

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Runtuhnya rezim Orde Baru sebagai akibat gerakan reformasi dengan ditandai pengunduran diri Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia pada tanggal 21 Mei 1998, telah membawa nuansa baru dalam dinamika politik dan ketatanegaraan Indonesia. Salah satu hasil dari reformasi adalah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sampai dengan empat kali; Perubahan Pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001 dan Perubahan Keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002. Perubahan tersebut membawa perubahan yang sangat radikal dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia yang meliputi semua cabang kekuasaan baik itu Kekuasaan Legislatif (Pembuat Undang-Undang), Kekuasaan Eksekutif (Pelaksana Undang-Undang), dan Kekuasaan Yudikatif (Penegak Undang-Undang/Kekuasaan Kehakiman). Salah satu hasil perubahan UUD 1945, yang sangat fundamental dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia adalah pembentukan Lembaga Komisi Yudisial (KY). Hal tersebut tidak luput dari semakin mendesaknya dan besarnya arus aspirasi masyarakat untuk membentuk lembaga yang memiliki tugas melakukan kontrol terhadap

pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman. Ada beberapa hal yang melatar belakangi pembentukan Komisi Yudisial;¹

- a. Lemahnya monitoring secara intensif terhadap kekuasaan kehakiman, karena monitoring hanya dilakukan secara internal saja.
- b. Tidak adanya lembaga penghubung antara kekuasaan pemerintah dalam hal ini Departemen Kehakiman dan kekuasaan kehakiman.
- c. Kekuasaan kehakiman dianggap tidak mempunyai efisiensi dan efektivitas yang memadai dalam menjalankan tugasnya apabila masih disibukkan dengan persoalan-persoalan teknis non hukum.
- d. Tidak adanya konsistensi putusan lembaga peradilan, karena setiap putusan kurang memperoleh penilaian dan pengawasan yang ketat dari lembaga khusus.
- e. Pola rekrutmen hakim selama ini dianggap terlalu bias dengan masalah politik, karena lembaga yang mengusulkan dan merekrutnya adalah lembaga-lembaga politik, yaitu presiden atau parlemen.

Hampir di setiap Undang-Undang Dasar pada negara-negara modern dewasa ini senantiasa mencantumkan bab atau bagian yang mengatur tentang komisi yudisial. Demikian pula dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang berlaku di Indonesia, setelah adanya perubahan ketiga, seiring dengan perjalanan waktu tepatnya tanggal 31 Maret 2004 lembaga peradilan di Indonesia memasuki era baru dengan ditandai penyerahan secara resmi urusan organisasi Administrasi dan Finansial Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia kepada Mahkamah Agung (MA), serta pada bulan Juni 2004 disusul dengan Peradilan Agama bergabung dengan MA.

Perjalanan panjang penyatuan urusan operasional dan fungsional dengan urusan organisasi, administratif dan finansial lembaga peradilan ke dalam satu atap sesungguhnya merupakan amanat Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 Perubahan

¹ A. Ahsin Thohari, 2004, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, ELSAM, Jakarta, hlm.144-145.

Ketiga” Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Sebelumnya ketentuan ini di dahului dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Menyelamatkan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara yang Mengamanatkan Agenda Pemisahan yang Tegas antara Fungsi-Fungsi Yudikatif dan Eksekutif, maka muncul Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 dan dipertegas kembali dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Komitmen politik untuk memberlakukan penyatuan atap memancing kekhawatiran baru yaitu lahirnya monopoli Kekuasaan Kehakiman oleh MA. Salah satu hal yang sering mendapat sorotan sehubungan dengan penyelenggaraan pengadilan adalah sorotan mengenai kinerja, kualitas, dan integritas hakim dan personel pengadilan untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan, maka prioritas pertama yang harus segera dilakukan adalah meningkatkan kualitas dan kinerja serta integritas melalui bidang pengawasan.

Dalam kerangka tersebut, perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 24B mengamanatkan dibentuknya Komisi Yudisial. Pembentukan Komisi Yudisial akan membawa dampak yang signifikan pada Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan yang ada. Fungsi utama dari Komisi Yudisial adalah (1) mengusulkan pengangkatan Hakim Agung (2) menjaga dan menegakkan

