

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Landasan Teori

a. Teori Negara Hukum

Pemikiran atau ide negara hukum, selain berkaitan dengan konsep *rechtsstaat* yang dikemukakan Julius Stahl dan konsep *the rule of law* yang dikemukakan A.V. Dicey. Konsep negara hukum itu berkaitan dengan nomokrasi yang berasal dari kata *nomos* yang artinya norma, dan *cratos* yang artinya kekuasaan. Oleh karena itu, konsep negara hukum sangat erat kaitannya dengan norma dan kekuasaan atau dengan kata lain kaitannya dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.

Pada masa ke masa dalam praktiknya konsep *rule of law* yang dikemukakan A.V. Dicey diterapkan pada negara hukum dengan sistem Anglo Amerika. Sedangkan konsep *rechtsstaat* yang dikemukakan Julius Stahl diterapkan pada negara hukum dengan sistem Eropa Kontinental yang didukung para ahli hukum lain seperti Immanuel Kant dan Paul Laband.

1. Rechtsstaat

Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup empat elemen penting yaitu :

1. Perlindungan hak asasi manusia
2. Pembatasan kekuasaan

3. Pemerintah berdasarkan undang undang
4. Peradilan tata usaha Negara⁹

Adapun pendapat menurut Julius Stahl di atas, *rechtsstaat* harus memiliki empat unsur tersebut. Kemudian akan dijelaskan keempat unsur tersebut sebagai berikut :

(1) Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan hak asasi manusia adalah sebagai bentuk jaminan hukum bagi tuntutan penegakan melalui proses yang adil. Perlindungan hak asasi manusia tersebut haruslah dilaksanakan dan dijamin setiap negara yang menganut konsep negara hukum. Yang perlu diketahui adalah manusia sejak kelahirannya telah menyandang hak dan kewajiban yang bersifat bebas dan asasi yang harus dihormati. Terbentuknya suatu negara dan penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak asasi kemanusiaan.

(2) Pembatasan Kekuasaan

Dalam kaitannya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal dan pemisahan kekuasaan secara horizontal. Setiap kekuasaan pastilah memiliki kecenderungan dan akan berkembang menjadi sikap yang sewenang-wenang seperti yang dikemukakan oleh Lord Action : *power*

⁹ Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2009 hlm 125

*tends to corrupt, and absolute power corrupt absolutely.*¹⁰ Maka dari itu setiap kekuasaan harus dibatasi dengan cara membagi dan memisahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang kekuasaan sehingga tercipta sistem *checks and balances*.

(3) Pemerintah Berdasarkan Undang-Undang

Pemerintahan berdasarkan undang-undang atau lebih sering disebut sebagai asas legalitas. Dalam konsep negara hukum suatu hal yang mendasar yang harus dimiliki sebuah negara yang menganut konsep negara hukum adalah asas legalitas. Asas legalitas dalam kaitannya setiap tindakan yang dilakukan pemerintah haruslah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang tertulis dan telah berlaku sebelum pemerintah melakukan tindakan. Dalam konsep ini juga banyak dikemukakan oleh banyak ahli hukum salah satunya yaitu A.V. Dicey

(4) Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara dibentuk agar unsur dari negara hukum yakni hak asasi manusia, pembatasan kekuasaan, dan tindakan negara yang berdasarkan undang-undang tidak dilanggar oleh suatu negara itu sendiri. Peradilan Tata Usaha Negara juga harus mempunyai sifat bebas dan memihak. Dalam setiap negara hukum haruslah terbuka bagi setiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara yang dianggap merugikan warga negara, maka dari itulah dibutuhkan sebuah peradilan tata usaha Negara yang mampu menjamin keadilan

¹⁰ *Ibid*, hlm 129

bagi setiap warga negara yang merasa dirugikan oleh keputusan pejabat administrasi negara.

2. rule of law

Adapun menurut A.V. Dicey menguraikan tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebut dengan istilah *the rule of law*, yaitu :

1. *Supremacy of law*
2. *Equality before the law*
3. *Due process of law*¹¹

Ketika melihat pendapat dari A.V. Dicey dari ketiga poin yang harus dimiliki oleh Negara hukum atau disebut dengan istilah *the rule of law*. Maka selanjutnya akan di jelaskan ketiga unsur tersebut sebagai berikut :

(1) *Supremacy of law* (supremasi hukum)

Ketika berbicara *Supremacy of law* (supremasi hukum), maka jika ditarik dari pola berfikir normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum yang artinya bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pada hakikatnya dalam supremasi hukum pemimpin tertinggi dalam suatu negara bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan tentang supremasi hukum haruslah tercermin dalam perumusan hukum dan atau konstitusi itu dalam kaitannya pengakuan normatif. Dalam pengakuan empiris harusnya tercermin dalam perilaku sebagian besar masyarakat bahwa hukum itu harus di junjung tinggi dalam kaitan

¹¹*Ibid*, hlm 125

hidup di dalam masyarakat. Dan masyarakat mengakui dan bertindak sesuai dengan hukum.

