

BAB II

KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam menguji Undang-Undang telah diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang- Undang Dasar.” Dalam hal ini secara tegas UUD 1945 sebagai hukum tertinggi di Indonesia telah memberikan mandat secara langsung kepada MK untuk menguji undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Pengujian merupakan proses memeriksa, mengadili, dan memutus apakah suatu undang-undang yang diujikan bertentangan dengan UUD 1945 atau tidak.

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan (UU No. 12 Tahun 2011), telah diatur susunan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu: UUD 1945, TAP MPR, Undang- undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

Mahkamah Konstitusi merupakan pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna

menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin konstitusi sebagai hukum tertinggi agar dapat ditegakkan, sehingga Mahkamah Konstitusi disebut dengan *the guardian of the constitution*. Kedudukan Mahkamah Konstitusi ini setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.²³ Dalam menjalankan kewenangannya, termasuk di dalamnya adalah menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, Mahkamah Konstitusi juga melakukan penafsiran konstitusi, sehingga Mahkamah Konstitusi juga disebut *the Sole Interpreter of the Constitution*.

Sebagai lembaga penafsir tunggal konstitusi, banyak hal dalam mengadili menimbulkan akibat terhadap kekuasaan lain dalam kedudukan berhadap-hadapan, terutama terhadap lembaga legislatif di mana produknya direview. Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi yudisial dengan kompetensi obyek perkara ketatanegaraan. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dipahami sebagai pengawal konstitusi untuk memperkuat dasar-dasar konstitusionalisme dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan dengan batasan yang jelas sebagai bentuk penghormatan atas konstitusionalisme. Batas-batas kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga

²³ Miftakhul Huda, September 2007, "*Ultra Petita*" dalam *Pengujian Undang - Undang*, dalam Jurnal Konstitusi Volume 4 Nomor 3, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta,

yudisial merupakan bentuk terselenggaranya sistem perimbangan kekuasaan di antara lembaga negara (*checks and balances*).

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman diharapkan mampu mengembalikan citra lembaga peradilan di Indonesia sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka yang dapat dipercaya dalam menegakkan hukum dan keadilan.

Dasar filosofis dari wewenang dan kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah keadilan substantif dan prinsip-prinsip *good governance*. Selain itu, teori-teori hukum juga memperkuat keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi beserta segenap wewenang dan kewajibannya, dinilai telah merubah doktrin supremasi parlemen (*parliamentary supremacy*) dan menggantikan dengan ajaran supremasi konstitusi.²⁴

Keadilan substantif / keadilan materiil (*substantive justice*) merupakan *al qist* atau bagian yang wajar dan patut, tidak mengarahkan kepada persamaan, melainkan bagian yang patut, berpihak kepada yang benar. Dalam penerapan keadilan substantif ini, pihak yang benar akan mendapat kemenangan sesuai dengan bukti-bukti akan kebenarannya.

Teori-teori yang menjadi dasar pentingnya reformasi konstitusi dan menjadi dasar wewenang serta kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah

²⁴Mariyadi Faqih, Juni 2010, *Nilai-nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat*, dalam *Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 3*, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, h. 97

teori kedaulatan negara, teori konstitusi, teori negara hukum demokrasi, teori kesejahteraan, teori keadilan, dan teori kepastian hukum.

Dasar yuridis wewenang Mahkamah Konstitusi berasal dari Undang-Undang Dasar 1945 yang diatur dalam Pasal 7A, Pasal 78, dan Pasal 24C dan dijabarkan dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003. Terhadap perorangan, kesatuan masyarakat adat sepanjang masih hidup, badan hukum publik atau privat, lembaga negara, partai politik, ataupun pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, jika hak dan/atau wewenang konstitusionalnya dirugikan, dapat mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara yang baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dibentuk karena buruknya penyelenggaraan negara terutama pada masa orde baru, yang ditandai dengan maraknya korupsi, kolusi, dan nepotisme, markus (makelar kasus) sampai saat ini, dan dicampakkannya nilai-nilai keadilan hukum menjadi faktor yang dalam melakukan perubahan diberbagai bidang, terutama sistem peradilan.²⁵

Sebagai organ konstitusi, Mahkamah Konstitusi didesain untuk menjadi pengawal dan penafsir undang-undang dasar melalui putusan-putusannya. Dalam menjalankan tugas konstitusionalnya,

²⁵ Indra Perwira, dkk., November 2010, *Budaya Konstitusi (Constitutional Culture) Dalam UUD 1945 Perubahan Dikaitkan Dengan Gagasan Perubahan Kelima UUD 1945, dalam Jurnal Konstitusi Volume II Nomor 2, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, h. 60.

Mahkamah Konstitusi berupaya mewujudkan visi kelembagaannya, yakni tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.

Visi tersebut menjadi pedoman bagi Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kekuasaan kehakiman yang diembannya secara merdeka dan bertanggung jawab sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi membuka diri untuk menerima permohonan dari masyarakat yang merasa hak-haknya dan kewenangan konstitusionalnya dilanggar akibat berlakunya suatu undang-undang.

Selain itu Kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Bab III pasal 10 yaitu Mahkamah konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir untuk:

1. Menguji undang-undang terhadap UUD RI tahun 1945
2. Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD RI tahun 1945
3. Memutuskan pembubaran partai politik
4. Memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum

Dilansir dari situs resmi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) mengenai dugaan pelanggaran yang

dilakukan oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD. Baca juga: Perbedaan Wewenang MA dan MK Dugaan pelanggaran tersebut dapat berupa tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden, perbuatan tercela, tindakan kriminal seperti penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, dan juga tindak pidana berat lainnya yang diancam dengan pidana lebih dari 5 tahun. Dalam menunaikan kewenangan dan menegakan keadilan sesuai dengan Undang-Undang dasar 1945, Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan untuk memanggil pejabat negara, pejabat pemerintahan, serta warga negara untuk memberikan keterangan. Keterangan tersebut dapat berupa lisan maupun tulisan yang menyangkut suatu perkara. Mahkamah Konstitusi memandangkan semua lembaga negara dalam kedudukan yang sama. Semua lembaga negara bisa diperiksa, diadili, dan dijaga keseimbangannya agar penyelenggaraan negara tetap adil.²⁶

1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Materiil Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)

Salah satu pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi yang ditentukan oleh UUD 1945 yaitu pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 (judicial review). Dimana dalam melakukan pengujian tersebut, Mahkamah Konstitusi menyandarkan frasa pasal, ayat dalam pasal, pasal maupun keseluruhan pasal dari undang-undang yang diuji tersebut dengan UUD 1945. Mahkamah Konstitusi yang disebut juga sebagai

²⁶.<https://www.kompas.com/skola/read/2021/06/04/160222769/tugas-dan-wewenang-mahkamah-konstitusi> diakses tgl 15,10,2021

“the guardian of constitution and the sole interpreting of constitution.”

Disebut sebagai penjaga konstitusi berdasarkan kewenangan dalam memutuskan apakah sebuah produk perundang-undangan telah sesuai dengan konstitusi atau tidak. Kemudian disebut sebagai satu-satunya lembaga yang dapat menafsirkan konstitusi dikarenakan kewenangan *judicial review* menciptakan kewenangan tersebut. Kewenangan menafsirkan itu timbul dari sebuah tafsir pula bahwa bagaimana bisa melakukan *review* terhadap sebuah undang-undang agar berkesesuaian dengan konstitusi apabila tidak diberi kewenangan memaknai dan menafsirkan konstitusi itu sendiri. Artinya kewenangan tafsir konstitusi itu lahir juga dari sebuah penafsiran.²⁷

Diakuinya hak *menguji (judicial review)* di Indonesia menurut Jimly Asshiddiqie merupakan upaya pengujian oleh lembaga *judicial* terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, atau yudikatif. Pemberian kewenangan kepada hakim tersebut merupakan penerapan prinsip *checks and balance* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara yang dapat dipercaya lebih menjamin perwujudan gagasan demokrasi dan cita negara hukum *Rechtsstaat* atau *Rule of Law*. Sesuai dengan prinsip *checks and balances* yang telah menjadi salah satu pokok pikiran dalam UUD 1945 pasca perubahan, pengujian konstitusionalitas materi

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Setengah Abad Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Semangat Kebangsaan*, (Jakarta: PT. Sumber Agung, 2006), hal. 37.

undang-undang telah ditegaskan menjadi kewenangan hakim, yaitu Mahkamah Konstitusi.