kehormatan, keluhuran, martabat serta perilaku hakim. Amanat dari UUD 1945 tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial pada tanggal 13 Agustus 2004 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu juga. Tepatnya tanggal 2 Agustus 2005 Presiden mengangkat dan melantik 7 (tujuh) orang anggota Komisi Yudisial di Istana Negara. Oleh karena itu, secara normatif ada dua lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Hakim. Pertama oleh Komisi Yudisial dan yang kedua oleh Mahkamah Agung, maka sejak tahun 2004 berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (MA). Di dalam struktur organisasi MA yang baru ditetapkan adanya Ketua Muda Bidang Pengawasan dan Ketua Muda Bidang Pembinaan yang berada di bawah Wakil Ketua Non Yudisial. Mahkamah Agung memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan yang meliputi pengawasan jalannya peradilan, mengawasi pekerjaan pengadilan serta tingkah laku para hakim dan memberi peringatan, teguran dan petunjuk yang di perlukan. Sedangkan Komisi Yudisial (KY) memiliki wewenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung, menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Di samping itu juga KY sebagai lembaga yang mengawasi perilaku hakim, KY juga bertugas menerima laporan masyarakat, memeriksa dugaan perilaku hakim, memanggil dan meminta keterangan hakim yang melanggar kode etik perilaku hakim serta membuat laporan hasil pemeriksaan berupa rekomendasi dan disampaikan kepada MA, mulai dari teguran tertulis,

pemberhentian sementara, hingga pemberhentian. Sebaliknya KY dapat mengusulkan kepada MA untuk memberikan penghargaan kepada hakim atas prestasi. KY dalam menjalankan kewenangan serta tugas mengawasi perilaku hakim akan bersinggungan langsung dengan MA sebagai obyek pengawasannya. Oleh sebab itu tanpa adanya pengaturan mengenai mekanisme pengawasan perilaku hakim, maka lembaga baru (Komisi Yudisial) tidak akan dapat bekerja secara efektif dan efisien, di samping itu juga kemungkinan besar terjadinya tumpang tindih kewenangan yang dilakukan oleh MA dan KY. Dan hingga kini belum ada yurisdiksi yang jelas antara kewenangan KY dan kewenangan MA mengenai pengawasan terhadap perilaku hakim.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut : Bagaimana Kedudukan Komisi Yudisial Dalam Kekuasaan Kehakiman di Indonesia ?

C. Tinjauan Pustaka

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan Negara Hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, bertujuan untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa dan negara yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan. Berbicara tentang Kekuasaan Kehakiman dalam suatu Negara Hukum tidak akan ada artinya apabila kekuasaan penguasa Negara masih bersifat absolute dan tidak terbatas. Di dalam Negara modern terdapat dua

kekuasaan. Pertama, Kekuasaan secara Vertikal yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya, misalnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam suatu Negara Federal. Kedua, Kekuasaan secara Horizontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsi, misalnya antara Legislatif, Eksekutif dan Federatif. Pembagian kekuasaan secara horizontal ada hubungannya dengan doktrin *Trias Politica*. Teori pemisahan kekuasaan pada awalnya di kemukakan oleh John Locke pada tahun 1690 dan kemudian di kembangkan oleh Montesquieu pada pertengahan abad XVIII. Doktrin ini bertujuan mencegah terkonsentrasinya kekuasaan secara absolut di satu tangan, sehingga cenderung sewenang-wenang.

Menurut John Locke dalam karyanya "*Two Treatises Of Government*" Kekuasaan Negara di bagi atas tiga Kekuasaan;²

- a. Kekuasaan Eksekutif (Kekuasaan melaksanakan Undang-Undang)
- b. Kekuasaan Legislatif (Kekuasaan membuat Undang-Undang)
- c. Kekuasaan Federatif (Kekuasaan untuk melakukan hubungan diplomatik dengan Negara Asing)

Sedikit berbeda dengan John Locke, dalam buku "*The Spirit Of The Laws*" tahun 1748 Montesquieu membedakan tiga macam kekuasaan yang dikenal dengan *Trias Politica* (*Tri*=tiga, *As*=poros/pusat, dan *politika*=kekuasaan):³

- a. Kekuasaan Eksekutif (Kekuasaan melaksanakan Undang-Undang)
- b. Kekuasaan Legislatif (Kekuasaan membuat Undang-Undang)

² Moh. Mahfud MD, 1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 82.

³ *Ibid*, hlm. 82-83.

c. Kekuasaan Yudikatif (Kekuasaan penegak Undang-Undang)

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*Separation Of Power*) Pembuat UUD 1945 tidak menghendaki sistem pemerintahannya disusun berdasarkan ajaran *Trias Politica* dari Montesquieu, karena ajaran itu dianggap sebagai bagian dari paham liberal.⁴

Prof. Soepomo salah seorang perancang UUD 1945 Berpendapat bahwa UUD 1945 Mempunyai sistem tersendiri yaitu berdasarkan Pembagian Kekuasaan (*Distribution Of Power*). Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Menentukan bahwa Kedaulatan berada ditangan rakyat dan di laksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu pula berdasarkan konsep UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dapat mendelegasikan atau membagi-bagikan kekuasaannya kepada organ-organ negara yang lain, misalnya:⁵

1. Kekuasaan Eksekutif didelegasikan kepada Presiden (Pasal 4 ayat (1) UUD 1954).
2. Kekuasaan Legislatif didelegasikan kepada Presiden dan DPR (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945).
3. Kekuasaan Yudikatif didelegasikan kepada Mahkamah Agung (MA), Pasal 24 ayat (1) UUD 1945.
4. Kekuasaan Inspektif (pengawasan) didelegasikan kepada BPK dan DPR, DPR sebagai lembaga yang mengawasi di dalam melaksanakan tugas pemerintah (Penjelasan UUD 1945) khususnya mengenai pengawasan dan pemeriksaan keuangan Negara, BPK harus memberitahukan kepada DPR (Pasal 23 ayat (5) UUD 1945). Dengan laporan itu bila perlu DPR bisa meminta Sidang Istimewa MPR.
5. Kekuasaan Konsultatif didelegasikan kepada Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Pasal 16 UUD 1945. Adanya DPA ini dimaksudkan agar di dalam melaksanakan tugas-tugas dan kekuasaan

⁴ Moh Kusnardi dan Bintang R Saragih, 1994, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, PT Gramedia, Jakarta, hlm. 34-35.

⁵ Dahlan Thaib, 1998, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 23.

pemerintahan Negara Presiden dapat berkonsultasi, dapat meminta nasihat kepada DPA.

Mekanisme pendelegasian kekuasaan yang demikian dalam khasanah Ilmu Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik dikenal dengan apa yang dinamakan konsep *distribution of power*.

Secara gramatika Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 setelah Perubahan dapat dikatakan mengikuti Teori Montesqueu yaitu *Trias Politica* yang memisahkan secara tegas kekuasaan negara ke dalam tiga kekuasaan yaitu Kekuasaan Eksekutif, Kekuasaan Legislatif dan Kekuasaan Yudikatif. Oleh karenanya dalam UUD 1945 hanya disebutkan tiga kekuasaan dalam Negara yakni:

1. Kekuasaan Pemerintah (Eksekutif) di pegang oleh Presiden (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945).
2. Kekuasaan membentuk Undang-Undang (Legislatif) dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.
3. Kekuasaan Yudikatif dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat (2) UUD 1945).

Demikian juga menurut Jimly Ashiddiqie "Bahwa Indonesia di bawah Undang-Undang Dasar 1945 teramandemen menganut Teori "Pemisahan Kekuasaan" dengan alasan lembaga Negara yang ada sekarang tidak lagi mendapat kewenangan melalui "Pembagian Kekuasaan" dari Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat sebagai mana paradigma yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebelum Perubahan. Kini lembaga-lembaga tersebut mendapat kewenangan secara langsung dari Undang-Undang Dasar 1945.⁶

⁶ Jimly Ashiddiqie, *Tidak bisa lagi berlebihan berterima kasih*, dalam www.hukum.online.com tanggal 09 Februari 2004.

Perubahan ketiga UUD 1945 pada tanggal 10 November 2001 terdapat empat perubahan penting dalam Kekuasaan Kehakiman Yaitu:

1. Jaminan Kekuasaan Kehakiman secara tegas disebutkan dalam batang tubuh (Pasal 24 ayat (1) UUD 1945).
2. Pelaku Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat (2) UUD 1945).
3. Adanya lembaga baru yang bersifat mandiri dalam Struktur Kekuasaan Kehakiman yaitu Komisi Yudisial yang memiliki kewenangan mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan menjaga serta menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim (Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945).
4. Adanya kewenangan yang dilakukan oleh kekuasaan kehakiman untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar; memutus sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus tentang hasil pemilihan umum, dalam hal ini dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Terbentuknya Komisi Yudisial menambah jumlah komisi yang lahir pada era reformasi, lahirnya komisi-komisi di era reformasi pada dasarnya disebabkan tingginya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga negara yang ada. Komisi Yudisial mempunyai 7 (tujuh) orang anggota menurut Pasal 6 UU No. 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial. Anggota Komisi Yudisial di angkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat seperti yang telah ditentukan dalam Pasal 24B ayat (3)

UUD 1945. Ketujuh orang tersebut yang nantinya akan menentukan wajah hakim di masa yang akan datang, terutama dalam rangka mengatasi multi krisis di kalangan hakim meliputi Krisis Immoralitas, Krisis Intelektualitas dan Krisis Kredibilitas. Komisi Yudisial mempunyai fungsi yang amat strategis dalam membangun citra dunia Kehakiman menjadi lembaga yang terpercaya dalam rangka menegakkan *rule of law*; di samping Mahkamah Konstitusi relatif berhasil mengembalikan wibawa hukum di dalam kehidupan bernegara.