(2) *Equality before the law* (persamaan dihadapan hukum)

Adanya persamaan dalam hukum merupakan sesuatu hal yang mutlak harus dimiliki oleh negara hukum. Adanya persamaan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan haruslah diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dan segala bentuk yang tidak mencerminkan persamaan dilarang. Akan tetapi ada tindakan yang dikecualikan yakni yang dinamakan *affirmative actions* guna mendorong dan mempercepat kelompok tertentu untuk mengejar kemajuan atau menyamakan kedudukan dengan kelompok masyarakat yang jauh lebih maju.

(3) *Due process of law* (asas legalitas)

Dalam setiap Negara hukum, syarat mutlak nya adalah berlakunya asas legalitas dalam segala bentuk. Dalam kaitannya seluruh tindakan pemerintah haruslah berkaitan dengan peraturan perundang undangan tertulis yang harus ada dan berlakunya peraturan perundang undangan itu, harus berlaku terlebih dahulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah.

3. Negara Hukum Indonesia

Indonesia sebagai Negara hukum itu dapat dilihat dari konsep negara hukum ini dipertegas Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen dalam Pasal 1 ayat (3) yang menetapkan “Negara Indonesia adalah Negara

Hukum". Hal itu cukup membuktikan bahwa Negara Indonesia menganut konsep Negara hukum yang berdasarkan apa yang tercantum pada konstitusi Negara Indonesia yaitu UUD 1945.

Menurut Muhammad Tahir Azhari unsur-unsur pokok negara hukum

Republik Indonesia, adalah :

- a. Pancasila
- b. Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Sistem Konstitusi
- d. Persamaan
- e. Peradilan Bebas.¹²

Merupakan konsekuensi logis dari konsep dasar Indonesia sebagai Negara hukum adalah terciptanya peradilan yang bebas tanpa intervensi dan campur tangan dari pihak manapun, baik itu intervensi lembaga lain maupun intervensi dari pihak internal.

Menurut C.S.T. Kansil dan Christine ST Kansil:

Kekuasaan Kehakiman ini mengandung pengertian didalamnya kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva dan rekomendasi yang datang dari pihak ekstra yudisial dalam hal-hal yang diizinkan Undang-Undang, Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial tidaklah mutlak sifatnya karena tugas hukum adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dengan menafsirkan hukum dan mencari dasar-dasar, asas-asas yang menjadi landasannya, melalui perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya

¹² M.Tahir Azhari, Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsip Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini. Bulan Bintang, Jakarta, 2005, hlm 83-84

sehingga keputusannya mencerminkan keadaan bangsa dan rakyat Indonesia.¹³

Berdasarkan apa yang dijelaskan C.S.T. Kansil dan Christine ST Kansil bahwa kekuasaan kehakiman harus bebas tanpa campur tangan pihak di luar kekuasaan cabang kekuasaan yudisial. Hal lain juga yang perlu dianggap penting adalah wewenang cabang kekuasaan yudisial tidaklah bersifat mutlak dalam hukum, untuk itulah dibentuk suatu lembaga baru dalam cabang kekuasaan yudisial yaitu Komisi Yudisial yang sifatnya sebagai pengawas hakim dalam menjalankan kekuasaan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.

Montesquie mengemukakan pentingnya kekuasaan yudisial karena kekuasaan Kehakiman yang independen akan menjamin kebebasan individu dan hak asasi manusia. Prinsip persamaan di muka hukum merupakan elemen yang penting dalam konsep *rule of law*.¹⁴

Dari yang dikemukakan oleh Montesquie dapat diketahui kekuasaan yudisial yang independen merupakan wujud dari prinsip persamaan di muka hukum atau dikenal dengan konsep *rule of law*.

¹³ C.S.T. Kansil dan Christine ST Kansil, Hukum Tata Negara RI Jilid I, Rineka Cipta, Jakarta, 1984, hlm 191-192

¹⁴ Andi. M. Nasrun, Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto, Elsam, Jakarta, 2004, hlm 32

b. Teori Kewenangan

(1) Definisi Kewenangan

Menurut Prayudi, ada perbedaan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*).

