

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Setiap negara yang berdasarkan hukum (*rechstaat*) tentu mempunyai aparatur negara yang mempertahankan tegaknya negara dan hukum. Dalam menjalankan tugasnya aparatur negara itu (termasuk aparat pemerintahan) diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aparatur negara yang bertugas menjalankan penegakan hukum, salah satu di antaranya adalah para hakim di pengadilan. Di Indonesia pengadilan merupakan suatu badan atau institusi yang menjalankan tugas “Kekuasaan Kehakiman”.

Menurut pasal 24 UUD 1945, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 pasal 1 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan, bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

Peradilan Agama adalah kekuasaan negara yang berwenang dalam menerima, memeriksa, mengadili, memutuskan, dan menyelesaikan perkara-perkara tertentu antara orang-orang yang beragama Islam untuk menegakan hukum dan keadilan. (Cik Hasan Bisri, 1997 : 36)

Didalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama pada pasal 12 ayat (1) menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan umum terhadap Hakim sebagai pegawai negeri dilakukan oleh Menteri Agama. Dalam penjelasannya pasal tersebut menjelaskan, Hakim adalah pegawai negeri sehingga baginya berlaku Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Oleh karena itu, Menteri Agama wajib melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Hakim dalam rangka mencapai daya guna dan hasil guna sebagaimana lazimnya bagi pegawai negeri.

Pada masa reformasi terjadi perubahan mendasar dalam bidang hukum, yakni dilakukannya amandemen atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang berimplikasi pada berlakunya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 yang merubah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Didalam pasal 11 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 ayat (1) menjelaskan bahwa Badan-badan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1), secara organisatoris, administratif, dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Dan ayat (2) nya Ketentuan mengenai organisasi, administrasi, dan finansial sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk masing-masing lingkungan peradilan diatur lebih

lanjut dengan Undang-undang sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing. Berdasarkan undang-undang tersebut maka terjadi perubahan pula pada pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 yaitu pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 yang menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan umum terhadap Hakim sebagai pegawai negeri dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung.

Pada tanggal 29 Oktober 2009 diundangkanlah Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 pasal 12 A ayat (1) dan ayat (2) yang menjelaskan bahwa Pengawasan internal atas tingkah laku hakim dilakukan oleh Mahkamah Agung, dan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, pengawasan eksternal atas perilaku hakim dilakukan oleh Komisi Yudisial. Didalam penjelasannya pasal tersebut menjelaskan bahwa pengawasan internal atas tingkah laku hakim masih diperlukan meskipun sudah ada pengawasan eksternal yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Hal ini dimaksudkan agar pengawasan lebih komprehensif sehingga diharapkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim betul-betul dapat terjaga.

Berangkat dari masalah diatas penulis merasa tergugah untuk mengkaji permasalahan tersebut dalam sebuah skripsi yang akan dilaksanakan dengan judul: **“Perubahan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama”**

B. Rumusan Masalah

Perubahan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan Hakim di Lingkungan Peradilan Agama telah mengalami beberapa kali perubahan, dari mulai Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan Hakim di Lingkungan Peradilan Agama yang dilakukan oleh Lembaga Eksekutif, kemudian aturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama yang dilakukan oleh Ketua Mahkamah Agung sampai pada aturan Perundang-undangan tentang Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.

Dari permasalahan diatas muncul beberapa pertanyaan yang teridentifikasi sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis Perubahan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama?
2. Apa yang menjadi Dasar Pertimbangan Perubahan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama?
3. Bagaimana Perkembangan Sistem Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama dari Tahun 1989 sampai Tahun 2009?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis Perubahan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama
- b. Untuk mengetahui Dasar Pertimbangan Perubahan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama, dan
- c. Untuk mengetahui Perkembangan Sistem Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama dari Tahun 1989 sampai Tahun 2009

2. Kegunaan Penelitian ini diharapkan berguna bagi pengembangan pengetahuan ilmiah di Bidang Peradilan Islam, khususnya dalam Perubahan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama. Hal tersebut merupakan reformasi dalam ranah hukum, sekaligus sebagai wujud nyata perubahan mendasar dalam sistem peradilan di Indonesia.