Banyak kasus-kasus seperti kasus Nurdin Khalid, Gunawan Muahammad, Akbar Tanjung, dan kasus lainnya yang sering menimbulkan kontroversi terhadap suatu putusan hakim baik di tingkat pertama, banding, kasasi atau peninjauan kembali. Masyarakat tidak percaya lagi atas putusan yang kontroversial karena dinilai ada kesan Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN). Disinilah Komisi Yudisial segera mengeksaminasi putusan yang kontroversial tersebut, sehingga ke depan putusan hakim akan menjadi pedoman bagi pencari keadilan. Demi menjaga citra dan wibawa hakim, tugas Komisi Yudisial adalah untuk mencari solusi perbaikan kinerja para hakim secara menyeluruh di semua tingkatan, sekaligus mencari kader-kader hakim masa depan yang berpotensi menegakkan wibawa peradilan. Sebaiknya Mahkamah Agung dalam hal mutasi, promosi jabatan hingga perekrutan Ketua Pengadilan Tingkat Pertama dan Banding di lingkungan badan peradilan yang sifatnya mengikat melibatkan dan mempertimbangkan rekomendasi-rekomendasi Komisi Yudisial, agar supaya Komisi Yudisial bisa secara obyektif memberikan penghargaan kepada hakim atas prestasi dan jasanya menegakkan citra dan wibawa peradilan sesuai

wewenangannya dalam Pasal 24 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Maka dengan demikian fungsi Komisi Yudisial untuk memilih calon Hakim Agung, serta menjaga/menegakkan keluhuran nama baik peradilan dan perilaku hakim menjadi lebih relevan. Rekomendasi Komisi Yudisial tersebut akan lahir kader-kader hakim yang berkualitas dan profesional menduduki posisi Ketua Pengadilan Pertama dan Banding, sehingga para hakim di semua tingkatan akan interopeksi dan memperbaiki kualitasnya sebagai hakim, dengan demikian akan lebih mudah merekrut mereka memasuki calon Hakim Agung Kelak.

D. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui dan mengkaji Kedudukan Komisi Yudisial dalam Kekuasaan Kehakiman di Indonesia.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Untuk menambah kekayaan pengetahuan di Bidang Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Tata Negara pada khususnya.

2. Bagi Pembangunan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan/saran bagi pemerintah dalam rangka penegakan supremasi hukum, serta dalam menciptakan sistem ketatanegaraan yang lebih baik.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian Pustaka

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menitikberatkan pada jenis penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji dan menganalisis data sekunder yang berupa Bahan Hukum Primer, Sekunder dan Tertier.

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, meliputi;
 - a) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan I, II, III dan IV
 - b) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
 - c) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
 - d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung
 - e) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum
 - f) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial
- 2) Bahan Hukum Sekunder, Yaitu bahan hukum yang membantu menganalisa dan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum Primer, terdiri dari:
 - a) Buku-buku yang berkaitan dengan Negara Hukum dan Komisi Yudisial

b) Majalah, surat kabar, dokumen, tulisan ilmiah yang relevansi dengan masalah Kekuasaan Kehakiman dan Komisi Yudisial

c) Data yang di dapat lewat Internet

3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum primer dan bahan hukum skunder, terdiri dari;

a) Kamus Bahasa Indonesia

b) Kamus Bahasa Inggris

c) Kamus Hukum/Ensklopedi

b. Penelitian Lapangan

Dalam hal ini penulis langsung ke lapangan melakukan penelitian sesuai obyek yang akan diteliti, mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti dan penelitiannya dilakukan di Komisi Yudisial di Jakarta.

2. Responden

a. Ketua Komisi Yudisial atau yang mewakili

b. Pakar Hukum Tata Negara

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum ini adalah Studi Pustaka / Studi Dokumen, ialah suatu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data yang terdapat dalam peraturan perundangan, buku-buku, dokumen-dokumen, surat kabar, majalah dan data yang diperoleh dari internet serta tulisan karya ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat penulis.

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang terkumpul dari penelitian tersebut di susun secara sistematis dan logis serta dipaparkan secara deskriptif untuk mendapatkan gambaran umum tentang Komisi Yudisial dan Kekuasaan Kehakiman.

5. Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menitik beratkan pada hukum, maka pendekatan yang dilakukan oleh penulis adalah pendekatan Yuridis. Adapun analisis data ini penulis akan menggunakan metode Kualitatif yaitu suatu metode berfikir yang di peroleh akan dikaji dari segi hukumnya kaitannya dengan kaidah dan norma yang berlaku.