Pengujian terhadap norma undang-undang adalah pengujian mengenai nilai konstusionalitas undang-undang, baik dari segi formil ataupun materil. Karena itu, pada tingkat pertama, pengujian konstusionalitas haruslah dibedakan dari pengujian legalitas. Mahkamah Konstitusi pengujian konstusionalitas, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian legalitas, bukan pengujian konstusionalitas. Dalam perkara judicial review undang-undang, baik menurut UUD 1945 maupun menurut UU Mahkamah Konstitusi, ditegaskan Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menilai atau mengadili konstusionalitas sebuah UU terhadap UUD 1945. Mahkamah Konstitusi hanya dapat menyatakan apakah sebuah UU, sebagian isinya, kalimat, atau frasanya, bertentangan dengan konstitusi atau tidak. Mahkamah Konstitusi tidak dapat menerobos batas kompetensi konstusionalitas dan masuk ke dalam kompetensi legalitas. Dalam perkara judicial review, amar putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat masuk ke ranah yang bersifat legalitas.²⁸

Terhadap hak uji materil, Sri Soemantri, memberikan garis bawah bahwa pengujian tersebut adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih

²⁸ Muhammad Mahrus Ali, "Konstusional dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", Jurnal Konstitusi, vol. 12, No. 1, Maret 2015, hal. 176.

tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berkah mengeluarkan suatu peraturan tertentu.²⁹ Karakteristik khusus dalam pengujian materiil undang-undang terhadap UUD 1945 adalah adanya penggunaan tolok ukur metode penafsiran oleh hakim konstitusi untuk menilai materi atau substansi UUD 1945. Penggunaan metode penafsiran oleh hakim konstitusi untuk menilai pertentangan norma hukum dilandasi bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan satu-satunya lembaga negara sebagai penafsir konstitusi (*the sole judicial interpreter of the constitution*). Pengujian konstitusionalitas (pengujian materiil) tidak dapat dilaksanakan tanpa kewenangan menafsirkan pasal-pasal dalam konstitusi yang memiliki kekuatan hukum. Prinsip dasar keadilan konstitusi tidak dapat tercapai apabila masing-masing cabang kekuasaan diberikan kekuasaan untuk menginterpretasikan konstitusi sesuai dengan interpretasinya sendiri-sendiri.³⁰

Penafsiran merupakan bagian dari *rechtsvinding* (penemuan hukum) yang selalu dilakukan oleh hakim dalam memeriksa dan mengadili perkara.³¹ Besarnya kewenangan tafsir tidak terlepas dari upaya untuk memenuhi rasa keadilan, namun jika kewenangannya tersebut tidak dapat digunakan secara negarawan, maka dapat saja merugikan

²⁹ Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1986), h. 6.

³⁰ Abdul Latief, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), h. 323-324.

³¹ Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung: Redefenisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), h. 332

masyarakat pencari keadilan.³² Menurut Satjipto Rahardjo bahwa penafsiran hukum itu merupakan jantung hukum, hampir tidak mungkin hukum bisa dijalankan tanpa membuka pintu penafsiran. Penafsiran hukum merupakan aktifitas yang mutlak terbuka untuk dilakukan, sejak hukum berbentuk tertulis. Diajukan sebuah adagium “membaca hukum adalah menafsirkan hukum”, mengatakan teks hukum sudah jelas, adalah suatu cara saja bagi pembuat hukum untuk bertindak pragmatis seraya diam-diam mengakui, bahwa ia mengalami kesulitan untuk memberikan penjelasan.³³ Artinya kewenangan MK dalam menafsirkan konstitusi sangat besar, bahkan kewenangan MK dalam menafsirkan konstitusi dapat saja memasuki wilayah tanpa batas.

John H. Garvey dan Alexander Aleinikoff mengemukakan beberapa metode utama dalam melakukan penafsiran konstitusi, yaitu: *Interpretivism/Non-Interpretivism*, *Textualism*, *Original Intent*, *Stare Decisis*, *Neutral Principles* dan *balancing* atau kombinasi dari beberapa metode tersebut. Para hakim menggunakan pandangan atau kemampuan mereka berdasarkan pemahaman mereka terhadap hukum itu sendiri, artinya bahwa hakim-hakim berbeda pula dalam melakukan penafsiran konstitusi, sehingga suatu saat para hakim akan saling bertentangan dalam menafsirkan konstitusi terhadap sebuah perkara tertentu. Penafsiran *Original Intent* merupakan penafsiran yang sesuai dengan

³² Refli Harun, *Menjaga Denyut Konstitusi (Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi)*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2004), hal. 301.

³³ Feri Amsari, “Satjipto Rahardjo dalam Jagat Ketertiban Hukum Progresif” *Jurnal Konstitusi*, vol. 6, No. 2, Juli 2009, hal. 180.

pengertian asli dari teks atau istilah-istilah yang terdapat didalam konstitusi. Penafsiran ini biasanya digunakan untuk menjelaskan teks, konteks, tujuan, dan struktur konstitusi.³⁴

Penafsiran originalis ini menitikberatkan pada penilaian pertentangan norma hukum berdasarkan pada original meaning atau original intent yaitu mencoba menghadirkan semangat awal terbentuknya konstitusi tertulis lewat perdebatan-perdebatan pada saat penyusunan UUD, mendasarkan pada pemahaman dan tujuan konstitusi dari pendapat para penyusun konstitusi, originalis melihat beberapa sumber diantaranya pandangan *framers of constitution* termasuk tulisan-tulisan terdahulu pada penyusun konstitusi, artikel-artikel pada koran ketika konstitusi dibentuk, notulensi persidangan dalam pembentukan konstitusi, misalnya catatan persidangan BPUPKI dalam pembentukan UUD 1945, catatan-catatan perumusan norma UUD 1945 amandemen. Justice Antonin Scalia (Hakim Agung Supreme Court Amerika) yang menganut pandangan originalis berpendapat bahwa penafsiran konstitusi hanya dapat dilakukan melalui pendekatan pemahaman dari penyusun konstitusi itu sendiri atau pemahaman umum dari masyarakat terhadap konstitusi itu sendiri. Para originalis mempercayai bahwa cara terbaik dalam menafsirkan

³⁴ Syawaluddin Hanafi, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menafsir Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", Ekspose, vol. XXVI, No. 1, Januari-Juni 2017, hal. 7

konstitusi adalah dengan melihat tujuan para penyusun konstitusi itu sendiri.³⁵

Menurut Mahfud MD, bahwa ketidakjelasan tolok ukur dalam memaknai pertentangan norma hukum yang berdasarkan pada pemaknaan, kriteria, penggunaan penafsiran original intent sebagai metode penafsiran dalam pengujian norma hukum, hal ini terkait dengan teori apa yang menjadi dasar dan semangat dalam perumusan konstitusi maupun pembentukan peraturan perundang-undangan. Hakim boleh menggunakan original intent suatu produk hukum, hal ini berdasarkan fakta bahwa secara teoritis pengujian norma hukum tersebut bertujuan untuk mengetahui makna atau maksud utama/maksud sebenarnya dari isi konstitusi atau peraturan perundang-undangan.³⁶ Sebab dengan pemahaman original intent, maka orisinalitas ataupun gagasan dan semangat asli dari suatu rumusan peraturan perundang-undangan dapat terlindungi. Pengujian dilakukan karena pertentangan antara isi undang-undang dengan UUD, dimana isi konstitusi suatu negara adalah apa yang ditulis dan latar belakang pemikiran apa yang melahirkan tulisan isi konstitusi tersebut tanpa harus terikat dengan teori dan apa yang berlaku di negara lain.³⁰ Selain itu, Mahkamah Konstitusi harus menjadikan original intens sebagai tolok ukurnya.

³⁵ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hal.58.

³⁶ Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 65.

Penafsiran non originalis (*non original intent*). Berbeda dengan penafsiran originalis, alasan yang kuat bahwa penggunaan penafsiran non originalis (*non original intent*) oleh hakim merupakan penafsiran yang paling tepat dalam memahami konstitusi sekaligus sebagai dasar menentukan pertentangan norma hukum adalah:

- a. Para perancang konstitusi (pada *konvensi Philadelphia*) mengindikasikan bahwa mereka tidak ingin keinginan-keinginan mereka yang bersifat spesifik nantinya akan mengontrol interpretasi;
- b. Tidak ada satupun konstitusi tertulis yang mampu mengantisipasi cara-cara yang dapat digunakan pemerintah di masa yang akan datang untuk menindas rakyat, sehingga ada kalanya merupakan keharusan bagi hakim untuk mengisi kekosongan itu;
- c. Maksud para perancang itu bermacam-macam, terkadang bahkan sifatnya sementara dan seringkali mustahil untuk ditentukan;
- d. *Non originalisme* memungkinkan hakim untuk mencegah krisis yang dapat terjadi karena penafsiran yang tidak fleksibel terhadap suatu ketentuan dalam konstitusi yang tidak lagi mampu memenuhi maksud asli dari ketentuan itu; dan
- e. *Non originalisme* memungkinkan konstitusi berkembang sesuai dengan pengertian-pengertian yang lebih mencerahkan tentang

hal-hal, seperti perlakuan yang sama terhadap orang-orang (kulit hitam), kaum perempuan, dan kaum minoritas lainnya.³⁷

Penafsiran non originalis memberikan pemahaman bahwa lembaga kekuasaan kehakiman Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penafsir Undang-Undang Dasar (*the sole judicial interpreter of the constitution*) tidak boleh hanya semata-mata terpaku kepada metode penafsiran “originalisme” dengan mendasarkan diri hanya kepada “original intent” perumusan pasal UUD 1945, terutama apabila penafsiran demikian justru menyebabkan tidak bekerjanya ketentuan-ketentuan UUD 1945 sebagai suatu sistem dan/atau bertentangan dengan gagasan utama yang melandasi UUD itu sendiri secara keseluruhan berkaitan dengan tujuan yang hendak diwujudkan. Mahkamah Konstitusi harus memahami UUD 1945 dalam konteks keseluruhan jiwa (*spirit*) yang terkandung di dalamnya guna membangun kehidupan ketatanegaraan yang lebih tepat dalam upaya memadukan cita hukum (*rechtsidee*) dan cita negara (*staatsidee*) guna mewujudkan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum, yang merupakan penjabaran pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.³⁸

³⁷ I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi: dasar pemikiran, kewenangan, dan perbandingan dengan negara lain*, (Sekretariat Jenderal MK RI:Konstitusi Press (Konpress), 2018.

³⁸ Tanto Lailam, “Penafsiran Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Media Hukum*, vol. 21, No. 1, Juni 2014, hal. 99.

2. Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD RI tahun 1945

Kewenangan MK dalam memutus sengketa antar lembaga negara hanya berlaku terhadap lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Kewenangan tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (“UU MK”) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (“UU 8/2011”) kemudian diubah lagi dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (“Perpu 1/2013”) yang telah ditetapkan sebagai undang-undang oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang yang berbunyi sebagai berikut :

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. memutus pembubaran partai politik; dan
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Mengapa kemudian muncul potensi sengketa antar lembaga-lembaga negara? Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie dalam sistem ketatanegaraan yang diadopsi oleh UUD 1945 sesudah perubahan pertama (1999), kedua (2000), ketiga (2001), dan keempat (2002), mekanisme hubungan antar lembaga negara tidak lagi bersifat vertikal, melainkan bersifat horizontal. Jika sebelum amandemen konstitusi dikenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara, maka pasca amandemen konstitusi tidak dikenal lagi lembaga tertinggi negara. Dalam hal ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat ("MPR") bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, melainkan kedudukannya sederajat dengan lembaga-lembaga konstitusional lainnya seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat ("DPR"), Dewan Perwakilan Daerah ("DPD"), MK, Mahkamah Agung ("MA"), dan Badan Badan Pemeriksa Keuangan ("BPK").³⁹

UU MK tidak menjelaskan lebih lanjut batasan lembaga negara yang menjadi subjek dalam perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Artinya tidak ada

³⁹ Undang undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

penyebutan apa saja lembaga negara yang dapat bersengketa dalam sengketa kewenangan lembaga negara. Batasan yang diberikan bahwa selama kewenangan tersebut diberikan oleh UUD maka lembaga tersebut dapat menyelesaikan perselisihan kewenangan tersebut di MK. bahkan Jimly menyebutkan bahwa lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* maka dapat menyelesaikan perselisihan kewenangnya di Mahkamah Konstitusi.

3. Memutuskan pembubaran partai politik

Jika dilihat dari PMK Nomor 12 tahun 2008 Bab II Pasal 2 tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik dapat dibubarkan oleh Mahkamah apabila: ideologi, asas, tujuan, program partai politik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau ,kegiatan partai politik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau akibat yang ditimbulkannya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum

Hal terakhir yang menjadi kewenangan MK adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, setiap pemilu pasti ada yang tidak menerima akan hasil yang di perolehnya maka hal yang wajar jika ada sengketa dimana sengketa tersebut yang menjadi pemutus akan hasil pemilu tersebut ialah Mahkamah Konstitusi karena kewenangan yang diberikan undang undang.

BAB III

IMPLIKASI HUKUM DARI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 005/PUU-IV/2006

A. Kurangnya *Checks And Balances* antar Lembaga

Dewasa ini, banyak negara terutama negara-negara yang sudah maju mengembangkan lembaga komisi Yudisial (*judicial commissions*) semacam ini dalam lingkungan peradilan dan lembaga-lembaga penegak hukum lainnya maupun di lingkungan organ-organ pemerintahan pada umumnya.⁴⁰ Kewenangan Lembaga semacam Komisi Yudisial di berbagai negara tergantung pada kondisi dan kebutuhan dari masing-masing negara.

Kewenangan lembaga semacam Komisi Yudisial di Eropa Barat seperti Swedia (*domstolsverket*), Irlandia (*Court Service*) dan Denmark (*Lov om Domstolsstyrelsen*), cukuplah luas, yang tidak hanya mengurus rekrutmen hakim, promosi, mutasi serta pengawasan dan pendisiplinan hakim. Akan tetapi, Komisi Yudisial disana diberikan kewenangan pula dalam mengurus pengawasan terhadap administrasi pengadilan, keuangan pengadilan, manajemen perkara sampai dengan manajemen pengadilan yang berkaitan dengan kesejahteraan hakim seperti perumahan hakim, pendidikan hakim dan sebagainya.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan keempat UUD 1945", Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan Tema "Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan", Denpasar, 14-18 Juli 2003, hal.34

Komisi Yudisial di Indonesia hendaknya diberikan kewenangan yang luas agar kelemahan-kelemahan di bidang kekuasaan kehakiman dapat segera diatasi. Komisi Yudisial sebagai salah satu lembaga yang diatur dalam Konstitusi UUD 1945 Amandemen hanya diberikan kewenangan yang sempit. Hal ini tentunya sangat berbeda dengan wacana awal perubahan UUD 1945 dimana usulan-usulan itu tidak hanya terbatas pada hakim agung, namun hakim-hakim di pengadilan hingga hakim Mahkamah Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi.

Komisi Yudisial selayaknya diberi kewenangan yang lebih besar sehingga dapat melaksanakan fungsinya yang bersifat *supporting system*. *Support* di sini harus dimaknai bahwa ia membantu dan mendukung sistem lain yang sifatnya mengatur lembaga, bukan hanya sekedar memberikan rekomendasi. Hal yang menggantung seperti ini (rekomendasi) akan selalu melahirkan persoalan lanjutan ketika apa yang sudah direkomendasikan oleh KY tidak dilaksanakan oleh MA, khususnya karena perbedaan persepsi mengenai masalah teknis yudisial. Jangan sampai pendapat KY nantinya hanya untuk ditampung karena hanya formalitas saja.

Menurut Wilhelmus Jacobus Maria (Wim) Voermans, fungsi ditentukan konteks sosial dan ketatanegaraan serta perkembangan kultural. Bila dikaitkan dengan fungsi Komisi Yudisial, maka kewenangan yang diberikan kepada Komisi Yudisial adalah kewenangan yang diberikan dalam rangka mengatasi segala bentuk kelemahan-kelemahan

yang ditemukan dalam lingkup penegakan hukum dan keadilan khususnya di lingkup kekuasaan kehakiman.

Dengan adanya Putusan MK No.005/PUU-IV/2006, kewenangan salah satu Komisi Yudisial yaitu pengawasan terhadap hakim Mahkamah Konstitusi dan hakim agung dicabut. Hal ini tentunya telah mengurangi kewenangan Komisi Yudisial di bidang pengawasan terhadap hakim konstitusi. Setelah dilakukan revisi Undang-Undang Komisi Yudisial melalui Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2011, Dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 diatur kembali mengenai Kewenangan Komisi Yudisial antara lain :

1. mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan;
2. menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;
3. menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung; dan
4. menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim.

Berdasarkan ketentuan lain Komisi Yudisial berwenang :

- a. menganalisis putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagai dasar untuk melakukan mutasi hakim (Pasal 42 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009), dan

- b. melakukan seleksi pengangkatan hakim Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama dan Pengadilan Tata Usaha Negara bersama MA (diatur dalam Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009), Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Pengadilan Agama, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang PTUN).
- c. Kewenangan *Sub Poena* dan Penyadapan.

Setidaknya ada beberapa Permasalahan Yuridis berupa pelemahan kewenangan terhadap Komisi Yudisial antara lain :

- 1) Pelemahan Melalui Putusan MK No.005/PUU-IV/2006 yang berakibat pada Pencabutan kewenangan Komisi Yudisial untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap Mahkamah Konstitusi dan berakibat pada hilangnya kekuatan mengikat aturan-aturan pengawasan Komisi Yudisial serta hilangnya sebagian besar kewenangan Komisi Yudisial untuk menjatuhkan sanksi.
- 2) Pelemahan terkait Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011 terhadap Komisi Yudisial yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK perihal keanggotaan MKMH
- 3) Pelemahan Melalui Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014 terhadap Komisi Yudisial yang diatur dalam UU No. 4 Tahun 2014 tentang Perrpu No.1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No.24 Tahun 2003 tentang MK menjadi UU

- 4) Pelemahan melalui Putusan MK No. 43/PUU-XIII/2015 terhadap KY yang diatur dalam UU No.49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, UU No.50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama dan UU No.51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dalam hal rekrutmen calon hakim oleh KY

Komisi Yudisial adalah partner atau mitra bagi Mahkamah Agung dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Oleh karena itu setiap hakim berkepentingan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan hakim dan lembaga kehakiman. Hubungan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung bersifat kemitraan bukan persaingan apalagi perseteruan. Hubungan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial memiliki peran yang sangat penting dalam rangka mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya serta dalam rangka guna menegakkan hukum dan keadilan.

Namun kenyataan yang terjadi, antara Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung sering terlibat dalam hubungan yang kurang harmonis antara lain ketika 31 Hakim Agung mengajukan *judicial review* terkait Kewenangan Komisi Yudisial hingga keluarlah Putusan MK No.005/PUU-IV/2006. Putusan MK mengakibatkan salah satunya adalah pasal-pasal terkait dengan pengawasan yang diatur dalam UU No. 22 tahun 2004 menjadi tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Pasca Putusan MK Nomor 005/ PUU/IV/2006 tersebut, semua pelaksanaan kewenangan pengawasan Komisi Yudisial tidak lagi dapat berujung pada penjatuhan sanksi berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian hakim yang melakukan *missconduct*. Pasca Putusan MK tersebut, Komisi Yudisial hanya berwenang untuk mengeluarkan rekomendasi terkait perilaku para hakim yang bermasalah tanpa mempunyai kekuatan eksekutorial dan rekomendasi tersebut diajukan ke Mahkamah Agung untuk ditindaklanjuti.

Komisi Yudisial hanya dapat mengusulkan penjatuhan sanksi kepada Mahkamah Agung sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yang menyatakan bahwa : “Dalam hal dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim dinyatakan terbukti, Komisi Yudisial mengusulkan penjatuhan sanksi terhadap Hakim yang diduga melakukan pelanggaran kepada Mahkamah Agung”.

Banyak rekomendasi yang telah dikeluarkan oleh Komisi Yudisial terkait hakim nakal yang diajukan ke Mahkamah Agung akan tetapi ditolak oleh MA. Kewenangan yang dimiliki oleh Komisi Yudisial terkait pengawasan eksternal Komisi Yudisial terhadap para hakim seolah-olah seperti kewenangan semu karena KY hanya bisa mengeluarkan Rekomendasi saja untuk selanjutnya ditindaklanjuti oleh MA.

Menurut Wakil Ketua Komisi Yudisial Sukma Violetta mencontohkan ada aduan sekitar 1500 hakim teradu tidak profesional pada tahun 2015. Setelah dipilah ada sekitar 450 aduan yang ditindaklanjuti pemeriksaannya. Dari 450 pemeriksaan aduan hakim nakal, ada 116 hakim yang terbukti melakukan pelanggaran dan KY merekomendasikan sanksi ke MA. Menurut Sukma hanya 14 yang diberi sanksi oleh MA sesuai rekomendasi, dua rekomendasi sanksinya diturunkan, sisanya ditolak atau tidak dieksekusi oleh MA.

Komisi Yudisial hanya berwenang mengeluarkan Rekomendasi ke Mahkamah Agung untuk ditindaklanjuti hanya terhadap kasus perilaku hakim yang menyimpang yang diancam dengan sanksi selain sanksi berat berupa pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat. Sedangkan untuk kasus-kasus perilaku hakim dengan pelanggaran berat dengan sanksi pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat, Komisi Yudisial mengusulkan sanksi tersebut untuk ditindaklanjuti kepada Majelis Kehormatan Hakim. Landasan hukum penyelenggaraan Majelis Kehormatan Hakim berdasarkan pada pasal 11A UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, selain itu juga pasal 22F dan 22G UU Nomor 18 Tahun 2011, dan peraturan bersama MA dan KY Nomor 04/PB/MA/IX/2012 dan 04/PB/P.KY.09/2012 tentang Tata Cara Pembentukan, Tata Kerja Dan Tata Cara Pengambilan Keputusan Majelis Kehormatan Hakim.

Dengan dibentuknya Majelis Kehormatan Hakim pada tahun 2012 ini maka Komisi Yudisial sedikit berlega hati karena kewenangan eksekutorial Komisi Yudisial dapat digunakan bersama-sama dengan Mahkamah Agung melalui Perangkat Majelis Kehormatan Hakim ini yang keanggotaannya terdiri dari 3 orang hakim agung dan 4 orang dari Komisi Yudisial. Komisi Yudisial maupun Mahkamah Agung dapat mengajukan sanksi berat ke Majelis Kehormatan Hakim terhadap Hakim Agung dan Hakim pada badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara dan *hakim ad hoc*.⁴¹

Masalah lain yang perlu dikaji lebih lanjut yaitu implikasi Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 terhadap reformasi kekuasaan kekuasaan kehakiman. Setidaknya, ada tiga implikasi yang perlu dicatat khusus.

Judicial corruption adalah Salah satu kekhawatiran banyak kalangan yang *concern* terhadap dunia peradilan adalah Putusan MK tersebut akan semakin menyuburkan praktik korupsi dalam proses peradilan (*judicial corruption*). Dalam bahasa Denny Indrayana, Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 akan menumbuh-kembangkan praktik mafia peradilan. Bahkan, muncul juga penilaian bahwa hakim konstitusi tidak jauh berbeda dengan hakim lain (hakim konstitusi juga hakim).

Sudah menjadi rahasia umum, dalam penyelesaian sebuah perkara, permainan uang dapat dikatakan terjadi dari hulu sampai ke hilir.

⁴¹ Jurnal Nita Ariyani "Penguatan Kewenangan Komisi Yudisial Dalam Rangka Mewujudkan Peradilan Yang Independen" Fakultas Hukum Universitas Janabadra, Yogyakarta

Tegasnya, jual-beli hukum sudah mulai terjadi sejak dari proses penyelidikan sampai ke tahap pelaksanaan putusan hakim. Misalnya, dalam tahap penyelidikan dan penyidikan, permainan uang sering mengalahkan logika dan rasa keadilan masyarakat. Banyak kasus yang sudah seharusnya dilimpahkan ke pengadilan, tetapi karena ada permainan uang, kasus tersebut dihentikan penyidikannya. Alasan yang sering dikemukakan, tidak terdapat cukup bukti untuk melimpahkan perkara ke pengadilan. Padahal, dalam proses-proses awal, penyidik sudah menahan tersangka. Logikanya, kalau dilakukan penahanan, penyidik sudah punya keyakinan kuat bahwa tersangka memang melakukan tindak pidana.

Dalam pengungkapan kasus korupsi, logika-logika hukum bisa jungkir-balik karena adanya faktor uang yang mengiringi perjalanan sebuah kasus. Sudah menjadi rahasia umum, penanganan kasus korupsi justru membuka ruang terjadinya praktik korupsi baru. Laporan masyarakat atas indikasi korupsi tidak jarang digunakan sebagai lahan untuk melakukan pemerasan. Penyidik yang biasanya sangat galak di tahap-tahap awal terkuaknya sebuah kasus, tiba-tiba merasa kekurangan bukti untuk meneruskan kasus ke meja hijau. Kegagalan itu bisa dimengerti karena penyidik menunggu 'setoran' terlebih dulu sebelum mempertimbangkan melanjutkan atau tidak melanjutkan sebuah kasus. Terkait dengan soal ini menarik menyimak pandangan Prof Mahfud MD

(2005), orang-orang yang terindikasi melakukan korupsi sering dijadikan sebagai *automated teller machine* (ATM) bagi aparat penegak hukum.

Kasus yang sampai ke pengadilan, pola permainan uang bisa jauh lebih rumit. Kerumitan muncul karena pihak yang terkait dengan penanganan perkara di pengadilan lebih banyak dibandingkan dengan di tingkat penyidikan seperti pengacara, jaksa, panitera dan hakim. Bagi pengacara yang punya kontak langsung dengan hakim, persoalan bisa menjadi lebih mudah karena pengacara bisa merundingkan vonis yang akan dijatuhkan tanpa perlu menghiraukan tuntutan jaksa. Beberapa kasus membuktikan, sekalipun jaksa menuntut maksimal, hakim dapat saja membebaskan terdakwa.

Berbeda halnya dengan pengacara yang tidak mempunyai kontak langsung dengan hakim, diperlukan pihak ketiga untuk menghubungi hakim. Biasanya, peran pihak ketiga lebih praktis dan aman dilakukan oleh panitera. Inisiatif mempertemukan atau menyambungkan komunikasi antara hakim dan pengacara bisa datang dari hakim sendiri, bisa pula dari pengacara terdakwa, namun tidak tertutup kemungkinan berasal dari penitera sendiri. Dari penjelasan itu, panitera bisa memainkan peran penting dalam proses suap-menyuap di pengadilan.

Tidak hanya itu, peran panitera dalam suatu perkara begitu luar biasanya sampai menyebabkan para pengacara tidak perlu bekerja susah-susah. Misalnya, dari informasi mereka yang biasa berpraktik di pengadilan atau para pemantau peradilan, panitera kerap membuatkan

jawaban-jawaban untuk proses persidangan bagi para pengacara. Dengan mengerti betul isi kepala hakim –dalam banyak kasus panitera sebenarnya yang mengerjakan draf pertimbangan hukum putusan--sangat mudah bagi panitera untuk menyusun suatu jawaban yang dapat diterima oleh logika hakim. Dalam posisi demikian, bagi pengacara, “memegang” panitera tidak hanya bisa memegang seorang hakim tetapi juga bisa memegang seluruh hakim yang menangani perkara.

B. Kekosongan Hukum (di tingkat undang-undang)

Mengenai pelaksanaan fungsi pengawasan KY. Implikasi lain dari Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 munculnya kekosongan hukum mengenai pelaksanaan pengawasan hakim oleh KY. Dengan kejadian ini, pengawasan hakim kembali mengandalkan pengawasan internal. Padahal, selama ini, pengawasan internal dianggap tidak optimal dalam mengawasi praktik menyimpang hakim. Pada halaman 201 Putusan MK No 005/PUU-IV/2006 dinyatakan:

Untuk mengatasi akibat kekosongan hukum yang terlalu lama berkaitan dengan tugas KY, khususnya yang berkaitan dengan ketentuan mengenai pengawasan perilaku hakim, UUKY segera harus disempurnakan melalui proses perubahan undang-undang sebagaimana mestinya. Keinginan untuk mengadakan perubahan undang-undang ini telah pula dikemukakan berkali-kali secara terbuka baik oleh MA maupun oleh KY sendiri. Karena itu, Mahkamah Konstitusi juga merekomendasikan kepada DPR dan

Presiden untuk segera mengambil langkah-langkah penyempurnaan UUKY. Bahkan, DPR dan Presiden dianjurkan pula untuk melakukan perbaikan-perbaikan yang bersifat integral dengan juga mengadakan perubahan dalam rangka harmonisasi dan sinkronisasi atas UUKK, UUMA, UUMK, dan undang-undang lain yang terkait dengan sistem peradilan terpadu. Tugas legislasi ini adalah tugas DPR bersama dengan pemerintah. MA, KY, dan juga MK merupakan lembaga pelaksana undang-undang, sehingga oleh karenanya harus menyerahkan segala urusan legislasi itu kepada pembentuk undang-undang. Bahwa MA, KY, dan juga MK dapat diikutsertakan dalam proses pembuatan sesuatu undang-undang yang akan mengatur dirinya, tentu saja merupakan sesuatu yang logis dan tepat. Akan tetapi, bukanlah tugas konstitusional MA, KY, dan juga MK untuk mengambil prakarsa yang bersifat terbuka untuk mengadakan perubahan undang-undang seperti dimaksud. Setiap lembaga negara sudah seharusnya membatasi dirinya masing-masing untuk tidak mengerjakan pekerjaan yang bukan menjadi tugas pokoknya, kecuali apabila hal itu dimaksudkan hanya sebagai pendukung.

Pada salah satu sisi, gagasan untuk menyusun dan menata kembali model pengawasan hakim dengan melakukan sinkronisasi semua peraturan perundang-undangan yang berada di ranah kekuasaan kehakiman memang diperlukan. Namun, di sisi lain, gagasan ini seolah-

olah menempatkan MK sebagai legislator. Tidak hanya itu, berdasarkan pengalaman penggunaan fungsi legislasi DPR selama ini, perubahan undang-undang akan memerlukan waktu yang cukup lama. Apalagi, kalau paket itu terdiri dari delapan undang-undang.

C. Menguatnya Krisis Kepercayaan Kepada MK.

Adalah Dampak lain, timbulnya krisis kepercayaan publik kepada MK. Banyak kalangan menilai, dalam beberapa waktu terakhir, mulai kelihatan putusan semakin menjauhi gagasan pembaruan hukum. Salah satu putusan MK yang mendapat sorotan tajam adalah pernyataan tidak punya kekuatan mengikat sebagian penjelasan Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam bahasa yang agak sinis, Teten Masduki mengatakan bahwa mulai terlihat kecenderungan MK “membunuh anak-anak reformasi”.

D. Menguatnya Wacana Untuk Meninjau Ulang Kewenangan MK.

Wacana ini dikembangkan oleh sebagian anggota DPR. Berdasarkan hasil penelitian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (2005), banyak catatan atau ketidaksukaan yang nyata dari anggota DPR. Argumentasi yang dikembangkan sebagian anggota DPR tersebut: “bagaimana mungkin putusan sembilan orang bisa mengalahkan produk 550 orang?” Meski hampir tidak mungkin mengurangi kewenangan MK di tingkat undang-undang, menguatnya wacana ini di kalangan legislator harus tetap dijadikan catatan tersendiri. Bagaimanapun, kalau ini terjadi, negeri ini

akan kehilangan arti kehadiran MK sebagai *the guardian of the constitution*.⁴²

⁴² <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalNasional/422-putusan-mahkamah-konstitusi-no-005puu-iv2006-isi-implikasi-dan-masa-depan-komisi-yudisial.html> diakses tgl 15,10,2021

BAB IV

FORMULASI PENGAWASAN TERHADAP HAKIM KONSTITUSI DAN HAKIM AGUNG SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 005/PUU-IV/2006

A. Formulasi Pengawasan Hakim Konstitusi

Pengawasan terhadap Hakim Konstitusi pertama kali dilakukan oleh Komisi Yudisial (KY). Namun kewenangan KY dalam mengawasi Hakim Konstitusi dibatalkan MK melalui putusan No. 005/PUU-IV/2006. Guna menghindari kekosongan hukum dan lembaga pengawas perilaku Hakim Konstitusi, setelah perubahan UU No. 24 Tahun 2003 dibuatlah penormaan lembaga pengawas Hakim Konstitusi, yaitu Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi berdasarkan putusan MK No. 49/PUU-IX/2011, pasal tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Akibatnya, pengawasan kode etik dan perilaku Hakim Konstitusi tidak ada lagi. Secara internal MK kemudian membentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi melalui peraturan MK No. 2 Tahun 2014.

Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disebut Majelis Kehormatan merupakan perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluruhan martabat, dan Kode Etik Hakim Konstitusi terkait dengan laporan mengenai dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang disampaikan oleh dewan etik. Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi juga diatur kedudukan dan pembentukan dewan

etik. Dewan Etik merupakan salah satu perangkat yang dibentuk Mahkamah Konstitusi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan Kode Etik Hakim Konstitusi terkait dengan laporan dan/atau informasi mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga. Dewan Etik bersifat tetap.

1. Pelaksanaan Pengawasan oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dan Dewan Etik

Berdasarkan mekanisme pengawasan internal di Mahkamah Konstitusi (MK) dilaksanakan melalui Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK). Melalui majelis ini, hakim konstitusi dapat diberhentikan dengan tidak hormat apabila memenuhi syarat-syarat pemberhentian sesuai hakim, pasal 23 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) yakni sebagai berikut;

- 1). Dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; Melakukan perbuatan tercela, tidak menghadiri persidangan yang menjadi tugas dan kewajibannya selama 5 (lima) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, melanggar sumpah atau janji jabatan, dengan sengaja menghambat MK memberi putusan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7B ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 soal larangan rangkap jabatan, tidak lagi memenuhi syarat sebagai hakim konstitusi.

Maka berdasarkan ketentuan pasal 23 ayat (2) UU MK hakim konstitusi yang dianggap atau telah terindikasi melanggar enam poin di atas, dapat di berhentikan secara tidak hormat, namun sebelum hakim konstitusi itu diberhentikan dengan tidak hormat, Pasal 23 ayat (3) UUMK memberi kesempatan yang bersangkutan dapat membela diri dihadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK). Selanjutnya, apa dan bagaimana MKMK itu, diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 02/PMK/2003 tentang Kode Etik dan Pedoman Tingkah Laku Hakim Konstitusi.

Pasal 4 ayat (1) PMK tersebut mengatur sebagai berikut; 1) Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi bersifat ad hoc, terdiri atas 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi. 2) Dalam hal Hakim Konstitusi yang diduga melakukan pelanggaran diancam dengan sanksi pemberhentian, Majelis Kehormatan 8 Ditentukan pula dalam Pasal 4 ayat (2) nya bahwa tugas dari MKMK adalah sebagai berikut; 1) Majelis Kehormatan bertugas menegakkan Kode Etik dan Pedoman Tingkah Laku Hakim Konstitusi. 2) Mencari dan mengumpulkan informasi atau keterangan dari pihak pihak yang berkaitan atau yang berkepentingan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi. 3) Memeriksa dan memutuskan tindakan yang direkomendasikan kepada Pimpinan Mahkamah Konstitusi.

Melihat pada ketentuan dalam PMK tersebut diatas, MKMK yang dimaksudkan dalam PMK tidak hanya semata-mata untuk proses

pemberhentian hakim konstitusi, tetapi ditugaskan pula untuk menegakkan kode etik dan tingka laku hakim konstitusi. Pengaturan MKMK dalam PMK seperti itu bisa membuat proses di forum MKMK bermasalah, karena hal-hal sebagai berikut ; Kesatu, forum MKMK yang ditujukan bagi penegakkan kode etik dibuat berbeda dengan MKMK yang ditujukan untuk pelanggaran yang diancam sanksi pemberhentian. MKMK yang ditujukan untuk penegakkan kode etik, unsurnya hanya berasal dari hakim konstitusi.

Sedangkan MKMK untuk proses pemberhentian dimungkinkan ada unsur diluar hakim konstitusi yang bisa dilibatkan. Padahal ketentuan dalam kode etik yang harus ditegakkan, terdapat hal yang sama dengan norma yang menjadi alasan pemberhentian dengan tidak hormat dalam UUMK. Misalnya, dalam Pasal 2 ayat (1 & 2) ketentuan kode etik, hakim konstitusi harus mematuhi sumpah jabatan dan menjauhkan perbuatan tercela, yang mana keduanya juga ditentukan menjadi alasan pemberhentian dengan tidak hormat dalam UUMK. Apabila terjadi pelanggaran terhadap sumpah jabatan atau dianggap melakukan perbuatan tercela.

Kedua, apabila hal itu terjadi, sebagaimana penjelasan pada point pertama, maka akan terjadi diskriminasi karena untuk persoalan yang sama, kemungkinan prosesnya dilakukan dengan cara yang berbeda. 7 Komisi Reformasi Hukum Nasional (KHRN), Laporan Kerja Review UU MK, 2008, Menggapai Keadilan Konstitusi suatu Rekomendasi

untuk Revisi UU Mahkamah Konstitusi, 9 Ketiga, ada kesan kuat bahwa MKMK yang diatur dalam PMK itu cenderung memunculkan esprit de'corps (melindungi kepentingan hakim konstitusi) yang terkena ancaman pemberhentian.

Hal itu setidaknya dapat dilihat dari, pemilihan/penetapan anggota MKMK dari unsur diluar hakim konstitusi (mantan hakim agung, praktisi hukum senior dan guru besar ilmu hukum) yang berasal dari usul/saran masyarakat, yang harus dipilih/ditetapkan dalam rapat pleno MK. Demikian juga Ketua MKMK yang ditentukan harus berasal dari unsur hakim konstitusi. Seperti pada umumnya mekanisme penindakan atau pengawasan yang dibuat sendiri oleh lembaga yang bersangkutan (mekanisme internal), berjalan sangat partial dan kurang obyektif, sehingga pada gilirannya mekanisme itu diragukan berjalan secara efektif. Jelas dan dapat dipastikan, kemungkinan seperti itu bakal terjadi pada MKMKII. Sampai saat ini forum MKMK baru sekali dibentuk, Adapun alasan dibentuknya MKMK adalah untuk memeriksa ada tidaknya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh hakim konstitusi Arsyad Sanusi dan Akil Mochtar.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-IX/2011 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014 mengakibatkan ketentuan mengenai Dewan Etik Hakim Konstitusi dan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi saat ini hanya diatur oleh Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2013 tentang Dewan Etik

Hakim Konstitusi dan Peraturan MK Nomor 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

Pengawasan internal telah dilakukan oleh Dewan Etik dengan pemeriksaan perkara terkait dugaan pelanggaran kode etik baik dari laporan masyarakat maupun informasi dari media. Terhadap laporan dari masyarakat yaitu laporan yang diajukan oleh perseorangan, kelompok orang, lembaga atau organisasi mengenai dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh hakim terlapor; baik terkait dengan proses penanganan perkara konstitusi maupun di luar penanganan perkara konstitusi. Sedangkan berdasarkan informasi adalah informasi mengenai dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh hakim terduga berdasarkan pemberitaan media massa baik cetak maupun elektronik dan dari masyarakat.⁴³

Selanjutnya sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 12 Peraturan Dewan Etik No. 1 Tahun 2014 berkaitan dengan Rapat Dewan Etik untuk melakukan pemeriksaan terhadap Hakim Terlapor atau Hakim Terduga dilakukan secara tertutup, menyatakan bahwa:

- a. Pemeriksaan oleh Dewan Etik dilakukan dalam suatu Rapat Pemeriksaan Dewan Etik yang bersifat tertutup yang dipimpin oleh Ketua Dewan Etik dan dihadiri oleh seluruh Anggota Dewan Etik.

⁴³ Wiryanto, *Penguatan Dewan Etik dalam Menjaga Keluhuran Martabat Hakim Konstitusi*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 4, Desember 2016., h. 728.

- b. Dalam Rapat Pemeriksaan, Pelapor menjelaskan isi laporannya ataupun mengajukan alat bukti, baik berupa surat atau dokumen tertulis lainnya, Saksi, Ahli, dan alat-alat bukti lainnya.
- c. Hakim Terlapor atau Hakim Terduga diberi kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan penjelasan, klarifikasi, dan pembelaan, serta pengajuan alat-alat bukti terkait laporan atau informasi mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukannya.
- d. Media massa dan masyarakat yang menginformasikan adanya dugaan pelanggaran Hakim Konstitusi dapat dipanggil dalam Rapat Pemeriksaan Dewan Etik.

2. Pelanggaran Kode Etik Integritas Hakim Konstitusi Dari Tahun ke Tahun

Dewan Etik dalam pelaksanaan tugasnya telah menangani berbagai perkara baik berupa laporan maupun informasi masyarakat tentang dugaan pelanggaran kode etik oleh hakim konstitusi. Di tahun 2014, tercatat perkara yang masuk sejumlah 25 yang terdiri atas 15 perkara Pemilikuda, 5 (lima) perkara Pemilu Legislatif, satu perkara Pemilu Presiden, dua perkara pengujian undang-undang, dan dua perkara lainnya. Adapun perkara yang ditindaklanjuti dari perkara yang masuk sebanyak 9 (sembilan) perkara, terdiri atas 2 (dua) perkara Pemilikuda, 4 (empat) perkara Pemilu Legislatif, satu perkara pengujian undang-undang, dan dua perkara lain-lain. Dari sembilan perkara yang

ditindaklanjuti tidak ada sanksi yang dijatuhkan oleh Dewan Etik, melainkan beberapa saran dan/atau rekomendasi.⁴⁴

Selanjutnya di tahun 2015 terdapat 3 (tiga) laporan yang masuk dan sebanyak 2 (dua) laporan memenuhi syarat untuk ditindaklanjuti.

3. Pengawasan Efektif Bagi Hakim MK

Sebagai manusia biasa, pelaku kekuasaan termasuk kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari kekhilafan dan kesalahan dalam menjalankan tugasnya karena ia bukanlah malaikat. Upaya kontrol dan pengawasan adalah mutlak adanya tak tekecuali bagi hakim konstitusi.

Dalam menjalankan kewenangannya hakim konstitusi memiliki kebebasan yudisial dalam memutus sengketa, meski demikian ia bukanlah corong undang-undang (*la bouche de la loi*) yang hanya sekedar menuangkan dari apa yang ada dalam aturan hukum, tetapi ia memiliki kompetensi perilaku individu, yang meliputi perilaku secara individu (personal) maupun perilaku yudisial. Kompetensi hakim tersebut merupakan *the authority of judges judicial behavior*. Dengan kedudukan ini hakim menikmati otonomi yang tinggi tanpa batas, meski demikian hakim sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, tidak bisa dibiarkan begitu saja menjalankan fungsi kekuasaan yudisial tanpa pengontrol dan penyeimbang dari lembaga eksternal. Alasannya, hal ini dapat melahirkan kekuasaan yudisial yang absolut (tirani yudisial), yaitu suatu format

⁴⁴ *bid.*, h. 729.

ketetanegaraan (pranata sosial) yang sama buruknya dengan tirani eksekutif dan tirani legislatif dimana kekuasaan yudisial dengan otoritasnya dapat menciptakan sah terhadap hal yang tidak sah (*necessitas facit liticum quoad atau non est liticum*), meski demikian mereka tidak dapat tersentuh oleh cara apapun dan lembaga apapun, termasuk oleh lembaga yang berwenang melaksanakan pengawasan.⁴⁵

Terlepas dari paparan di atas, persepektif lain menyebutkan bahwa pengawasan diperlukan sebagai realitas bahwa hakim tidak dapat terhindar dari pengaruh sosial-kultral dalam menjalankan tugasnya. Hakim sangat dipengaruhi oleh identitas yang beragam, setidaknya berdasarkan sejarah kehidupan, etnisitas, dan tradisi kultural, kelas, keyakinan agama, pandangan politis, kelas, gender, bahkan ideologi keilmuan. Dengan demikian, putusan yuridis-normatifll sebenarnya juga mengandung klaim sosiologis-kultural sejalan dengan keberagaman dan tumpang tindih identitas dalam diri seorang hakim. Hal ini diperkuat oleh aliran realisme hukum berpendapat bahwa hakim memutuskan sesuatu sesuai dengan preferensi pribadi mereka dan kemudian membangun analisis hukum untuk membenarkan hasil yang diinginkan. Mereka berusaha menunjukkan tindakan mengadili tidak impersonal, melainkan sudah terpengaruh oleh nilai-nilai pribadi hakim. Sejalan dengan hal tersebut, pandangan *The Idiosyncrasy Wing of Realism* mengklaim bahwa hal yang menentukan respons hakim terhadap fakta dari suatu kasus khusus

⁴⁵ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta: Erlangga, 1985., dalam ibid.,

adalah fakta yang khusus tentang psikologi atau personalitas dari individu hakim yang bersangkutan.

Selanjutnya, perlunya pengawasan terhadap hakim konstitusi secara konkret akan diuraikan dengan berbagai pendekatan, yakni: pertama, dari segi kewenangan yang dimiliki oleh hakim konstitusi; kedua, pelaksanaan kewenangan hakim konstitusi; ketiga, praktik *judicial corruption*; dan keempat, mengokohkan *checks and balances*. Dari uraian ini akan memperlihatkan secara menyeluruh perlunya pengawasan hakim konstitusi dari berbagai sudut pandang teoritis dan empiris.

a. Dari segi Kewenangan Hakim Konstitusi

Kewenangan yang dimiliki hakim konstitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 yakni mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final (ayat 1) dan satu kewajiban (ayat 2), menjadikan hakim konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan yang sentral dalam mengawal hukum dan demokrasi di Indonesia. Apalagi beberapa kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi yang putusannya bersifat final dan mengikat menunjukkan bahwa tidak adalagi pelaku kekuasaan di atas MK dalam sistem ketatanegaraan yang dapat mengoreksi dan memperbaiki putusan tersebut apabila terdapat kekeliruan di dalamnya.

Lebih lanjut, kewenangan yurisdiksi Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, diantaranya:

- 1) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
- 3) Memutus pembubaran partai politik;
- 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- 5) Memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Selain kewenangan dan kewajiban MK di atas, Mahkamah Konstitusi juga memiliki fungsi yang merupakan derivasi dari kewenangan itu, yakni pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of citizen's constitutional right*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human right*).⁴⁶

Pengatribusian kewenangan dan fungsi tersebut menunjukkan kekuasaan yang besar dalam sistem ketatanegaraan yang dimiliki oleh hakim konstitusi. Berdasarkan data publikasi Majalah Konstitusi, sejak berdirinya MK pada tahun 2003 hingga 2017, MK mendaftarkan sebanyak

⁴⁶ Irfan Nur Rachman, *Ikhtiar Mewujudkan Peradilan Berkualitas, Makalah pada Seminar Nasional di Kampus Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, pada tanggal 17 Maret 2018.*

2.481 perkara. Sebanyak 1.134 perkara mengenai Pengujian Undang-Undang (PUU). Sebanyak 910 perkara terkait Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah (PHP Kada), 412 perkara terkait Perselisihan Hasil Pemilihan Legislatif DPR, DPD, DPRD, dan Presiden/Wakil Presiden (Pileg dan Pilpres), serta 25 perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN).⁴⁷ Dari seluruh perkara tersebut, telah diputus sebanyak 2.432 perkara dengan rincian sebanyak 376 perkara dikabulkan, 1.107 perkara ditolak, 762 perkara tidak dapat diterima, 20 perkara gugur, 147 perkara ditarik kembali oleh Pemohon, 13 perkara tindak lanjut putusan sela dan terhadap 7 perkara MK dinyatakan tidak berwenang.

Data di atas memperlihatkan bahwa MK telah melaksanakan sebagian dari kewenangan yang dimilikinya yakni: Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; dan Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Hanya dua kewenangan yang belum dilaksanakan sejauh ini, yakni: Memutus pembubaran partai politik; dan memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD. Utamanya kewenangan Mahkamah konstitusi dalam PUU yang berkaitan dengan menafsir dan menegakkan supremasi konstitusi

⁴⁷ Lulu Anjarsari dan Nur Rosihin, *Dinamika MK 2003-2017, Majalah Konstitusi*, Nomor 131. Januari 2018., h. 20.

sejauh ini menduduki jumlah perkara terbanyak yakni 45,7% dari jumlah 36,6% PHP Kada; 16,6% Pileg dan Pilpres; dan 1,1% SKLN.⁴⁸

Beranjak dari uraian di atas, tentu dengan pelaksanaan kewenangan hakim konstitusi telah banyak memengaruhi produk hukum nasional melalui proses *ajudikasi constitutional review* sehingga berdampak luas bagi segala aspek berbangsa dan bernegara. Juga kewenangan hakim konstitusi dalam memutus perselisihan pemilihan umum telah banyak mengesahkan para wakil rakyat, pemimpin di daerah bahkan presiden dan wakil presiden yang secara langsung memengaruhi kehidupan demokrasi di Indonesia. Begitu pula dalam penyelesaian perselisihan lembaga negara telah banyak melahirkan putusan yang memperjelas kewenangan lembaga negara masing-masing.

Besarnya kewenangan dan banyaknya beban tugas dari kewenangan yang dimiliki menjadi salah satu dasar dan landasan yang kuat bahwa hakim konstitusi perlu diawasi dalam menjalankan kewenangan tersebut. Hal ini bertujuan untuk mencegah penggunaan kewenangan yang tidak terkontrol dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

b. Pelaksanaan Kewenangan Hakim Konstitusi

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa MK memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945. Kewenangan yurisdiksi tersebut diantaranya:

⁴⁸ *Ibid.*,

- 1) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
- 3) Memutus pembubaran partai politik;
- 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- 5) Memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Empat kewenangan dan satu kewajiban Mahkamah Konstitusi di atas dalam praktiknya terkadang ditafsirkan terlalu luas dan dilaksanakan secara tidak konsisten, misalnya:

Pertama, dalam konstitusi (UUD NRI 1945) disebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Namun dalam praktiknya, pengujian oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), merupakan ketidak-konsistenan Mahkamah Konstitusi hakim konstitusi dalam melaksanakan kewenangannya. Jika disebutkan kata undang-undang, maka jelas hanya produk hukum yang berbentuk undang-undang yang dapat menjadi objek pengujian di Mahkamah Konstitusi, dan Perppu⁴⁹ bukan merupakan produk undang-undang-hasil perumusan antara legislatif dan eksekutif.

Terhadap materi muatan dalam Perppu yang melanggar konstitusi (UUD NRI 1945), maka proses dan ajudikasi konstitusional dapat

⁴⁹ Pengujian Perppu di Mahkamah Konstitusi merupakan tindakan inskonstitusional dan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kompetensi untuk hal itu. Jika Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden dianggap telah mencederai HAM, maka tetap pengujiannya tidak bisa dibawa ke Mahkamah Konstitusi, sebab Mahkamah Konstitusi hanya dapat menguji *undang-undang*. Pengujian Perppu yang dianggap bertentangan dengan konstitusi dapat dilakukan melalui *executive review* maupun melalui *legislatif review*.

dilakukan melalui *ajudikasi legislative review*. Hal ini sebagaimana yang diatur dalam pasal Pasal 22 ayat (3) UUD Negara RI 1945 menegaskan bahwa apabila DPR tidak menyetujui Perppu, maka Perppu tersebut harus dicabut. Lebih lanjut bahwa Perppu tersebut harus mendapat persetujuan dari DPR dalam persidangan yang berikutnya. Jika tidak dapat persetujuan maka Perppu tersebut harus dicabut. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa yang berwenang melakukan pengujian terhadap Perppu adalah DPR.⁵⁰

Namun dalam praktiknya MK pernah melakukan pengujian Perppu. Perppu yang pernah diuji oleh Mahkamah Konstitusi⁵¹: putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 atas Perppu No. 4 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK. Dalam pengujian ini Mahkamah Mendalilkan bahwa,

Perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perppu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perppu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945. Dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji Perppu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR,

⁵⁰ Selengkapnya dalam Hardyanto, *Judicial Review Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Oleh Mahkamah Konstitusi, Artikel Tesis, Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta*, 2014., h. 17.

⁵¹ selengkapnya dalam Ni'matul Huda, *Pengujian Perppu oleh Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, Oktober 2010., h. 80-81.

dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perpu tersebut telah menjadi Undang- Undang.

Pengujian Perppu di atas didasarkan bahwa dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang P3 mensejajarkan hirarki antara UU dengan Perppu (UU/Perppu), namun dalam konteks ini Perppu memiliki perbedaan dengan UU. Lagipula, pengujian Perppu bukan merupakan yurisdiksi MK [vide Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945].

Kedua, banyak putusan dari hakim konstitusi yang terkadang melahirkan putusan yang sifatnya ultra petita.⁵² Mahfud MD pernah menyatakan bahwa terdapat beberapa masalah dalam putusan MK. Ada beberapa putusan MK yang bersifat ultra Petita yang mengarah pada intervensi ke dalam bidang legislasi. Ada juga putusan yang dapat dinilai melanggar asas *Nemo iudex in causa sua*, serta putusan yang cenderung mengatur atau putusan yang didasarkan pada pertentangan antara satu undang-undang dengan undang-undang yang lain.⁵³ seperti salah satu putusan MK yang ultra petita adalah dalam pengujian UU No 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU KKR). Saat itu, pemohon hanya menguji tiga pasal, tetapi majelis hakim konstitusi justru membatalkan seluruh isi UU KKR itu.⁵⁴ Bahkan ironisnya, Mahkamah Konstitusi juga pernah menguji kewenangannya sendiri melalui pengujian

⁵² Pada prinsipnya ultra petita merupakan putusan Mahkamah Konstitusi yang secara jelas menerobos kewenangan legislatif dan eksekutif dalam menciptakan produk hukum berupa Undang-undang.

⁵³ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Perdebatan Isu*, Rajawali Press, Jakarta. 2009. h. 278

⁵⁴ Ali, UUMK Teranyar, Larangan Ultra Petita, 2011, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4df77782a57eb/uu-mk-teranyar-larang-iultra-petitai>, Diakses Pada Tanggal 20 agustus 2021.

undang-undang seperti dalam amar Putusan Nomor 005/PUU/IV-2006; Putusan MK Nomor 48/PUU IX/2011 dan 49/PUU IX/2011 Putusan MK No. 1 2/ PUU XII/2014. Ini menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh hakim konstitusi sering ditafsirkan secara luas dengan beberapa putusan yang disebutkan di atas. Dalam menjalankan tugasnya, hakim konstitusi tidak selalu berada pada konsistensi kewenangan yang dimiliki serta terkadang cenderung melakukan semacam diskresi untuk mengisi kekosongan aturan hukum yang ada. Dalam konsteks ini, ultra petita tidak bisa dihindari demi mengisi dan menegakkan keadilan substantif, namun penggunaannya harus tetap dibatasi secara terukur yang mencerminkan adanya asas kepastian hukum dan prinsip demokrasi. Maka dari itu adanya mekanisme pengawasan terhadap hakim konstitusi untuk memperjelas penggunaan dari ultra petita sangat diperlukan.

Selain adanya beberapa putusan hakim konstitusi yang secara tidak konsisten menjalankan kewenangan yang dimiliki, juga telah terjadi ketidakpastian hukum utamanya proses pengujian undang-undang. Berdasarkan data memperlihatkan bahwa:⁵⁵

Pertama, lama pengujian undang-undang di MK tidak bisa diprediksi secara pasti. rata-rata waktu yang digunakan MK untuk memutus pengujian undang-undang, mulai dari proses registrasi hingga pembacaan putusan adalah 6,5 bulan. Akan tetapi jika dilihat pertahun,

⁵⁵ Veri Junaidi, dkk. Tiga Belas Tahun Kinerja Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Pengujian Undang-Undang, Konstitusi dan Demokrasi Inisiatif, Jakarta, 2016, h. 8

rata-rata waktu pengujian itu bervariasi, kadang cepat tidak sampai 4 bulan dan kadang cukup lama hingga 10 bulan.⁵⁶ Menurut Veri Junaidi, dkk. hal ini terjadi karena selain faktor beban perkara di MK, lamanya proses pengujian juga terkait dengan hukum acara. Baik undang-undang maupun peraturan MK tidak mengatur secara detail waktu dan proses pengujian sebuah undang-undang. Misal batasan waktu pembacaan putusan sejak sidang terakhir dan penyampaian kesimpulan. Tidak ada limitasi waktu sehingga jarak antara kesimpulan sidang dengan putusan sangat lama sehingga menyebabkan terkatung-katungnya proses. Bandingkan dengan proses sengketa hasil pemilu atau pilkada. Undang-undang sudah secara detail mengatur waktunya mulai dari proses pendaftaran, register dan bahkan hingga putusan. Undang-undang memberikan waktu 45 hari kerja bagi MK untuk memutus perkara perselisihan hasil pilkada. Begitu juga perselisihan hasil pemilu legislatif dalam 30 hari dan pemilu presiden yang harus tuntas selama 14 hari.

Kedua, disparitas waktu penanganan perkara yang ditunjukkan beberapa perkara yang selesai dalam hitungan hari dan beberapa perkara selesai dalam hitungan tahun. Ada 24 perkara yang diputus dalam hitungan hari, yakni 2 hari hingga 24 hari. Kasus paling cepat sepanjang penanganan perkara di MK adalah pengujian terhadap Putusan MA sedangkan paling lama (hitungan hari) adalah pengujian terhadap UU Penyelenggara Pemilu yakni 24 hari. Sedangkan undang-undang yang

⁵⁶ Ibid.,

paling banyak diputus dalam hitungan hari adalah UU Pilkada. