi yang bersifat mempengaruhi secara langsung berupa bujuk rayu, tekanan, paksaan, ancaman, atau tindakan balasan karena kepentingan politik atau ekonomi tertentu dari pemerintah atau kekuatan politik yang berkuasa, kelompok atau golongan tertentu, dengan imbalan atau janji imbalan berupa keuntungan jabatan, keuntungan ekonomi, atau bentuk lainnya. Kemerdekaan hakim sangat berkaitan erat dengan sikap tidak berpihak atau sikap imparsial hakim, baik dalam pemeriksaan maupun dalam pengambilan keputusan. Hakim yang tidak independen tidak dapat diharapkan bersikap netral atau imparsial dalam menjalankan tugasnya.

Demikian pula lembaga peradilan yang tergantung pada organ lain dalam bidang tertentu dan tidak mampu mengatur dirinya secara mandiri juga akan menyebabkan sikap yang tidak netral dalam menjalankan tugasnya. Kemerdekaan tersebut juga memiliki aspek yang berbeda. Kemerdekaan fungsional, mengandung larangan bagi cabang kekuasaan yang lain untuk mengadakan intervensi terhadap hakim dalam melaksanakan tugas justisialnya.

Menurut putusan Mahkamah Konstitusi, kemerdekaan tersebut tidak pernah diartikan mengandung sifat yang mutlak, karena dibatasi oleh hukum dan keadilan. Kemerdekaan hakim tersebut bukan merupakan *privilege* atau hak istimewa hakim, melainkan merupakan hak yang melekat (*indispensable right* atau *inherent right*) pada hakim dalam rangka menjamin pemenuhan hak asasi dari warga negara untuk memperoleh peradilan yang bebas dan tidak berpihak (*fair trial*). Independensi peradilan adalah independensi peradilan dalam segala ranahnya, baik independensi konstitusional, independensi personal, independensi peraturan yang mengaturnya dan independensi substantif.

Dalam pandangan John Ferejohn, independensi peradilan adalah sebuah konsep yang relatif, bukan absolut. Selengkapnya, Ferejohn menyatakan: "*One definitional problem is that judicial independence is a relative, not an absolute, concept. The following definition of „dependency“ highlights the relative nature of judicial independence: in [A] person or institution [is] ... dependent ... [if] unable to do its job without relying on some other institution or group.*"⁸

Dengan demikian, independensi peradilan adalah keadaan di mana peradilan dapat atau sanggup menjalankan tugasnya tanpa memiliki ketergantungan pada pihak lain. Relativitas konsep independensi peradilan ini akhirnya memang selalu memicu perdebatan yang pada akhirnya diterjemahkan secara berbeda-beda di setiap negara.

⁸John Ferejohn, "*Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence*," 72 *Southern California Law Review* 353 (1999) sebagaimana dikutip The Asia Foundation, *Judicial Independence Overview and Country-Level Summaries*, Asian Development Bank Judicial Independence Project, RETA No. 5987, submitted by The Asia Foundation, October 2003, p. 2.

Dalam perkembangannya, independensi peradilan ini harus bersanding dengan konsep lain yang harus berdampingan secara harmonis dengannya, yakni akuntabilitas publik (*public accountability*). International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence dalam angka 33 menyatakan sebagai berikut: "*It should be recognised that judicial independence does not render the judges free from public accountability, however, the press and other institutions should be aware of the potential conflict between judicial independence and excessive pressure on judges*".⁹

Dengan demikian, independensi kekuasaan kehakiman atau peradilan tidak boleh diartikan secara absolut. Salah satu rumusan penting konferensi International Commission of Jurist menggarisbawahi bahwa "*Independence does not mean that the judge is entitled to act in an arbitrary manner*". Oleh karena itu, sejak awal munculnya gagasan mengubah UUDNRI Tahun 1945 telah muncul kesadaran bahwa sebagai penyeimbang independensi dan untuk menjaga kewibawaan kekuasaan kehakiman, perlu diadakan pengawasan eksternal yang efektif di bidang etika kehakiman seperti di beberapa negara, yaitu dengan dibentuknya Komisi Yudisial.¹⁰

Menurut Paulus E. Lotulung, batasan atau rambu-rambu yang harus diingat dan diperhatikan dalam implementasi kebebasan itu adalah terutama aturan-aturan hukum itu sendiri. Ketentuan-ketentuan hukum, baik segi prosedural maupun

⁹International Bar Association, *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence*, The Jerusalem Approved Standards of the 19th IBA Biennial Conference held on Friday, 22nd October 1982, in New Delhi, India.

¹⁰Jimly Asshiddiqie, Bagir Manan, *et. al.*, *Gagasan Amandemen UUD 1945 Pemilihan Presiden secara Langsung*, Sekretariat Jenderal dan Kepeneritaan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 24.

substansial atau materiil merupakan batasan bagi kekuasaan kehakiman agar dalam melakukan independensinya tidak melanggar hukum, dan bertindak sewenang-wenang. Hakim adalah "*subordinated*" pada Hukum dan tidak dapat bertindak "*contra legem*". Selanjutnya, harus disadari bahwa kebebasan dan independensi tersebut diikat pula dengan pertanggungjawaban atau akuntabilitas, di mana keduanya pada dasarnya merupakan dua sisi koin mata uang yang sama. Tidak ada kebebasan mutlak tanpa tanggung jawab. Dengan perkataan lain dapat dipahami bahwa dalam konteks kebebasan hakim haruslah diimbangi dengan pasangannya yaitu akuntabilitas peradilan (*judicial accountability*).¹¹

Konsekuensi lebih lanjut dari adanya akuntabilitas adalah adanya pengawasan atau kontrol terhadap kinerja badan-badan peradilan baik mengenai jalannya peradilan maupun termasuk perilaku para aparatnya, agar kemandirian dan kebebasan kekuasaan kehakiman tidak disalahgunakan sehingga dikawatirkan dapat menjadi "tirani Kekuasaan Kehakiman". Banyak bentuk dan mekanisme pengawasan yang dapat dipikirkan dan dilaksanakan, dan salah satu bentuknya adalah kontrol atau pengawasan melalui media massa. Dengan demikian, aspek akuntabilitas, integritas, transparansi, maupun aspek pengawasan merupakan 4 (empat) rambu-rambu yang menjadi pelengkap dari diakuinya kebebasan dan independensi kekuasaan kehakiman. Dengan demikian, kebebasan hakim yang merupakan personifikasi dari kemandirian kekuasaan kehakiman, tidaklah berada dalam ruang hampa tetapi dibatasi oleh rambu-rambu akuntabilitas, integritas moral

¹¹Paulus E. Lotulung, *Kebebasan Hakim dalam Sistem Penegakan Hukum*, **Makalah** disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, dengan tema "Penegakan hukum dalam era pembangunan berkelanjutan", diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI), Denpasar, 14 -18 juli 2003, hlm. 7.

dan etika, transparansi, dan pengawasan. Dalam hubungan dengan tugas hakim, independensi hakim masih harus dilengkapi lagi dengan sikap imparzialità dan profesionalisme dalam bidangnya. Oleh karena itu, sekali lagi, kebebasan hakim sebagai penegak hukum harus dikaitkan dengan akuntabilitas, integritas moral dan etika, transparansi, pengawasan, profesionalisme, dan imparzialità.¹²

2. Teori Independensi Peradilan

Kekuasaan peradilan merupakan pilar ketiga dalam sistem kekuasaan negara modern. Salah satu ciri yang dianggap cukup penting dalam setiap negara hukum yang demokrasi adalah adanya kekuasaan kehakiman yang independen dan tidak berpihak.

Pemahaman atas peradilan yang merdeka tidak terlepas dari teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu. Tujuan dan perlunya pemisahan kekuasaan, untuk menjamin adanya kebebasan politik warga negara¹³.

Kekuasaan kehakiman atau peradilan dalam sebuah negara hukum yang demokratis haruslah mandiri dan terlepas dari campur tangan apapun dari manapun datangnya. Bagir Manan menyebutkan bahwa ada beberapa alasan kekuasaan kehakiman harus mandiri, antara lain: (1) kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan sendi bagi kehidupan demokrasi dan terjaminnya perlindungan dan penghormatan atas hak asasi manusia; (2) kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan sendi tegaknya paham negara berdasarkan konstitusi yang menghendaki agar kekuasaan negara dibatasi; (3) kekuasaan kehakiman yang mandiri diperlukan

¹²Ibid., hlm. 8-9.

¹³Faisal A. Rani, *Fungsi dan Kedudukan MA sebagai Penyelenggara Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka sesuai dengan Paham Negara Hukum*, **Disertasi**, Unpad Bandung, 2002, hlm. 75.

untuk menjamin netralitas terutama apabila sengketa terjadi antara warga negara dengan degara/pemerintah; (4) penyelesaian sengketa hukum oleh kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan dasar bagi berfungsi sistem hukum dengan baik.¹⁴

Montesquieu menekankan pentingnya kemandirian kekuasaan yudikatif, karena kekuasaan kehakiman yang independen akan menjamin kebebasan individu dan hak asasi manusia. Prinsip persamaan dimuka hukum merupakan elemen yang penting dalam konsep *the rule of law*. Perlunya pemisahan kekuasaan kehakiman dipisahkan dari cabang-cabang kekuasaan negara lainnya dinyakan oleh Montesquieu sebagai berikut :¹⁵

Kebebasan pun tidak ada jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari Kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Jika kekuasaan kehakiman disatukan dengan kekuasaan legislatif, maka kekuasaan atas kehidupan dan kebebasan warga negara akan dijalankan sewenang-wenang karena hakim akan menjadi pembuat hukum. Jika kekuasaan kehakiman disatukan dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim bisa menjadi penindas.

Aldrich membagi makna kemerdekaan peradilan dalam dua pengertian, yaitu kemerdekaan personal (*personal independent*) dan kemerdekaan substantif (*substantive independent*). Kebebasan personal berarti mencakup :¹⁶

- a. Penghasilan atau gaji yang cukup;
- b. Masa jabatan yang ditetapkan dengan undang-undang ;
- c. Kebal terhadap tuntutan perdata;
- d. Kebal terhadap kesaksian tentang akibat dari keputusan;

¹⁴Bagir Manan, “Kekuasaan Kehakiman yang merdeka dan bertanggung jawab” dalam Tim Lelp, 2002. *Andai saya terpilih:Janji-Janji Calon Ketua dan Wakil Ketua MA*, Jakarta ; Lelp, 2002, hlm 13-24.

¹⁵Hendra Nurtjahjo, Op.Cit., hlm. 32.

¹⁶Pendapat Aldrich dikutip oleh Faisal A. Rani, Op.Cit., hlm 79.

- e. Kontrol pengadilan atas pemecatan (perpindahan dan disiplin para hakim).

Sedangkan kemerdekaan substantif berarti :

- a. Seorang hakim hanya di hadapkan kepada hukum konstitusi dengan pertimbangan berdasarkan akal sehat dan;
- b. Promosi hakim harus di dasarkan atas mutu kinerja.

Menurut Jimly Asshiddiqie¹⁷ dalam kegiatan bernegara kedudukan hakim pada pokoknya bersifat sangat khusus. Dalam hubungan kepentingan antara negara (*state*), pasar (*market*) dan masyarakat madani (*civil society*), kedudukan hakim haruslah berada di tengah. Demikian pula dalam hubungan antara negara dan warga negara, hakim harus berada di antaranya secara seimbang. Jika negara dirugikan oleh warga negara, karena warga melanggar hukum negara, maka hakim harus memutuskan hal itu dengan adil. Jika negara dirugikan oleh keputusan-keputusan negara, baik melalui perkara tata usaha negara maupun perkara yang merupakan pengujian peraturan, hakim juga memutuskan dengan adil. Begitu juga dalam perkara antar warga negara maupun dengan lembaga dalam soal keperdataan, hakim juga harus memutuskan dengan seadil-adilnya.

Sudikno Mertokusumo memberikan makna tentang independensi lembaga peradilan sebagai berikut :¹⁸

Kemandirian kekuasaan kehakiman atau kebebasan hakim merupakan asas yang sifatnya universal, yang terdapat dimana saja dan kapan saja. Asas ini berarti bahwa dalam melaksanakan peradilan, hakim itu pada dasarnya bebas, yaitu bebas dalam/untuk memeriksa dan mengadili. Hakim bebas

¹⁷Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

¹⁸Sudikno Mertokusumo, "Sistem Peradilan di Indonesia", **Artikel** dalam *Jurnal Hukum Ius Qula Iustum* Nomor 9 Volume 6, 1997, diterbitkan Fak. Hukum UII Yogyakarta, hlm 1.

untuk menentukan sendiri cara-cara memeriksa dan mengadili perkara dan bebas dari campur tangan atau turun tangan kekuasaan ekstra yudisial dalam/untuk memeriksa dan mengadili. Kecuali ini pada dasarnya tidak ada pihak-pihak, baik atasan hakim yang bersangkutan maupun pihak ekstra yudisial yang boleh mencampuri jalannya sidang pengadilan.

Kekuasaan kehakiman yang mandiri telah dijustifikasi oleh ketentuan-ketentuan baik yang bersifat internasional dan nasional. Gagasan kekuasaan kehakiman yang mandiri merupakan gagasan yang telah diakui secara global dan universal sebagai bagian dari HAM. Peningkaran terhadap gagasan kekuasaan kehakiman yang mandiri sama saja dengan peningkaran nilai-nilai HAM.

Ada beberapa instrumen hukum internasional yang menyebutkan tentang pentingnya independensi kekuasaan kehakiman, instrumen-instrumen tersebut antara lain : (1) *universal Declaration of Human Right*; (2) *International Covenant On Civil and Political Right (ICCPR)*; (3) *Vienna Declaration and Programme for Action 1993*; (4) *International Bar Association Code of Minimum Standarts of Judicial Independence*, New Delhi 1982; (5) *Ubiversal Declaration on the Independence of Justice*, Montreal 1983; dan (6) *Beijing Statement of Principles of the Independence of Judiciary in the Law Asia Region*, 1995.¹⁹

Selain itu juga beberapa instrumen bersifat *non-government* yang mengemukakan tentang kemerdekaan dan integritas kekuasaan kehakiman di tingkat internasional dan regional, antara lain : (1) *Syracuse Principle*, 1981; (2) *New Delhi Standards*, 1982; (3) *Montreal Universal Declaration the Independence of Justice*, 1983; (3) *Universal Charter of the Judge*, 1999; (4) *Tokyo Principles*, 1982; (5)

¹⁹Tim KRHN dan LeIP, *Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, LeIP, Jakarta, 1999, hlm. 3; perhatikan juga Adnan Buyung Nasution dan A. Patra M. Zen (penyunting), *Instrumen Internasional Pokok Hak Asasi Manusia*, diterbitkan atas kerjasama YOI, YLBHI dan KCAA, Jakarta, 2006.

Beijing Principles, 1995; (6) Judges Charter in Europe, 1993; (7) Caracas Declaration, 1998 dan ; (8) Beirut Declaration, 1999.

Pasal 10 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia menegaskan bahwa “Setiap orang berhak dalam persamaan yang sepenuhnya didengarkan suaranya di muka umum dan secara adil oleh pengadilan yang merdeka dan tidak memihak, dalam hal menetapkan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya dan dalam setiap tuntutan pidana yang ditujukan kepadanya”.

International Covenant on Civil and Political Right (ICCPR) article 14 menyatakan bahwa “setiap orang berhak atas pengadilan formal yang kompeten, independen dan tidak memihak”. Sementara *Vienna Declaration and Programme for Action* 1993, paragraf 27 menyatakan bahwa salah satu hal penting dalam mewujudkan hak-hak asasi manusia dan sangat diperlukan dalam proses demokratisasi serta pembangunan berkelanjutan adalah adanya hakim dan profesi hukum yang independen dan sesuai dengan standar yang ada dalam instrumen internasional tentang hak asasi manusia.

Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui Kongres Ketujuh tentang Pencegahan Kejahatan dan Perlakuan terhadap Pelaku Kejahatan, yang diselenggarakan di Milan dari tanggal 26 Agustus sampai dengan 6 September 1985 dan disahkan dengan Resolusi Majelis Umum tanggal 13 Desember 1985 telah menggariskan Prinsip-Prinsip Dasar Tentang Kemandirian Kehakiman / Peradilan sebagai berikut :²⁰

1. Kemandirian Peradilan harus dijamin oleh negara dan diabadikan dalam konstitusi atau undang-undang negara. Adalah merupakan kewajiban semua lembaga pemerintah atau lembaga-lembaga yang lain untuk menghormati dan mentaati kemandirian peradilan.

²⁰Ifdhal Kasim (Editor), *Dimensi-Dimensi HAM Pada Administrasi Keadilan*, Elsam, Jakarta, 2000, hlm. 51-52

2. Peradilan harus memutus perkara-perkara yang diajukan kepadanya secara adil, atas dasar fakta-fakta dan sesuai dengan undang-undang, tanpa pembatasan apapun, pengaruh-pengaruh yang tidak tepat, bujukan-bujukan langsung atau tidak langsung, dari arah manapun atau alasan apapun.
3. Peradilan harus memiliki yuridiksi atas semua pokok masalah yang diajukan untuk memperoleh keputusannya adalah berada dalam kewenangannya seperti yang ditentukan oleh hukum.
4. Tidak boleh ada campur tangan apapun yang tidak pantas atau tidak diperlukan terhadap proses peradilan, juga tidak boleh ada keputusan-keputusan yudisial oleh peradilan banding atau pada pelanggaran atau keringanan oleh para penguasa yang berwenang terhadap hukuman-hukuman yang dikenakan oleh peradilan sesuai dengan Undang-undang.
5. Setiap orang berhak diadili oleh peradilan atau tribunal biasa, yang menggunakan prosedur-prosedur proses hukum sebagaimana mestinya tidak boleh diciptakan untuk menggantikan yuridiksi milik peradilan biasa atau tribunal yudisial.
6. Prinsip kemandirian peradilan berhak dan mewajibkan peradilan untuk menjamin bahwa hukum acara peradilan dilakukan dengan adil dan bahwa hak-hak pihak dihormati.
7. Adalah kewajiban setiap negara anggota untuk menyediakan sumber-sumber yang memadai guna memungkinkan peradilan melaksanakan fungsi-fungsinya dengan tepat.

Selanjutnya *International Bar Association (IBA)* pada bulan Agustus 1980, dalam pertemuan ke-18 di Berlin, para anggota IBA setuju membuat suatu proyek untuk mengembangkan suatu *Code of Minimum Standards of Judicial Independence*. Proyek ini dipimpin oleh Justice D. K. Haese dari Australia. Proyek ini menerima berbagai pendapat dari ahli hukum dari lebih 30 negara yang mewakili berbagai induk sistem hukum dunia. Setelah 2 tahun bekerja, sebuah dokumen diterima oleh para anggota lembaga tersebut dalam *19th Biennial Conference of the International Bar Association* yang dilaksanakan di New Delhi pada 22 Oktober 1982. Dokumen standar yang dikemukakan oleh *International Bar Association* masih sederhana, tetapi telah mengemukakan pengertian independensi sebagaimana ketentuan pada Pasal 1 dan Pasal 46 sebagai berikut :

Pasal 1 :

- a) *Individual judges should enjoy personal independence and substantive independence* (Hakim secara individual harus menikmati independensi personal dan independensi substantif);
- b) *Personal independence means that the terms and conditions of judicial service are adequately secured so as to ensure that individual judges are not subject to executive control* (Independensi personal berarti bahwa syarat dan kondisi dari pelayanan peradilan memperoleh jaminan yang seimbang untuk menjamin agar hakim secara individual tidak berada dibawah kontrol eksekutif);
- c) *Substantive independence means that in the discharge of his/her judicial function a judge is subject to nothing but the law and the commands of his/her conscience* (independensi substantif berarti dalam menjalankan fungsi yudisialnya sebagai hakim, seorang hanya tunduk pada hukum dan hati nuraninya).
- d) *The Judiciary as a whole should enjoy autonomy and collective independence vis-a-vis the Executive* (lembaga peradilan secara keseluruhan harus menikmati otonomi dan independensi kolektif terhadap eksekutif).

Pasal 46 :

In the decision-making process, a judge must be independent vis-a-vis his judicial colleagues and supports (dalam proses pengambilan keputusan, seorang hakim harus independensi terhadap koleganya sesama hakim dan para pendukungnya).²¹

Apabila diperhatikan dengan seksama, maka *New Delhi Standards* ini lebih banyak membicarakan tentang hubungan dan kedudukan lembaga-lembaga eksekutif, yudikatif dan legislatif dalam menjalankan tugas masing-masing. Pokok perhatian juga diarahkan kepada batas-batas kontrol eksekutif terhadap hakim, administrasi peradilan dan keuangan. Hal ini jelas dari susunan *New Delhi Standards* yang terdiri atas 46 (empat puluh enam) Pasal dalam 7 (tujuh) Bab, yaitu:

1. Hakim dan Eksekutif (*Judges and the Executive*);
2. Hakim dan Legislatif (*Judges and the Legislature*);
3. Syarat-syarat dan Pengangkatan Hakim (*Terms and Nature of Judicial Appointments*);

²¹Ibid, hlm. 189; Lihat Juga Adnan Buyung Nasution dkk, *Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, KRHN dan LeIP, Jakarta, 1999.

4. Media massa, kekuasaan kehakiman dan peradilan (*The Press, the Judiciary and the Courts*);
5. Kode Etik Profesi (*Standards of Conduct*);
6. Menjamin imparialitas dan independensi (*Securing Impartiality and Independence*);
7. Independensi internal kekuasaan kehakiman (*The Internal Independence of the Judiciary*).

Pada tanggal 17-18 Juli 1982, the LAWASIA²² *Human Right Standing Committee* bertemu di Tokyo, Jepang untuk mendiskusikan aplikasi dari prinsip independensi kekuasaan kehakiman dalam konteks sejarah dan budaya negara-negara Asia. Pertemuan tersebut bersifat tertutup dan dihadiri oleh Ketua Mahkamah Agung dari India, Filipina, Sri Lanka, Thailand, Jepang dan beberapa hakim agung dan akademisi dari Universitas Tokyo.

Dalam Tokyo Principles tidak dikemukakan secara jelas tentang makna atau pengertian dari independensi kekuasaan kehakiman, kecuali dalam Pasal 6 yang menyatakan : “*it is fundamental to the preservation of the independence of the judiciary that it be freed from threats and pressures from any quarter*”(adalah sangat mendasar untuk melindungi independensi kekuasaan kehakiman agar bebas dari ancaman dan tekanan dari manapun juga. Titik fokus *Tokyo Principles* diutamakan kepada tujuan independensi kekuasaan kehakiman.

²²LAWASIA adalah organisasi profesi yang beranggotakan berbagai asosiasi profesi-profesi hukum, advokat individu, firma hukum di kawasan Asia Pasific. Organisasi ini bersifat terbuka dan memberikan kesempatan kepada ahli hukum untuk saling bertukar ide dan informasi dalam berbagai masalah di wilayah Asia Pasifik dan untuk menetapkan suatu *network* hubungan kerja yang dinamis dikawasan Asia Pasifik. LAWASIA juga mempromosikan pelaksanaan *rule of law* dalam bidang politik, sosial, budaya dan ekonomi. Lihat *Beijing Statement of Principle of The Independence of the Judiciary in the LAWASIA Region*, 1997, hlm. 10.

Fungsi dan tujuan dari kekuasaan kehakiman, menurut *Tokyo Principles* adalah (a) untuk menjamin agar setiap orang dapat hidup aman dibawah hukum, (b) mempromosikan dalam batas-batas fungsi yudisial, suatu perlindungan hak asasi manusia dalam masyarakatnya; dan (c) untuk menjalankan hukum secara imparial antara warga negara dengan warga negara dan antara warga negara dengan negara.

Dalam perkembangan selanjutnya, organisasi non-pemerintah, khususnya *International Association of Judges*, pada tanggal 17 November 1999 mengeluarkan suatu deklarasi yang disebut sebagai "*Universal Charter of the Judge*". Deklarasi ini sebetulnya tidaklah membicarakan tentang independensi kekuasaan kehakiman secara umum atau kelembagaan, tetapi dalam konteks tugas, peran dan jabatan seorang hakim.

Pada Pasal 1 *Universal Charter of the Judge*, membicarakan tentang pengertian independensi dari sudut pandang hakim, yaitu :

Judge Shall in all their work ensure the right everyone to a fair trial. They shall promote the right of individuals to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law, in the determination of their civil right and obligations or of any criminal charge against them. The independence of the judge is indispensable to impartial justice under the law. It is indivisible. All institution and authorities, whether national or international, must respect, protect and defend that independence.

(Hakim harus dalam segala tugasnya menjamin hak-hak setiap orang untuk memperoleh peradilan yang adil. Mereka harus mempromosikan hak-hak individu atas suatu peradilan yang adil dan terbuka dalam waktu yang cukup melalui suatu pengadilan yang independen dan tidak memihak yang dibentuk menurut hukum. Dalam menentukan hak-hak sipil atau kewajiban atau dalam setiap tuntutan pidana terhadap individu tersebut, independensi hakim tidak dapat diabaikan untuk keadilan yang tidak memihak dibawah hukum. Hal tersebut tidak dapat diabaikan. Semua institusi dan kekuasaan, baik nasional maupun internasional harus menghormati, melindungi dan membela independensi tersebut).²³

²³J. Johansyah, *Independensi Hakim di Tengah Benturan Politik dan Kekuasaan - Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara*, Komisi Yudisial, Jakarta, 2010, hlm. 66.

Dalam forum *international judicial conference* di Bangalore, India tahun 2001 telah berhasil disepakati draf kode etik dan perilaku hakim se-dunia yang kemudian disebut *The Bangalore Draft*. Setelah mengalami revisi dan penyempurnaan, draf ini akhirnya diterima luas oleh berbagai kalangan hakim didunia sebagai pedoman bersama dengan sebutan resmi *The Bangalore Principle of Judicial Conduct*.

Terdapat 6 (enam) prinsip penting yang harus dijadikan pegangan bagi para hakim di dunia sebagaimana tercantum dalam *The Bangalore Principle*, yakni :²⁴

1. Independensi (*Independence Principle*);

Independensi hakim merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan, dan prasyarat bagi terwujudnya cita-cita negara hukum.

2. Ketidakberpihakan (*Impartiality Principle*);

Ketidakberpihakan merupakan prinsip yang melekat dalam hakikat fungsi hakim sebagai pihak yang diharapkan memberikan pemecahan terhadap setiap perkara yang diajukan kepadanya.

3. Integritas (*Integrity Principle*);

Integritas hakim merupakan sikap batin yang mencerminkan keutuhan dan keseimbangan kepribadian setiap hakim sebagai pribadi dan sebagai pejabat negara dalam menjalankan tugas jabatannya.

4. Kepantasan dan Kesopanan (*Propriety Principle*);

Kepantasan dan kesopanan merupakan norma kesusilaan pribadi dan norma kesusilaan antar pribadi yang tercermin dalam perilaku setiap hakim, baik sebagai pribadi maupun sebagai pejabat negara dalam menjalankan tugas

²⁴Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 53-56.

profesionalnya, yang menimbulkan rasa hormat, kewibawaan, dan kepercayaan.

5. Kesetaraan (*Equality Principle*);

Kesetaraan merupakan prinsip yang menjamin perlakuan yang sama terhadap semua orang berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab tanpa membeda-bedakan satu dengan yang lain atas dasar perbedaan agama, suku, ras, warna kulit, jenis kelamin, status perkawinan, kondisi fisik, status sosial, ekonomi, umur, pandangan politik ataupun alasan-alasan yang serupa.

6. Kecakapan dan Keseksamaan (*Competence dan Diligence Principle*);

Kecakapan dan kesamaan hakim merupakan prasyarat penting dalam pelaksanaan peradilan yang baik dan terpercaya. Kecakapan tercermin dalam kemampuan profesional hakim yang diperoleh dari pendidikan, pelatihan dan/atau pengalaman dalam pelaksanaan tugas. Sedangkan kesamaan merupakan sikap pribadi hakim yang menggambarkan kecermatan, kehati-hatian, ketelitian, ketekunan, dan kesungguhan dalam pelaksanaan tugas profesional hakim.

3. Teori Pengawasan

Pengawasan kekuasaan merupakan tujuan dasar dari konstitusi, dalam sejarah ide-ide politik kebutuhan untuk mempertahankan kekuasaan telah menjadi suatu pokok pembicaraan yang selalu berulang, bahkan sudah menjadi obsesi seseorang yang berkuasa.²⁵

²⁵Sistem penguasaan konstitusional bukan semata-mata persoalan pembagian dan pemisahan kekuasaan, dimana satu orang hanya boleh menjalankan suatu kekuasaan atau tidak, akan tetapi pembagian kekuasaan harus dilakukan untuk menentukan tanggung jawab secara hukum, politik dan

Pembatasan kekuasaan dengan sistem konstitusionalisme mempunyai tiga pengertian, yakni: (1) suatu negara atau setiap sistem pemerintahan, harus didasarkan atas hukum, sementara kekuasaan yang digunakan dalam negara menyesuaikan diri pada aturan-aturan dan prosedur-prosedur hukum yang pasti; (2) struktur pemerintahan harus memastikan bahwa kekuasaan terletak dengan dan diantara cabang-cabang kekuasaan yang berbeda yang saling mengawasi. Penggunaan kekuasaannya dan kewajiban untuk bekerjasama (ide-ide pembauran kekuasaan, pemisahan kekuasaan dan *Checks and balances*); (3) hubungan antara pemerintah dengan rakyatnya harus diatur dengan cara sedemikian rupa dalam menyerahkan hak-hak dasar dengan tidak mengurangi kebebasan individu.²⁶

Dalam prospektif teoritik, istilah pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karena pengawasan merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Henry Fayol²⁷ menyebutkan : “*Control consist in verifying wether everything occur in conformity with the plan adopted, the intruction issued and principle established. It has for object to point out weaknesses in error in order to rectivy then and prevent recurrence*”. Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakekatnya merupakan suatu tindakan menilai apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan yang ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.

moral. Lihat Ibrahim R., *Sistem Pengawasan Konstitusional antara kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam pembaruan UUD 1945*, **Disertasi** di Unpad Bandung, 2003, hlm. 44.

²⁶Karl Loewenstain, *Political Power and the Govermental Process*, 2end ed. Chicago and London, 1965. p. 8 dalam La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR dengan BPK dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV. Utomo, Bandung, 2005 hlm. 91.

²⁷Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan PTUN di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 37.

Sementara Newman²⁸ berpendapat bahwa “*control is assurance that the performance conform to plan*”. Ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Dengan demikian menurut Newman, pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bahkan setelah akhir proses tersebut.

Selanjutnya Muchsan²⁹ mengemukakan bahwa “pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang telah dilaksanakan telah selesai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/plan).

Sedangkan Bagir Manan³⁰ memandang kontrol sebagai “sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut dengan fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan arahan (*directive*).”

Dari pendapat-pendapat tersebut diatas, maka didapat makna dasar dari pengawasan adalah : (1) pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk mencapai hasil dari tujuan; (2) adanya tolok ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan; (3) adanya kegiatan untuk mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolok ukur yang ditetapkan; (4) mencegah terjadinya kekeliruan dan

²⁸Ibid.

²⁹Ibid.

³⁰Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH-UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 201.

menunjukkan cara dan tujuan yang benar; dan (5) adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolok ukur yang ditetapkan.³¹

Dalam kerangka pengawasan terdapat banyak lembaga yang melakukan pengawasan dan memfungsikan diri sebagai lembaga pengawasan. Paulus Effendi Lotulung³² memetakan macam-macam lembaga pengawasan, yaitu :

1. Ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol, dapat dibedakan atas :
 - (a) kontrol intern, berarti pengawasan yang dilakukan oleh organisasi/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Kontrol ini disebut juga *built in control*. Misalnya pengawasan pejabat atasan terhadap bawahannya atau pengawasan yang dilakukan oleh suatu tim verifikasi yang biasanya dibentuk secara insidental;
 - (b) kontrol ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisasi/struktural berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif.
2. Ditinjau dari segi waktu pelaksanaannya, suatu kontrol dapat dibedakan atas:
 - (a) kontrol *a priori*, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya, yang pembentukannya merupakan kewenangan pemerintah;
 - (b) kontrol *a posteriori*, yakni pengawasan yang baru terjadi sesudah dikeluarkan keputusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah.

³¹Irfan Fakhruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 90.

³²Paulus Efendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

3. Ditinjau dari segi obyek diawasi suatu kontrol dapat dibedakan atas :
 - (a) kontrol segi hukum, adalah kontrol untuk menilai segi-segi pertimbangan yang bersifat hukum dari perbuatan pemerintah;
 - (b) kontrol segi kemanfaatan adalah untuk menilai benar tidaknya perbuatan pemerintah ditinjau dari segi pertimbangan kemanfaatannya.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia pengawasan dapat dilakukan lembaga-lembaga di luar organ pemerintahan yang diawasi (pengawasan eksternal) dan dapat pula dilakukan oleh lembaga-lembaga dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri (pengawasan internal). Pengawasan yang bersifat eksternal dilakukan oleh lembaga-lembaga negara seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA) dan lembaga-lembaga peradilan di bawahnya. Pengawasan eksternal juga dilakukan oleh masyarakat, yang dapat dilakukan oleh orang perorangan, kelompok masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan media massa.³³

Dalam pengawasan internal, pengawasan dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga yang dibuat khusus oleh pemerintah seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), pengawasan yang dilakukan oleh Inspektoral Jenderal Departemen, Badan Pengawasan Daerah (Bawasda). Pengawasan internal dalam lingkungan pemerintahan juga dilakukan oleh atasan langsung pejabat/badan tata usaha negara. Pengawasan ini sering juga dinamakan pengawasan melekat (Waskat).

Dalam konteks yang lebih luas maka arti dan makna pengawasan yang dikemukakan diatas lebih bercorak pada pengawasan (kontrol) yang berlaku dalam

³³Galang Asmara, *Ombudsman Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia*, Leksbang Pressindo, Yogyakarta, 2005, hlm. 126.

organisasi dan birokrasi. Jika ditarik dalam makna yang lebih luas dan komprehensif maka pengawasan dapat dilihat berbagai segi yakni : (1) kontrol sebagai penguasaan pikiran; (2) disiplin sebagai kontrol diri; (3) kontrol sebagai sebuah makna simbolik.

Kontrol tidak terbatas pada prosedur formal dalam penyelenggaraan organisasi. Kontrol bisa digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang sesuai dengan keinginan kelompok tertentu (yang berkuasa). Kontrol dikonstruksi beragam, misalnya pendapat Yasraf Amir Piliang sebagai berikut :

Selain menciptakan suasana horor dan kondisi *chaos*, sebuah sistem kekuasaan, dalam rangka semakin menumbuhkan kepatuhan total terhadap kekuasaan, menciptakan berbagai kontrol yang sistematis terhadap pikiran dan jiwa (*mind*) masyarakat. Ia mengembangkan semacam penjara pikiran (*mind capture*). Wacana pemikiran/filsafat yang dikembangkan oleh penguasa (lewat P4, Prajabatan, litsus) tidak lagi berkaitan dengan upaya-upaya pengembangan daya nalar, daya kritis, daya analitis, daya kreativitas, daya imajinasi yang didukung oleh sikap obyektivitas, kejujuran, sportivitas, kebijaksanaan atau kearifan akan tetapi telah dikontaminasi oleh model wacana pemikiran yang berdasarkan kepatuhan, loyalitas, pembelaan buta dan ketakutan.³⁴

Antonio Gramsci melalui konsep hegemoni berbicara mengenai penguasaan pemikiran. Menurutnya, masyarakat sipil dan masyarakat politik (negara) adalah dua level supra struktur yang masing-masing menjalankan fungsi kontrol sosial politik dalam pengertian berbeda. Atas pandangan tersebut, maka “Kedua level ini pada fungsi “hegemoni” dimana kelompok dominan menangani keseluruhan masyarakat dan disisi lain berkaitan dengan “dominasi langsung” atau pemerintah yang dilaksanakan diseluruh negara dan pemerintahan yuridis”.³⁵

³⁴Yasraf Amir Piliang, *Sebuah Dunia yang Menakutkan, Mesin-mesin Kekerasan dalam Jagad Raya Chaos*, Mizan, Bandung, 2001, hlm. 53-54.

³⁵Antonio Gramsci, *Selection From Prison Notebook*, diedit dan diterjemahkan oleh Hoare dan Geoffrey N. Smith, London, 1971: Lawrence and Wishart, hlm. 12 dalam Anhon F. Susanto, *Wajah Peradilan Kita*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 55.

Atas pandangan diatas, Mahadi Sugiono memberikan komentar sebagai berikut :

perbedaan yang dibuat Gramsci antara “masyarakat sipil” dan “masyarakat politik”, seperti sudah diuraikan sebelumnya, sesungguhnya tidak sejelas yang terlihat dan pembedaan itu dibuat hanya semata untuk kepentingan analitis semata. Dibagian lain, karya yang sama (*prison notebooks*) dengan jelas ia menunjukkan bahwa kedua supra struktur itu pada kenyataannya, sangat diperlukan satu dan lainnya tidak bisa dipisahkan. Bahwa kedua level itu sangat diperlukan bisa dilihat dengan gamblang dalam konsepsi Gramsci tentang negara yang lebih luas, dimana ia ditunjuk sebagai “negara integral, yang meliputi tidak hanya masyarakat politik tetapi juga masyarakat sipil.”³⁶

Konsep pengawasan juga dikemukakan oleh Foucault, yaitu sebagaimana mendisiplinkan diri, menjadikan tubuh-tubuh patuh. Metode disiplin dikembangkan di penjara, sekolah, rumah sakit, barak tentara, dan bengkel kerja untuk menciptakan tubuh-tubuh yang patuh. Dalam setiap masyarakat, tubuh senantiasa menjadi obyek kuasa. Tubuh dimanipulasi, dilatih dan dikoreksi menjadi patuh, bertanggung jawab, terampil dan meningkat kekuatannya. Tubuh selalu menjadi sasaran kuasa baik dalam arti “anatomi-metafisik” yakni seperti yang dibuat oleh para dokter dan filsuf, maupun dalam arti “teknik-politis” yang mau mengatur dan mengontrol atau mengoreksi segala aktifitas tubuh. Kuasa, dari masa yang satu ke masa yang lain, selalu menyentuh tubuh, hanya cara, ukuran dan sasaran kontrolnya saja yang senantiasa berubah-ubah.³⁷

Selanjutnya, “bahasa”, dalam kenyataannya tidak hanya digunakan sebagai alat komunikasi, tetapi juga alat (dominasi) kekuasaan. Artinya orang (yang berkuasa) tidak hanya ingin didengar dan dimengerti, tetapi juga ingin dipercayai, dipatuhi, dihargai atau diikuti oleh orang yang dikuasainya. Kontrol dalam kategori

³⁶Mahadi Sugiono, *Kritik Antonio Gramsci Terhadap Pembangunan Dunia Ketiga*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 36.

³⁷Michel Foucault, *Disiplin Tubuh, Bengkel Individu Modern*, LKIS, Yogyakarta, 1997, hlm. 75.

ini berkaitan dengan sistem dominasi, kompetensi yang digunakan untuk menentukan siapa yang mempunyai otoritas (*authority*) yang berbicara, yaitu otoritas yang melegitimasi bahasa, yaitu bahasa-bahasa kekuasaan. Setiap ungkapan bahasa merupakan produk dari kompromi antara apa yang akan dikatakan (*expressive interest*) dan sensor (*censorship*) yang melekat pada struktur bahasa (*symbolic market*) tempat ungkapan tersebut diproduksi dan didistribusikan.

Oleh sebab itulah, kajian bahasa tidak dapat dipisahkan dari kajian ideologi dibalik ungkapan bahasa tersebut. Bahasa adalah media tempat ideologi dikomunikasikan atau ditawarkan. Mempelajari sebuah simbol atau sebuah bahasa sama artinya dengan mempelajari kepercayaan, keyakinan atau sikap politik yang tersimpan dibalik ungkapan simbol dan bahasa tersebut.

Realitas kontrol selalu datang dari atas, melalui struktur formal yang telah ditetapkan, tetapi bisa lahir dari keadaan sebaliknya. Hal semacam itu menggambarkan realitas kontrol dalam berbagai makna, tidak hanya dari sisi positif tetapi bisa juga negatif. Artinya, kontrol merupakan konstruksi (dikonstruksi). Bagaimana kontrol ditetapkan, untuk tujuan apa, serta faktor yang mempengaruhi (terutama sosial, politik dan ekonomi) menjadi dominan. Misalnya, ditengah percepatan teknologi saat ini, mekanisme pengawasan berkembang, sehingga semakin tinggi teknik, semakin beragam mekanismenya. Konstelasi demikian berkembang bersamaan semakin kritisnya masyarakat dan memiliki peran aktif dalam membangun dunia yang dicita-citakannya. Fenomena itu akan berlangsung terus sebagai dinamika kehidupan sepanjang masa.³⁸

³⁸Anton F. Susanto, Op.Cit, hlm. 60.

Konsep pengawasan dalam konteks organisasi kekuasaan, terdapat beberapa teori konsekuensi pengawasan yang dapat menjelaskan efektif tidaknya suatu pengawasan. Konsekuensi dan efektivitas bertolak dari keberlakuan (*gelding*) hukum yang dikemukakan oleh Bruggink dalam buku "*Rechtsrefleties*" yang mengemukakan tiga macam keberlakuan hukum, yaitu : (1) Keberlakuan normatif atau keberlakuan formal kaidah hukum, yaitu jika suatu kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah hukum tertentu yang didalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling menunjuk. Sistem kaidah hukum terdiri atas suatu keseluruhan hierarki kaidah hukum khusus yang tertumpu kepada kaidah hukum umum, kaidah khusus yang lebih rendah diderivasi dari kaidah hukum umum yang lebih tinggi; (2) Keberlakuan faktual atau keberlakuan empiris kaidah hukum, yaitu keberlakuan secara faktual atau efektif, jika para warga masyarakat, untuk siapa kaidah hukum itu berlaku, mematuhi kaidah hukum tersebut. Keadaan ini dapat dinilai dari penelitian empiris; dan (3) Keberlakuan evaluatif kaidah hukum, yaitu jika kaidah hukum itu berdasarkan isinya dipandang bernilai. Dalam menentukan keadaan keberlakuan evaluatif, dapat didekati secara empiris dan cara keinsafan.³⁹

Senada dengan Bruggink, Hans Kelsen melihat hukum "efektif" apabila keadaan orang berbuat sesuai dengan norma hukum yang mengharuskan mereka berbuat atau tidak berbuat, dengan kata lain norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi sesuai dengan perintah norma hukum. Selengkapnya dikatakan : "*Efficacy of law means that man actually behave as, according to the legal norms, they ought to behave, that the norms are actually applied and obeyed*, (Efektifnya hukum berarti bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum

³⁹Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 149-152.

sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi).⁴⁰

Menurut Antony Allott suatu norma adalah efektif apabila terdapat kriteria: Pertama; jika tujuannya “preventif”, ukuran keberhasilannya ditentukan oleh eksistensi dan penerapan yang dapat dicegah sifat yang tidak disetujui; Kedua; bila tujuannya “kuratif”, yaitu untuk memperbaiki suatu kekurangan atau kerusakan, keberhasilannya diukur dari sejauh mana kekurangan atau kerusakan dapat dihilangkan. Lebih lanjut, dijelaskan bahwa hukum yang efektif pada umumnya harus melaksanakan tujuannya; bila terjadi kegagalan, harus ada cara yang mudah untuk memperbaikinya; bila diharuskan untuk menerapkan dalam suasana yang berbeda atau keadaan baru, hukum itu harus dapat menyesuaikan.⁴¹

Teori yang lain yang relevan dikemukakan disini adalah Teori Kekuatan Yuridis. Teori ini menyandarkan keberhasilan pelaksanaan pengawasan kepada ada atau tidaknya kekuatan yuridis. Efektivitasnya pengawasan digantungkan kepada sejauhmana produk hukum memiliki kekuatan yuridis dengan kata lain pelaksanaannya dapat dipaksakan.

Instrumen paksaan merupakan karakteristik khusus penegakan hukum. Hans Kelsen berpendapat bahwa apabila dibandingkan dengan tata sosial lainnya, “hukum” memiliki karakteristik umum yang tidak dimiliki dan yang membedakannya dengan tata sosial lainnya seperti “moral” dan “agama” adalah sifat memaksa dari hukum. “Moralitas” membatasi dirinya kepada keharusan dan pelanggarnya akan mendapatkan celaan moral dari sesama anggota masyarakat.

⁴⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, 1973, p. 39.

⁴¹ Antony Allot, *The Limits of Law*, London : Butterworths & Co, 1980, p. 29.

Sedangkan “agama” mengancam pelanggarnya dengan hukuman dari Tuhan dan tidak diorganisasikan oleh masyarakat. Sanksi yang diterapkan oleh norma keagamaan memiliki karakter transedental. Terhadap pelaku pelanggaran “norma hukum” dilaksanakan dengan tindakan paksaan yang diorganisir oleh masyarakat. Hukum sebagai teknik sosial yang bersifat memaksa dalam mencapai tujuannya mempunyai instrumen ancaman sanksi yang bersifat memaksa.⁴²

Sementara teori tipe pengawasan melihat bahwa mempertahankan berarti menjaga agar pihak yang dituju oleh suatu kaidah sedapat mungkin memenuhinya. Untuk mencapai tujuan itu dikenal berbagai tipe mempertahankan hukum. Bentuk yang paling menonjol antara lain, Pertama; pengawasan dengan cara “mendesak dari atas” atau “membuat takut”. Kedua; pengawasan “membujuk” atau “melalui perundingan”. Etzioni sebagaimana yang diintrodusir Hertogh membedakan pengawasan menjadi “pengawasan memaksa” dan “pengawasan normatif”. Dalam tipe pertama, upaya mencapai pemenuhan tujuan dengan cara mengancam dengan sanksi. Dunsire menyebutkan dengan pengawasan atas dasar paksaan. Kagan & Schoiz melihatnya sebagaimana pengawasan dengan penghukuman. Pengawasan model ini menekankan kepada penghukuman bagi yang tidak memenuhi aturan. Dengan penghukuman orang akan berpikir panjang sebelum melakukan pelanggaran. Dalam perkembangannya van den Heuvel menggunakan istilah “pengawasan represif” untuk mempertahankan hukuman model ini.⁴³

⁴²Hans Kelsen, Op.Cit, p. 20-21; Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.

⁴³Irfan Fachrudin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung : Alumni, Bandung, 2004, hlm, 190.

Otoritas artinya kekuasaan atau *gezag*. Kekuasaan ada karena orang menciptakannya dan mengakui sebagai hukum atau karena nilai batinnya sendiri. Mengikatnya hukum atau ditaatinya hukum karena dibentuk oleh pejabat yang berwenang atau masyarakat mengakuinya karena dinilai sebagai hukum yang hidup di masyarakat.⁴⁴

Lili Rasjidi mengangkat teori yang mendasari otoritas atau mengikatnya hukum, sebagai berikut : (1) Teori teokrasi, teori ini berpendapat bahwa hukum ditetapkan oleh Tuhan, dan pemerintah-pemerintah duniawi adalah utusan dari kehendak Tuhan. Oleh karena itu, sebagai makhluk harus taat kepada hukum Tuhan; (2) Teori kontrak sosial, peletak dasar teori ini adalah antara lain Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jecques Rousseau dan Immanuel Kant. Teori ini berpendapat bahwa orang taat kepada hukum karena perjanjian bersama atau hasil konsensus segenap masyarakat; (3) Teori kedaulatan negara, teori ini pada intinya berpendapat bahwa orang wajib tunduk dan taat kepada hukum karena hukum adalah kehendak negara. Hans Kelsem menyebutnya "*wille des staates*". (4) Teori kedaulatan hukum, otoritas hukum diperoleh karena merupakan perumusan dari kesadaran hukum rakyat atau penjelmaan nilai batiniah masyarakat. Kesadaran hukum rakyat berpangkal kepada perasaan hukum setiap individu. Penganjur teori ini adalah Krabbe.⁴⁵

Faktor lain yang menentukan efektifitas pelaksanaan putusan dan rekomendasi pengawas adalah "publisitas" atau putusan atau rekomendasi. Niemeijer & Timmer mengemukakan pentingnya publisitas sebagai pembentukan

⁴⁴Ibid.

⁴⁵Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 85-89.

publik opinion atau opini publik. Ten Berge memandang publisitas sebagai pendukung keterbukaan.⁴⁶

G. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian dan Pendekatan Masalah

Penelitian ini merupakan penelitian hukum, yang dilakukan untuk menghasilkan argumentasi guna menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.⁴⁷ Dalam penelitian hukum bersifat normatif⁴⁸ pembahasannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan, baik instrumen hukum yang mengikat maupun yang tidak mengikat, dan prinsip hukum yang berkaitan dengan permasalahan hukum.

Melihat obyek masalah yang akan ditelusuri dalam penelitian adalah fungsi Komisi Yudisial dikaitkan dengan independensi lembaga peradilan, maka jelas penelitian ini mengimplikasikan metode yang berpijak pada analisis hukum, artinya obyek masalahnya termasuk dalam penyelidikan dan pengkajian menurut ilmu hukum dan lebih khusus lagi merupakan penelitian di bidang ilmu hukum ketatanegaraan. Karenanya, deskripsi atas obyek masalah yang akan ditelusuri dalam penelitian ini dianalisis berdasarkan obyek penyelidikan ilmu hukum yang mencakup:⁴⁹ *pertama*, hukum positif yaitu hukum yang berlaku khususnya di lapangan hukum tata negara. *Kedua*, penyelidikan terhadap hukum yang pernah berlaku dibidang hukum tata negara. *Ketiga*, penyelidikan terhadap hukum yang diharapkan dapat berlaku di masa yang mendatang, khususnya yang berkaitan

⁴⁶Ibid., hlm. 97

⁴⁷Peter Machmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 35.

⁴⁸Ibid.

⁴⁹Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*. **Disertasi**, Pancasarjana Unpad, Bandung, 1990. hlm. 15.

dengan keberadaan dan fungsi Komisi Yudisial dalam tatanan kekuasaan kehakiman menurut sistem ketatanegaraan Republik Indonesia di masa yang akan datang.

Atas dasar obyek kajian di atas, maka penelitian ini merupakan penelitian normatif atau *legal research*.⁵⁰ Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis-normatif, historis dan konseptual. Pendekatan yuridis-normatif digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah hukum yang berlaku dan berkaitan erat dengan kualifikasi Komisi Yudisial dalam ranah kekuasaan kehakiman. Pendekatan historis digunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah hukum yang pernah dan sedang berlaku mengenai kedudukan dan hubungan Komisi Yudisial dengan lembaga-lembaga Negara lainnya khususnya bagian-bagian dari bahan-bahan mengenai pertimbangan-pertimbangan awal dari pembentukan Komisi Yudisial di Indonesia. Sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah fungsi pengawasan eksternal Komisi Yudisial dalam menjaga keluhuran martabat hakim dikaitkan dengan independensi lembaga peradilan di Indonesia.

2. Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang dipakai terdiri dari : Sumber bahan hukum primer, adalah sumber hukum yang berupa peraturan perundang-undangan antara lain UUD 1945, Undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman dan Mahkamah Agung dan Undang-Undang Tentang Komisi Yudisial. Sumber bahan hukum sekunder adalah sumber hukum yang berasal dari buku-buku dan artikel-artikel yang berhubungan dengan pokok pembahasan.

⁵⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1979, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam Penelitian Hukum*, Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.15.

3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum diperoleh melalui studi kepustakaan. Semua bahan hukum yang ada diseleksi, diuraikan dan dianalisis kemudian dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan selanjutnya dirumuskan secara sistematis sesuai dengan masing-masing pokok bahasan. Dengan demikian bahan hukum yang diperoleh dipergunakan sebagai penjelasan terhadap realitas yang terjadi pada kelembagaan Komisi Yudisial yang berfungsi sebagai lembaga pengawas eksternal penyelenggaraan kekuasaan kehakiman di Indonesia.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum didasarkan atas literatur dan bahan hukum yang diperoleh dari buku-buku bacaan mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia terutama tentang kekuasaan kehakiman dan sumber primer perundang-undangan yang relevan. Selain itu juga berdasarkan prinsip dan teori hukum serta peraturan yang telah dibuat, sehingga dapat ditemukan pemecahan masalah yang tepat bagi perkembangan sistem ketatanegaraan terutama tentang eksistensi dan fungsi Komisi Yudisial.

H. Sistematika Penulisan

Bab I merupakan Bab Pendahuluan berisikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Originalitas Penelitian dan Kerangka Konseptual. Adapun kerangka konseptual yang merupakan landasan teoritis berisikan tentang Teori Kekuasaan Kehakiman, Teori Independensi Peradilan dan Teori Pengawasan.

Konsepsi Kekuasaan Kehakiman dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia merupakan kajian pokok dalam bab II. Dalam bab ini secara spesifik dibahas tentang Beberapa Teori mengenai Sistem Ketatanegaraan, Konsep Negara Hukum, Konsep Kekuasaan Kehakiman dan Independensi Kekuasaan Kehakiman di Indonesia. Kajian pada bab ini sebagai pintu masuk pembahasan kedudukan, fungsi dan kewenangan Komisi Yudisial dalam tatanan kekuasaan kehakimaan berdasarkan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Rumusan permasalahan penelitian pertama tentang ide dasar dan tolok ukur Komisi Yudisial dikualifikasikan sebagai kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia akan dikupas pada Bab III. Fokus pembahasan pada bagian ini berisikan tentang Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Beberapa Gagasan Dasar Mengenai Esensi Pembentukan Komisi Yudisial, Kelembagaan Komisi Yudisial Berdasarkan Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Keberadaan Lembaga-Lembaga Negara Sejenis Komisi Yudisial di Beberapa Negara.

Bab IV secara khusus menelaah Fungsi Komisi Yudisial dalam Menjaga Keluhuran Martabat Hakim dalam Kaitannya dengan Independensi Lembaga Peradilan. Substansi bahasan meliputi Kewenangan Konstitusional Komisi Yudisial dalam menjaga, menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim Adapun sub bahasan terdiri dari Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Kekuasaan Kehakiman dan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Sebagai Objek Pengawasan Komisi Yudisial. Bagian kedua mengkaji Asas-asas yang Melandasi Kewenangan Komisi Yudisial dalam menjaga, menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Penjabaran asas-asas tersebut terumuskan dalam

bahasan Nilai-Nilai Dasar Profesi Hakim Dalam Menjalankan Fungsi Judisial dan Keseimbangan Asas Kebebasan Hakim (*independence of judiciary*) dengan Asas Pertanggungjawaban Peradilan (*judicial accountability*). Sedangkan bagian ketiga berisikan tentang landasan untuk menganalisis Putusan Pengadilan dan Wujud Partisipasi Masyarakat Dalam Mendukung Fungsi Komisi Yudisial. Sub bahasan pada bagian ini meliputi Kewenangan Komisi Yudisial Menganalisis Putusan Pengadilan, Eksaminasi Publik Putusan Pengadilan Dalam Rangka Pengawasan Perilaku Hakim dan Partisipasi Masyarakat Melalui Komisi Yudisial Dalam Rangka Pengawasan Integritas Hakim

Bagian akhir atau Bab Penutup berisikan kesimpulan dari pembahasan pada bab-bab sebelumnya. Pada bab ini disampaikan saran berisikan beberapa rekomendasi yang dipandang perlu.