Kewenangan adalah:

- a. Apa yang disebut “kekuasaan formal”, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh UU) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.
- b. Kewenangan biasanya terdiri dari beberapa wewenang.
- c. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan. Contohnya: kewenangan di bidang kehakiman atau kekuasaan mengadili yang disebut: kompetensi / yuridiksi.

Sedangkan yang dimaksud wewenang adalah: Kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik. Contoh: wewenang menandatangani / menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangannya tetap berada ditangan menteri (biasa disebut delegasi wewenang).¹⁵

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa wewenang itu ada dalam kewenangan karena di dalam kewenangan itu terdiri dari beberapa wewenang. Hal lain yang dapat diketahui adalah bahwa kewenangan mempunyai kedudukan lebih tinggi dari wewenang.

(2) Sumber Kewenangan

Sumber kewenangan merupakan unsur penting dalam suatu kewenangan lembaga atau organ negara, hal itu dikarenakan akan mengetahui sumber

¹⁵ Jum Anggriani, Hukum Administrasi Negara, Cetakan Pertama, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm 87-88.

kewenangan organ atau lembaga negara dalam menjalankan tugas atau kewenangannya. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. *Atributie: toetkening van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan an een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).¹⁶

(3) Sifat Kewenangan

Adapun sifat-sifat kewenangan menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt adalah sebagai berikut :

- a. Wewenang Fakultatif: dikatakan wewenang pemerintahan yang fakultatif (ada pilihan), apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan, maka wewenang yang demikian itu dapat dikatakan sedikit banyak dikatakan terikat. Dalam hal ini badan/pejabat TUN yang bersangkutan tidak wajib untuk menerapkan wewenangnya. Jadi masih ada pilihan, sekalipun itu hanya dapat dilakukan apabila hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan dasarnya dipenuhi.
- b. Wewenang Terikat: wewenang ini terjadi apabila dalam peraturan dasarnya sedikit banyak ditentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Bila peraturan dasar tersebut menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan ini disebut wewenang pemerintahan yang terikat. Jadi badan/pejabat TUN yang bersangkutan tidak dapat berbuat lain daripada menjalankan secara harfiah dari apa yang tertulis dalam rumusan peraturan dasarnya.
- c. Wewenang Bebas (Diskresioner): Dalam kenyataannya, wewenang untuk menentukan isi dari keputusan atau pengaturan sebagai penerapan wewenang pemerintahan lebih lanjut biasanya tidak pernah bersifat terikat. Pada kebiasaannya, pembuat UU menyerahkan pengaturan norma yang lebih konkret dan individual lebih lanjut kepada badan/pejabat TUN

¹⁶ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm: 102

yang diberi wewenang. Jadi biasanya pada peraturan dasarnya memberikan suatu ruang lingkup kebebasan kepada badan/pejabat TUN (tidak bersifat mengikat sama sekali).¹⁷

c. Teori Pengawasan

(1) Definisi Pengawasan

Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah “awas”, sedangkan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian “*controlling*” ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata “kendali”. Pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar.¹⁸

(2) Tujuan Pengawasan

Pada dasarnya setiap kegiatan pengawasan mempunyai tujuan tertentu, dan adanya pengawasan diharapkan mampu memperbaiki suatu kegiatan yang dilakukan agar tujuan yang direncanakan dapat tercapai

Pengawasan bertujuan untuk :

- a. menunjukkan atau menemukan kelemahan-kelemahan agar dapat diperbaiki dan mencegah berulangnya kelemahan-kelemahan itu Menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai rencana, kebijaksanaan dan perintah (aturan yang berlaku) Menertibkan kordinasi kegiatan.
- b. Membina kepercayaan masyarakat pada kepemimpinan organisasi.¹⁹

¹⁷ Jum Anggriani, *Op. Cit.*, hlm 95-96.

¹⁸ Viktor M. Situmorang, Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, (cetakan II), 1998, hal 18.

¹⁹ Kemal Ahmad Ridla, *Tesis, Sistem Pengawasan Di Indonesia*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2013, hlm 16

(3) Proses Pengawasan

Proses pengawasan terdiri dari beberapa tindakan (langkah pokok) tertentu yang bersifat fundamental bagi semua pengawasan manajerial, langkah-langkah pokok ini menurut George R Terry meliputi:

(1) Menetapkan Standar Pengawasan

Standar Pengawasan adalah suatu standar (tolok ukur) yang merupakan patokan bagi pengawas dalam menilai apakah obyek atau pekerjaan yang diawasi berjalan dengan semestinya atau tidak. Standar pengawasan mengandung 3 (tiga) aspek, yaitu:

- a) Rencana yang telah ditetapkan, mencakup kualitas dan kuantitas hasil pekerjaan yang hendak dicapai, sasaran-sasaran fungsional yang dikehendaki, faktor waktu penyelesaian pekerjaan.
- b) Ketentuan serta kebijaksanaan yang berlaku, mencakup ketentuan tentang tata kerja, ketentuan tentang prosedur kerja (tata cara kerja), peraturan per UU-an yang berkaitan dengan pekerjaan, kebijaksanaan resmi yang berlaku, dll.
- c) Prinsip-prinsip daya guna dan hasil guna dalam melaksanakan pekerjaan mencakup aspek rencana dan ketentuan serta kebijaksanaan telah terpenuhi, pekerjaan belum dapat dikatakan berjalan sesuai semestinya apabila efisien dan efektivitasnya diabaikan, artinya kehematan dalam penggunaan dana, tenaga, material dan waktu.

(2) Mengukur Pelaksanaan Pekerjaan

Penilaian atau pengukuran terhadap pekerjaan yang sudah/seyatanya dikerjakan dapat dilakukan melalui antara lain:

- a) Laporan (lisan dan tertulis)
- b) Buku catatan harian tentang itu, Bagan
- c) Jadwal atau grafik produksi/hasil
- d) Inspeksi atau pengawasan langsung; Pertemuan/konferensi dengan petugas-petugas yang bersangkutan; Suvei yang dilakukan oleh tenaga staf atau melalui penggunaan alat teknik.

(3) Membandingkan Standar Pengawasan dengan Hasil Pelaksanaan Pekerjaan

Aktivitas tersebut di atas merupakan kegiatan yang dilakukan perbandingan antara hasil pengukuran dengan standar. Maksudnya, untuk mengetahui apakah diantaranya terdapat perbedaan dan jika ada, maka seberapa besarnya perbedaan tersebut kemudian untuk menentukan perbedaan itu perlu diperbaiki atau tidak.

(4) Tindakan Koreksi (Corrective Action)

Apabila diketahui adanya perbedaan, sebab-sebabnya perbedaan, dan letak sumber perbedaan, maka langkah terakhir adalah mengusahakan dan melaksanakan tindakan perbaikannya. Dari

kegiatan tersebut di atas ada perbaikan yang mudah dilakukan, tetapi ada juga yang tidak mungkin untuk diperbaiki dalam waktu rencana yang telah ditentukan. Untuk solusinya maka perbaikan dilaksanakan pada periode berikutnya dengan cara penyusunan rencana/ standar baru, disamping membereskan factor lain yang menyangkut penyimpangan tersebut, antara lain:

- a. Reorganisasi
- b. Peringatan bagi pelaksana yang bersangkutan, dsb.²⁰

(4) Jenis-Jenis Pengawasan

Dalam proses pengawasan terdapat beberapa jenis jenis pengawasan antara lain akan dijabarkan sebagai berikut :

- 1) Berdasarkan lembaga
 - a. Pengawasan Langsung (Pengawasan Melekat)

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pemimpin atau pengawas dengan mengamati, meneliti memeriksa, mengecek sendiri secara *"on the spot"* di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.²¹
 - b. Pengawasan tidak langsung

Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tulisan, mempelajari pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa *"on the spot"*.²²
- 2) Berdasarkan Waktu
 - a. Pengawasan Preventif

Secara umum arti pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pelaksanaan, ini berarti pengawasan terhadap segala sesuatu yang bersifat rencana.
 - b. Pengawasan Represif

²⁰ *Ibid*

²¹ Viktor M. Situmorang, Jusuf Juhir, Op.Cit, hlm 28.

²² *Ibid*, hlm 28

Pengawasan Represif mempunyai pengertian secara umum sebagai pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan. Jadi pengawasan represif ini merupakan kebalikan dari pengawasan preventif.²³

3) Berdasarkan Ruang

menurut George R Terry Pengawasan berdasarkan ruang dibedakan menjadi 2 yaitu :

a. Pengawasan Intern (*Internal Control*)

Pengawasan intern adalah merupakan kebalikan dari pengawasan ekstern, karena pengertian intern yang berarti “dari dalam” dalam pengawasan intern subyek pengawasan yaitu si pengawas berada di dalam susunan organisasi obyek yang diawasi.

b. Pengawasan Ekstern (*External Control*)

Secara harafiah, pengawasan ekstern berarti “pengawasan dari luar” dalam pengawasan ekstern subyek pengawasan yaitu si pengawas berada di luar susunan organisasi obyek yang diawasi.²⁴

2. Definisi Konseptual

a. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik

Indonesia Tahun 1945

Amandemen berarti perubahan, kata ini berasal dari kata dasar “*to amend*” yang artinya merubah. Amandemen dilaksanakan bertujuan untuk memperkuat fungsi dan posisi yang berkembang guna mencapai tujuan negara sebagaimana yang biasanya diumumkan oleh konstitusi itu sendiri.²⁵

Amandemen UUD 1945 memang dimungkinkan dalam pasal 37 UUD 1945. Karena tuntutan zaman memang seharusnya sebuah konstitusi sebuah bangsa itu berubah mengikuti perkembangan zaman terutama pasal pasal yang

²³ Kemal Ahmad Ridla, Sistem Pengawasan Di Indonesia, Tesis Administrasi Negara UNDIP, Semarang, 2013, hlm 16

²⁴ *Ibid*,

²⁵ Morissan, Hukum Tata Negara RI Era Reformasi, Ramdina Perkasa, Jakarta, 2005, hlm,

mengenai kondisi reformasi saat ini. Dalam perjalanannya sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan yang mendasar mengenai konstitusinya. Perubahan itu didasari perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan perubahan sebanyak empat kali oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tepatnya pada tahun 1999 - 2002. Perubahan itu didasari kemauan untuk terus memperbaiki sistem ketatanegaraan dan juga membangun pemerintahan yang demokratis dengan *checks and balances* yang seimbang dan setara antara cabang cabang kekuasaan baik eksekutif, legislatif dan yudisial. Tujuan lain dari perubahan konstitusi adalah menegakkan supremasi hukum, keadilan dan melindungi hak asasi manusia.

Khusus perubahan terhadap lembaga yudisial dimaksudkan untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang merdeka yang merupakan salah satu prinsip penting bagi Indonesia sebagai suatu negara hukum. Prinsip ini menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak manapun dalam bentuk apapun, sehingga dalam menjalankan tugas dan kewajibannya ada jaminan ketidakberpihakan kekuasaan kehakiman kecuali terhadap hukum dan keadilan.

Hal tersebut merupakan konsekuensi logis dari Indonesia sebagai negara hukum. Indonesia secara formil mengakui sebagai negara hukum sejak tahun 1945, sejak UUD 1945 sebelum amandemen Indonesia sudah mendeklarasikan sebagai Negara hukum. Hal itu terbukti dari dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen yang menyebutkan “Indonesia adalah negara berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara berdasarkan

kekuasaan belaka” (*machsstaat*). Kemudian dipertegas dalam UUD 1945 setelah amandemen dalam pasal 1 ayat (3) yang menetapkan : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan banyak sekali mempengaruhi hukum tatanegara Indonesia, sehingga banyak terjadi banyak perubahan di bidang hukum tata negara. Dalam amandemen UUD 1945 mempengaruhi struktur dan mekanisme lembaga yang sudah tidak dijelaskan dengan cara berfikir yang lama karena banyak pokok pokok pemikiran baru yang diperkenalkan pada UUD 1945 yang telah diamandemen. Seluruh cabang kekuasaan baik eksekutif, legislatif dan yudisial banyak mengalami perubahan yang sangat signifikan.

Pada dasarnya amandemen dilakukan untuk memperbaiki mekanisme *Checks and Balances* di antara lembaga lembaga eksekutif, legislatif, dan yudisial yang selama orde lama dan orde baru yang belum terlaksana dengan baik. Khusus dibidang yudisial diusahakan agar tidak ada keberpihakan kekuasaan kehakiman sehingga ada kesamaan di mata hukum. Maka kemudian memunculkan gagasan kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan umum, peradilan militer, peradilan agama, peradilan tata usaha negara yang kemudian di jalan satu atap oleh Mahkamah Agung yang gagasan ini masuk dalam amandemen UUD 1945 yang ketiga pada tahun 2001. Akan tetapi penyatuan satu atap peradilan menimbulkan kekawatiran akan terjadinya monopoli kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung maka dari itu muncul juga gagasan lembaga yang mampu mengawasi lembaga

kekuasaan kehakiman dalam kaitannya Mahkamah Agung yaitu Komisi Yudisial muncul sebagai lembaga baru pada cabang yudisial pada amandemen UUD 1945 yang ketiga tahun 2001.

b. Komisi Yudisial

Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menurut Pasal 1 ayat 1 Undang Undang RI No 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Dari Undang Undang No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

Komisi yudisial merupakan lembaga yang masuk dalam cabang kekuasaan yudisial yang dasar kewenangannya diberikan langsung pada Pasal 24B perubahan ketiga UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001 mengamanatkan terbentuknya lembaga dalam cabang kekuasaan yudisial yakni Komisi Yudisial yang merupakan lembaga bersifat bebas dan mandiri tanpa campur tangan dari cabang kekuasaan lainnya. Lembaga Komisi Yudisial muncul dalam rangka menjaga kepercayaan masyarakat kepada lembaga kekuasaan kehakiman yang pada waktu orde baru banyak kasus yang tidak mampu diselesaikan oleh lembaga kekuasaan kehakiman. Sebagai tuntutan era reformasi maka sangatlah dibutuhkan sebuah lembaga yang mampu mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga kekuasaan kehakiman. Dalam rangka kekuasaan kehakiman bebas dari campur tangan cabang kekuasaan lainnya, bertujuan untuk menciptakan kekuasaan kehakiman yang bebas tanpa memihak siapapun dan tetap dalam

tujuan untuk mencapai keadilan. Maka diperlukan suatu lembaga yang mampu mengemban tugas tersebut dan hal itulah yang menjadi harapan masyarakat terhadap lembaga Komisi Yudisial.

Kehadiran Komisi Yudisial di Indonesia didasari pemikiran bahwa hakim agung yang duduk di Mahkamah Agung dan para hakim merupakan figur-figur yang sangat menentukan dalam perjuangan menegakkan hukum dan keadilan. Apalagi hakim agung duduk pada tingkat peradilan tertinggi dalam susunan peradilan. Sebagai Negara hukum, masalah keluhuran martabat, serta perilaku seluruh hakim merupakan hal yang sangat strategis untuk mendukung upaya menegakkan peradilan yang handal dan realisasi paham Indonesia adalah negara hukum. Melalui Komisi Yudisial ini, diharapkan dapat diwujudkan lembaga peradilan yang sesuai dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkan penegakan hukum dan pencapaian keadilan melalui putusan hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta perilakunya.²⁶

Berdasarkan pemaparan tersebut tentulah dapat kita ketahui bahwa dalam lembaga Komisi Yudisial tersimpan harapan yang sangat besar, guna dapat memperbaiki citra dari cabang kekuasaan yudisial terlebih dalam aspek pengawasan terhadap penegak hukum yang dianggap sebagai wakil tuhan di bumi, yakni hakim agar dapat melakukan profesinya sesuai dengan etika profesi dan perilaku hakim yang sebagaimana mestinya sehingga tercapainya tujuan dari cabang kekuasaan kehakiman yakni keadilan.

Kewenangan mengenai Komisi Yudisial ada pada UUD 1945 pasal 24B adalah sebagai berikut (1) berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan (2) mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

²⁶ Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Panduan dalam Memasyarakatkan UUD Negara RI Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2003, hlm 195.

Kemudian diperjelas pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang No 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial. Dalam konteks ketatanegaraan Komisi Yudisial mempunyai peranan yang sangat penting yaitu :

- (1) Mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pencalonan Hakim Agung.
- (2) Melakukan pengawasan terhadap Hakim yang transparan dan partisipatif guna menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Kewenangan Komisi Yudisial dalam hubungannya dengan Mahkamah Agung, untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dengan cara :

- (1) Melakukan pendaftaran calon Hakim Agung;
- (2) Melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung;
- (3) Menetapkan calon Hakim Agung;
- (4) Mengajukan calon Hakim Agung ke Dewan Perwakilan Rakyat

Berdasarkan pasal 14 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial. Berdasarkan hal tersebut peran komisi yudisial sangatlah penting di bidang kekuasaan kehakiman karena komisi yudisial dianggap lembaga yang mampu mengembalikan citra kekuasaan kehakiman yang seiring waktu terus turun kepercayaan masyarakat terhadap lembaga

peradilan. Hal itu dikarenakan sering ditemukannya kasus mafia peradilan sehingga mencederai kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan.

c. Mahkamah Agung

Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menurut Pasal 1 ayat 2 Undang Undang RI No 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Dari Undang Undang RI No 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara. Mahkamah Agung merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung keberadaannya dijamin oleh Pasal 24 ayat 2 dan 24B dari perubahan ketiga UUD 1945 kemudian diatur dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, setelah itu diubah kembali dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Berdasarkan yang di atur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 sebagai berikut “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 sebuah Mahkamah Konstitusi”. Berdasarkan Pasal tersebut

dapat diketahui bahwa Mahkamah Agung bukan merupakan satu satunya pelaksana dari kekuasaan kehakiman, tugas dan kewenangan Mahkamah Agung berbeda dengan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung mempunyai peran penting dalam bidang hukum khususnya dalam bidang kekuasaan kehakiman.

Pembinaan kekuasaan kehakiman dalam satu atap sangat penting, sehingga pembinaan administrasi badan peradilan yang dahulu terpisah sekarang dapat ditangani dan ditata dengan baik di bawah naungan Mahkamah Agung. Tetapi juga harus dilaksanakan dengan bertahap dan hati-hati.

Dasar kewenangan yang Mahkamah Agung diamanatkan langsung dalam pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang sebagai berikut “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang undangan di bawah undang undang terhadap undang gundang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang undang”. Berdasarkan pasal tersebut kita dapat mengetahui bahwa kewenangan mahkamah agung dibagi menjadi 3 yakni :

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi
- (2) Menguji peraturan perundangundangan di bawah undang undang terhadap undang undang dan
- (3) Mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang undang.

Kewenangan Mahkamah Agung yang diamanatkan UUD 1945 kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang RI No 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah dalam Undang Undang RI No 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Undang Undang RI No 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Kemudian mengenai Mahkamah Agung juga di atur dalam Undang-Undang RI No 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

d. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan Kehakiman yang mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan kewenangannya sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24 ayat (2) dan 24C Perubahan Ketiga UUD 1945. Kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dalam Undang Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Dari Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kemudian diatur dalam PERPU No 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

PERPU No 1 Tahun 2013 disahkan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi menurut pasal 24C ayat (1) Amandemen Ketiga UUD 1945 menyatakan Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final untuk :

- (1) Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;
- (2) Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
- (3) Memutus pembubaran partai politik;
- (4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

Jadi meskipun Mahkamah Konstitusi merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman sama halnya dengan Mahkamah Agung, akan tetapi Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi yang berbeda dengan Mahkamah Agung, karena Mahkamah Konstitusi hanya berwenang mengadili hal-hal bersifat konstitusional.

e. Pengawasan Hakim

Hakim adalah hakim dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung dan badan peradilan. menurut pasal 1 ayat 5 Undang Undang RI No 18 Tahun

2011 Tentang Perubahan Kedua Dari Undang Undang RI No 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

Hakim merupakan unsur terpenting dalam proses peradilan, karena hakim dianggap sebagai jabatan yang harus dihormati, dan harus dijaga harkat dan martabatnya. Hakim adalah aktor utama penegakan hukum di pengadilan yang mempunyai peran lebih apabila dibandingkan dengan jaksa, pengacara dan panitera.

Istilah “pengawasan” yang dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Pengawasan pada hakikatnya adalah suatu tindakan menilai apakah telah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan akan ditemukan kesalahan-kesalahan yang akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan yang sama terulang lagi²⁷.

Ruang lingkup pengawasan hakim adalah menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim yang meliputi, kode etik dan pedoman perilaku hakim.

Kode etik dan pedoman perilaku hakim adalah panduan keutamaan bagi setiap hakim, baik di dalam maupun di luar kedinasan sebagaimana telah diatur dalam Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia nomor : 047/KMA/SKB/IV/2009 – 02/SKB/P.KY/IV/2009 tertanggal 8 April 2009 tentang Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Hakim. Kode etik dan pedoman perilaku hakim merupakan pedoman bagi hakim dalam menjalankan profesi hakim. Kode etik dan

²⁷ Prim Fahrur Rozi, Tesis Sengketa Pengawasan Antara Mahkamah Agung Dan Komisi Yudisial, Universitas Diponegoro Semarang, 2007, hlm 57

pedoman perilaku hakim dibuat agar para hakim tetap bertindak pada batasan –batasan perilaku sebagai seorang profesi yang mulia sebagai penegak hukum.

Perilaku hakim adalah sikap, ucapan dan atau perbuatan yang dilakukan oleh seorang hakim dalam kapasitas pribadinya yang dapat dilakukan kapan saja termasuk perbuatan yang dilakukan pada waktu melaksanakan tugas profesi, menurut Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia nomor : 047/KMA/SKB/IV/2009 – 02/SKB/P.KY/IV/2009 tertanggal 8 April 2009 tentang Kode Etik Dan Pedoman Perilaku Hakim. Dari ketentuan di atas dapat diketahui bahwa perilaku hakim meliputi segala sesuatu yang dilakukan hakim yang masih dalam kapasitasnya sebagai seorang hakim.

Dalam kurun waktu tiga puluh tahun terakhir akibat sistem kekuasaan yang represif telah mengakibatkan wajah hukum dan praktik peradilan di Indonesia mendapat sorotan yang negatif. Kepercayaan publik pada lembaga kekuasaan kehakiman berada dalam titik yang paling kritis. Ada cukup banyak indikasi yang dapat membuktikan fakta tersebut. Salah satunya adalah mencuatnya istilah mafia peradilan yang banyak menjerat para penegak hukum khususnya profesi hakim. Contoh kasus yang pernah mencuat ke publik adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangkap seorang hakim pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara DKI Jakarta yang tengah menerima suap dan terakhir, muncul tekanan untuk memeriksa hakim yang

memenangkan gugatan praperadilan Anggodo Widjoyo terhadap surat keterangan penghentian penuntutan (SKPP) dua Komisioner KPK.²⁸

Adanya kasus-kasus yang semakin mencoreng citra lembaga kekuasaan kehakiman sehingga masyarakat tidak percaya lagi pada sistem peradilan. Pada dasarnya masyarakat mengharapkan dapat memperoleh keadilan, akan tetapi banyak oknum dalam pengadilan yaitu para hakim yang terhormat bermain dalam memutuskan suatu perkara dengan cara jual beli kasus. Oleh karena itu diperlukan pengawasan terhadap hakim sehingga dapat memperbaiki citra dan kinerja para hakim itu sendiri.

Pengawasan pada hakim diperlukan guna menjaga harkat dan martabat para hakim dan menjaga agar para hakim bekerja sesuai dengan etika profesi dan perilaku hakim. Dalam pengawasan pada hakim juga diperlukan banyak peran serta masyarakat maupun badan kekuasaan yudisial yang lain selain dari lembaga kekuasaan kehakiman yang melakukan pengawasan internal.

Pendapat dari Bagir Manan sebagai mantan ketua Mahkamah Agung periode tahun 2003-2008 secara jujur mengungkapkan :

Mahkamah Agung kerap mendapat sorotan negatif dari berbagai kalangan, walau tidak seluruhnya benar. Integritas, kualitas dan kinerja sebagian hakim dan hakim agung dipertanyakan. Proses berperkara di Mahkamah Agung yang memakan waktu lama dikritik karena mengakibatkan keadilan dari pencari keadilan menjadi tertunda. Serta pengawasan fungsi-fungsi lain, seperti pengawasan dan pembinaan, tidak luput dari kritik.²⁹

²⁸Bambang Sutiyoso, Jurnal Hukum Penguatan Peran Komisi Yudisial Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia, Universitas Islam Indonesia, 18 April 2014, hlm 267

²⁹ Bagir Manan, Kata Pengantar pada Cetak Biru Pembaruan MARI, Mari, 2003. hlm 2

Fungsi pengawasan yang selama ini dilakukan oleh Mahkamah Agung tersebut dipandang mengandung berbagai kelemahan, sehingga memunculkan semangat reformasi yang kemudian ditampung dalam amandemen UUD 1945 yang pada akhirnya memunculkan lahirnya Komisi Yudisial. Urgensitas kehadiran Komisi Yudisial tidak hanya berkenaan adanya kebutuhan dan tuntutan untuk mengembangkan pengawasan pada kalangan hakim secara keseluruhan saja, tetapi lebih jauh dimaksudkan untuk menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim, maka Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung membentuk majelis kehormatan hakim yang ditujukan hanya untuk penjatuhan sanksi atas pelanggaran berat yang dilakukan oleh hakim.

Definisi pelanggaran adalah setiap sikap, ucapan, dan/atau perbuatan yang dilakukan oleh seorang hakim yang bertentangan dengan norma-norma yang ditentukan dalam kode etik dan pedoman perilaku hakim, menurut Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia nomor : 03/KMA/SKB/IX/2012 – 03/SKB/P.KY/9/2012 tertanggal 27 September 2012 Tentang Tata Cara Pemeriksaan Bersama. Dalam kaitannya hakim berperilaku tidak sebagaimana mestinya perilaku seorang hakim.

Majelis kehormatan hakim adalah forum pembelaan diri bagi hakim yang berdasarkan hasil pemeriksaan dinyatakan terbukti melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang undangan serta diusulkan untuk dijatuhi sanksi berat berupa pemberhentian. Menurut Surat Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Komisi Yudisial Republik Indonesia nomor : 04/PB/MA/IX/2012 dan 04/PB/P.KY/09/2012 tertanggal 27 September 2012 Tentang Tata Cara Pembentukan, Tata Kerja Dan Tata Cara Pengambilan Keputusan Majelis Kehormatan Hakim. Jadi ruang lingkup pemeriksaan bersama hanya ditujukan untuk memeriksa kasus-kasus pelanggaran berat saja

Pada praktiknya pengawasan hakim yang dilakukan oleh Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dapat menimbulkan sengketa kewenangan karena persamaan kewenangan pengawasan hakim, dan juga karena perbendaan pandangan tentang pengertian pengawasan yang dimaksud, karena tidak ada aturan yang menjelaskan secara rinci mengenai mekanisme-mekanisme pengawasan dalam lingkup pengawasan mengenai pelanggaran perilaku dan kode etik hakim.