Disamping itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan menjadi sumbangan pemikiran bagi pihak yang haus akan ilmu, dan diharapkan menarik minat peneliti lain, untuk mengembangkan penelitian lanjutan tentang masalah yang sama atau serupa guna penyempurnaan penelitian ini.

D. Tinjauan Pustaka

Guna lebih menelaah dan mendalami serta menghindari terjadinya duplikasi dan menerangkan bahwa penulis bukan sebagai peneliti pertama dalam penelitian ini, maka penulis coba memaparkan beberapa tulisan yang berkaitan dengan **“Perubahan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama”**. Pada tahun 2011 Subur Saputra meneliti mengenai **“Rekrutmen dan Sistem Pembinaan Hakim di Lingkungan Peradilan Agama”**, dan Abdul Halim Tali meneliti **“Sistem Pembinaan dan Pengawasan Hakim di Pengadilan Agama Pasca Lahirnya UU No.59 Tahun 2009”**. Kedua penelitian tersebut menitikberatkan pada pembahasansistem pembinaan dan pengawasan hakim di lingkungan pengadilan agama, sedangkan penelitian yang dilakukan oleh penulis dititikberatkan pada perubahan undang-undang tentang sistem pembinaan dan pengawasan terhadap hakim di lingkungan peradilan agama dari mulai tahun 1989 sampai dengan tahun 2009.

Ketika tuntutan reformasi dikumandangkan pada tahun 1998 lalu, berbagai konsekuensi perlu ditangani oleh pemerintah maupun masyarakat termasuk membenahan dan perubahan yang fundamental dalam bidang hukum dan politik, perjalanan roda kenegaraan yang tidak konsisten, tidak bisa tidak, harus mengalami perubahan yang selaras, baik terhadap tuntutan masyarakat internasional maupun masyarakat lokal. Akibat dari derasnya tuntutan terhadap perubahan dibidang hukum, maka pemerintah dalam rangka mewujudkan agenda reformasi, untuk menegakkan supremasi hukum, dilakukannlah membenahan

terhadap berbagai peraturan perundang-undangan dengan cara membuat peraturan perundang yang baru maupun merubah peraturan perundang-undangan atau mengganti peraturan perundang-undangan yang ada.

Perubahan sosial seakan-akan dimaknai sebagai sebuah fakta yang nyata meskipun arti perubahan sosial itu sendiri bukanlah mengenai fakta tersebut dan bukan juga suatu yang sama dalam fakta tersebut. Sementara itu menurut Roucek dan Werren sebagaimana dikutip oleh Abdul Syani memberikan batasan perubahan sosial sebagai “perubahan dalam proses sosial atau dalam struktur masyarakat.

Pengertian perubahan yang dimaksud adalah perubahan yang direncanakan yaitu suatu usaha sistematis untuk mendesain ulang suatu organisasi dengan cara melakukan adaptasi pada perubahan yang terjadi dilingkungan eksternal maupun internal untuk mencapai sasaran baru.

Teori perubahan hukum, sifatnya abstrak artinya perubahan itu masih memerlukan penjelasan dari hukum lain. Berkenaan dengan hal itu, kaidah yang menyatakan bahwa “hukum berubah karena perubahan waktu, tempat, keadaan, niat, dan kebiasaan (تَغْيِيرُ الْأَحْكَامِ بِتَغْيِيرِ الْأَزْمَانَةِ وَالْأَمْكِنَةِ وَالْأَحْوَالِ وَالنِّيَّاتِ وَالْعَوَايِدِ), merupakan salah satu proposisi yang dapat digunakan untuk memahami dan menjelaskan antar hubungan wilayah penelitian. (Cik Hasan Bisri, 2004 : 128)

Metode dan kerangka teoritis yang menurut penulis tepat digunakan dalam penelitian Perubahan Undang-Undang ini adalah menggunakan teori politik hukum dan teori perubahan hukum.

Menurut Abd. Muin Salim dalam Abdul Manan bahwa: “Agar Politik hukum suatu Negara dapat berjalan dengan baik, maka diperlukan kegiatan-kegiatan untuk menentukan cara kerja fungsi-fungsi masukan (input function) dan fungsi-fungsi keluaran (output function) dalam melaksanakan kebijakan sistem politik. Fungsi politik yang bersifat masukan adalah: sosialisasi politik, rekrutmen politik, artikulasi kepentingan, agresi kepentingan, komunikasi politik. Sedangkan Fungsi politik yang bersifat keluaran adalah : meliputi fungsi pembuatan aturan (rule making), pelaksana aturan-aturan hukum (rule application) dan pengawasan atas aturan-aturan hukum (rule adjudication)” Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa Politik Hukum adalah kebijakan dasar penyelenggaraan negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dimasyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. (Andi Kasmawati, <http://digilib.unm.ac.id/files/disk1/6/universitas%20negeri%20makassar-digilib-unm-andikasmaw-292-1-humanis-1.pdf>)

Teori-teori yang dapat digunakan dalam melakukan perubahan hukum termasuk undang-undang yaitu:

- a. Teori Grad tentang Momen Perubahan Hukum, Teori grad digunakan untuk menjawab masalah yang berkaitan dengan waktu melakukan perubahan atau penggantian suatu perundang-undangan, untuk menjawab pertanyaan tentang kapan saatnya untuk melakukan perubahan hukum dalam rangka menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Tidak mudah untuk menetapkan kapan saatnya tiba hukum untuk mengatur, sebab

pada suatu waktu mungkin oleh suatu kelompok masyarakat sesuatu hal dirasakan suatu problem, yang membutuhkan pemecahannya, tetapi belum tentu kelompok lain merasakan hal yang sama. Dalam hal ini membutuhkan penguasaan yang baik tentang tingkat kematangan suatu Kelompok. (Achmad Ali, 1996:208)

- b. Teori Perubahan Sosial (social change theory) Teori perubahan sosial (social change theory) yang dikemukakan Sleman B. Toneko. Bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat akan menimbulkan situasi tertentu. Apabila hukum itu berlaku efektif maka akan menimbulkan perubahan dan perubahan itu dapat dikategorikan sebagai perubahan sosial. Suatu perubahan sosial tidak lain dari penyimpangan kolektif dari pola yang telah mapan. Sorjono Soekanto, mengemukakan bahwa dalam setiap proses perubahan senantiasa akan dijumpai faktor-faktor penyebab terjadinya perubahan. Menurut Zinzeimen ada faktor-faktor perubahan yang esensial dalam masyarakat yang bekerja sedemikian rupa sehingga memberikan corak konserfatif pada masyarakat itu. Faktor-faktor itu akan membiarkan masyarakat untuk tetap bertahan pada keadaan semula, sekalipun penderitaan yang ditanggung oleh masyarakat itu telah menjadi sedemikian rupa hebatnya. Faktor tersebut dapat berupa apatisme, sikap keagaman, hambatan dan sebagainya. Perubahan pada hukum baru akan terjadi apabila dua unsurnya telah bertemu pada suatu titik singgung kedua unsur itu adalah 1) Keadaan baru yang timbul, 2) Kesadaran akan perlunya perubahan dalam masyarakat yang bersangkutan itu sendiri.

- c. Teori Sociological Jurisprudence, yang dikemukakan oleh Eugen Ehrlich
- ”Teori ini adalah suatu teori yang mempelajari pengaruh hukum terhadap masyarakat dan sebagainya dengan pendekatan dari hukum ke masyarakat. Teori ini dikemukakan oleh Eugen Ehrlich yang berpendapat bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat di pihak lain. Hukum positif akan memiliki daya berlaku efektif apabila berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Eugen Ehrlich ”Menganjurkan agar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terdapat keseimbangan antara keinginan untuk mengadakan perubahan hukum melalui perundang-undangan dengan kesadaran untuk memerhatikan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, kenyataan tersebut dinamakan ” *living law and just law*” yang merupakan ”*inner order*” dari pada masyarakat yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalamnya.”
- Lebih lanjut dikemukakan bahwa : ”Jika ingin diadakan perubahan hukum, maka hal yang patut harus diperhatikan dalam membuat sebuah undang-undang agar undang-undang yang dibuat itu dapat berlaku secara efektif didalam kehidupan masyarakat adalah memperhatikan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat tersebut”. (Andi Kasmawati, <http://digilib.unm.ac.id/files/disk1/6/universitas%20negeri%20makassar-digilib-unm-andikasmaw-292-1-humanis-1.pdf>)

E. Kerangka Berpikir

Politik hukum yang diartikan dengan kebijakan di bidang hukum mengenai peradilan di Indonesia merupakan salah satu agenda penting reformasi dibidang hukum. Secara umum pembenahan politik hukum dimaksudkan untuk mewujudkan tertib peraturan perundang-undangan dan semakin terciptanya peraturan perundang-undangan yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif serta mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan, semakin terjaminnya konsistensi/ sinkronisasi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah. Sedangkan khusus dibidang peradilan, politik hukum dimaksudkan agar semakin terjaminnya konsistensi terwujudnya kemandirian lembaga penegak hukum terutama lembaga peradilan yang berwibawa, bersih yang didukung oleh aparat penegak hukum yang professional dan berintegritas. (Anonimus, 2010 : 55)

Pergeseran kekuasaan dari rezim Orde Baru ke pemerintahan Orde Reformasi, membawa serta merta berbagai perubahan dalam ranah sosial, politik dan hukum. Perubahan mendasar dalam bidang hukum, yakni dilakukannya amandemen atas UUD 1945. Perubahan terhadap UUD 1945 sebagai konstitusi negara yang merupakan sumber hukum tertinggi berawal dari niat melakukan yaitu adanya keputusan politik yakni politik hukum yang merupakan kehendak dari penyelenggara negara tentang arah pengembangan hukum atau sistem hukum dimasa yang akan datang. Politik hukum ada karna adanya reformasi yakni adanya perubahan struktural yang berbasis pada nilai dasar yang telah

disepakati. Politik hukum itu mengalami perubahan, sejalan dengan dinamika masyarakat secara nasional dan internasional. (Cik Hasan Bisri, 2011 : 185)

Perubahan UUD 1945 merupakan peristiwa bersejarah yang berhasil diukir oleh para anggota MPR periode 1999-2004. Perubahan UUD 1945 dilakukan pada waktu yang tepat hampir seluruh elemen masyarakat menghendaki adanya perubahan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR hasil pemilu 1999 itu sangat mendasar sehingga dapat menghasilkan penyempurnaan atas hukum tertinggi yang sebelumnya dipandang mengandung berbagai kelemahan/kekurangan dalam mengantarkan bangsa Indonesia mencapai cita-cita bernegara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Reformasi dan tuntutan perubahan UUD 1945 merupakan satu rangkaian ikhtiar yang dilakukan bangsa Indonesia dalam menyongsong perubahan menuju masa depan yang lebih baik. Salah satu konsekuensi logis tuntutan reformasi ialah perubahan UUD 1945. Sebagai konstitusi negara, UUD 1945 dipandang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan rakyat Indonesia. (Anonimus, 2010 : 77)

Amandemen UUD 1945 dilakukan terhadap pasal-pasal yang memuat ketentuan-ketentuan yang tidak mendukung terwujudnya Visi Indonesia 2020, termasuk amandemen pasal 24 tentang kekuasaan kehakiman. Hasil amandemen pasal 24 tersebut secara substansi mengatur tentang kekuasaan kehakiman di Indonesia dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara serta Mahkamah Konstitusi, dan pembentukan

Komisi Yudisial yang bertugas mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan sebagai pengawas internal atas tingkah laku Hakim dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku Hakim. (Hermansyah, www.pemantau.peradilan.com)

Penyatupatan lembaga-lembaga peradilan yang awalnya berada dibawah kekuasaan Eksekutif ke Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan Yudikatif, merupakan perintah konstitusional yang mutlak harus dilakukan (Wahyu Widiana, 2012 : 95). Penyatupatan badan peradilan yang bertujuan untuk menciptakan independensi lembaga peradilan, pada awal perjuangannya senantiasa berpulang pada gagasan amandemen Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman (Sudikno Mertokusumo, 1995 : 142). Pembaharuan kekuasaan kehakiman dan sistem peradilan, sangat erat kaitannya dengan politik hukum yang berlaku. Karena itu, seiring dengan tuntutan reformasi dalam bidang kekuasaan kehakiman agar mandiri dan independen seperti diharapkan UUD 1945 dan Tap MPR X/1998, tataran peraturan perundang-undangan mengalami perubahan, yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Undang-Undang ini pembinaan terhadap empat lingkungan lembaga peradilan yang ada secara teknis yustisial, administratif, organisatoris dan finansial berada di tangan Mahkamah Agung. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 mengalami dua kali perubahan untuk disesuaikan dengan UUD 1945 menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 dan perubahan keduanya

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Undang-Undang ini juga menganut sistem satu atap, sehingga tetaplah Mahkamah Agung yang berwenang melakukan pembinaan secara teknis yustisial, administratif, organisasi dan finansial terhadap empat lingkungan peradilan yang ada dibawahnya.

Melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, yang kemudian diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, telah ditetapkan pengalihan kewenangan yang berhubungan dengan masalah penyelenggaraan, kekuasaan dan kewenangan lembaga peradilan. Hal itu sesuai dengan ketentuan pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa organisasi, administrasi dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya berada dibawah kekuasaan Mahkamah Agung. Berdasarkan ketentuan pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, maka kewenangan dalam bidang organisasi, administrasi dan finansial lembaga peradilan agama berpindah dari lembaga eksekutif, yakni Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama kepada lembaga yudikatif yakni Mahkamah Agung. Adapun yang dimaksud dengan pemindahan kewenangan dalam bidang organisasi itu sendiri meliputi: kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, dan struktur organisasi. Sementara yang dimaksud dengan pemindahan kewenangan dibidang administrasi meliputi: kepegawaian, kekayaan negara, keuangan, arsip dan dokumen. Sedangkan yang dimaksud dengan pengalihan dalam bidang finansial adalah mengenai anggaran yang sedang berjalan. Seluruh unsur yang berada pada

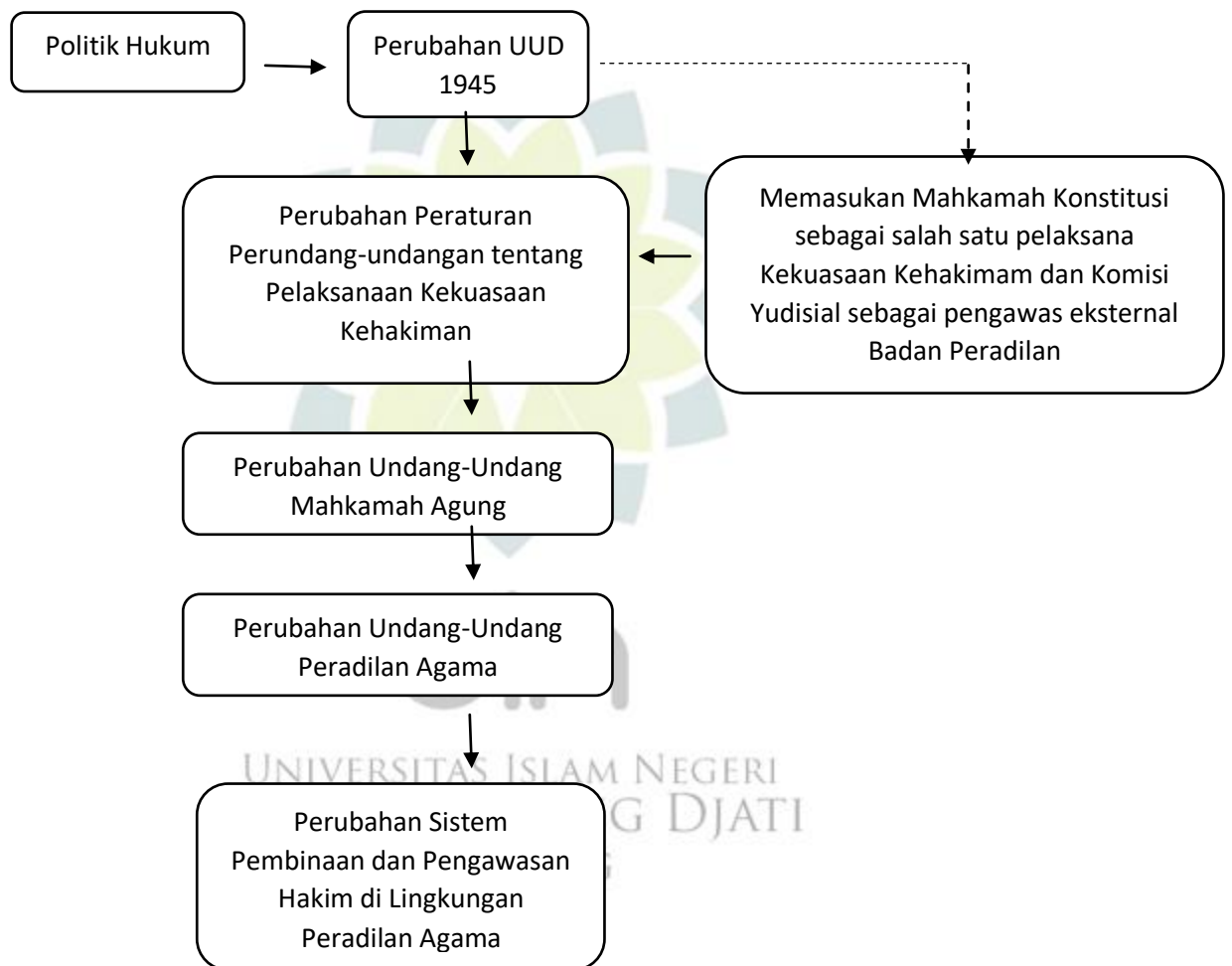
Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama beralih berada dibawah kekuasaan Mahkamah Agung. (Oyo Sunaryo Mukhlas, 2011 : 152)

Berkenaan dengan kebijakan sistem peradilan tersebut, maka dilakukan pula langkah-langkah adaptasi lainnya, terutama yang berkaitan dengan lembaga peradilan. Untuk itu, dilakukannya dua kali amandemen terhadap Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan keduanya Nomor 3 Tahun 2009. Dalam Undang-Undang tersebut pasal 32 menyatakan bahwa Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman, dan juga melakukan pengawasan tertinggi terhadap pelaksanaan tugas administrasi dan keuangan.

Dengan dilakukannya dua kali perubahan terhadap peraturan perundang-undangan mengenai Mahkamah Agung yang merupakan lembaga peradilan tertinggi berimplikasi pula terhadap peraturan perundang-undangan empat badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung, salah satunya yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 yang merupakan perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 telah meletakkan dasar kebijakan bahwa segala urusan mengenai Peradilan Agama, pengawasan tertinggi baik menyangkut teknis yudisial ataupun nonyudisial, yaitu urusan organisai, administrasi, dan finansial berada dibawah kekuasaan Mahkamah Agung. Sedangkan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran

martabat, serta perilaku hakim, pengawasan eksternal dilakukan oleh Komisi Yudisial.

Berdasarkan uraian diatas dapat dilihat kerangka berpikir dalam gambar/skema sebagai berikut:



Keterangan:

- > Hubungan Kausal
- - - - -> Hubungan Fungsional

F. Langkah-Langkah Penelitian

Langkah-langkah yang akan ditempuh dalam menulis penelitian ini meliputi: penentuan metode penelitian yang digunakan, penentuan sumber data dan cara pengumpulan data serta analisis data.

1. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipandang tepat dalam penelitian ini adalah metode analisis isi (*content analysis*). Metode ini digunakan untuk penelitian yang bersifat normatif. Misalnya, untuk melakukan penelitian terhadap sejumlah teks (ayat Qur'an, hadits, dan pemikiran ulama). Demikian pula, metode ini dapat digunakan bagi penelitian teks peraturan perundang-undangan. (Cik Hasan Bisri, 2011 : 231)

Demikian juga pada penelitian tentang **“Perubahan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama”**. Berkenaan dengan hal itu, dapat dilakukan modifikasi metode penelitian analisis ini bagi penelitian kualitatif atau metode penelitian hermeneutik. Metode penelitian ini diarahkan untuk memahami teks dengan menggunakan salah satu metode penafsiran teks hukum, yaitu metode penafsiran autentik yang dapat digunakan untuk memahami kehendak penyusun undang-undang sebagaimana dirumuskan dalam penjelasan umum.

2. Sumber Data

Penentuan sumber data didasarkan atas jenis data yang telah ditentukan. Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari sumber data primer dan sumber data sekunder. (Cik Hasan Bisri, 2001 : 64) Dalam penelitian ini, sumber data

primer berupa Peraturan Perundang-Undangan sebagai suatu dokumen hukum yang terdiri atas konsideran, batang tubuh dan penjelasan. Sumber data sekunder berupa buku-buku literatur yang berhubungan dengan masalah yang di teliti diantaranya mengenai Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama

3. Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan adalah jenis data kualitatif yaitu jenis data yang merupakan jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap masalah yang dirumuskan dan pada tujuan yang telah ditetapkan. Jenis data yang terkait dalam penelitian ini adalah data tentang:

- a. Landasan Filosofis, Yuridis dan Sosiologis Perubahan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama
- b. Dasar Pertimbangan Perubahan Peraturan Perundang-undangan tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama
- c. Perkembangan Sistem Pembinaan dan Pengawasan terhadap Hakim di Lingkungan Peradilan Agama dari Tahun 1989 sampai Tahun 2009

4. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik Studi Kepustakaan (*literatur*) atau studi dokumen yang mengacu kepada tujuan penelitian dan mencerminkan pokok-pokok data yang diperlukan atas judul yang dikemukakan. Studi pustaka atau dokumen merupakan suatu alat

pengumpulan data yang melalui data tertulis dengan menggunakan metode analisis isi.

5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini adalah menggunakan analisis kualitatif, dan langkah-langkah analisis ini adalah sebagai berikut:

- a. Memilih dan memilah data-data yang sudah terkumpul.
- b. Mengklasifikasikan data-data yang sudah terkumpul.
- c. Menghubungkan data yang sudah terkumpul berupa risalah pembentukan Undang-Undang mengenai Peradilan Agama dari tahun 1989, 2006 dan 2009.

Data yang terkumpul baik dari bahan bacaan maupun dari referensi lain itu diidentifikasi, kemudian diklasifikasikan dengan jenis data yang telah ditentukan. Data yang diperoleh dideskripsikan secara keseluruhan sesuai dengan tujuan penelitian dan pengumpulan data. Analisis data dalam penelitian ini merupakan proses penyederhanaan data yang telah ditentukan ke dalam bentuk bacaan yang mudah dipahami dan dimengerti. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, yaitu mendeskripsikan data yang berkaitan dengan tujuan penelitian tersebut.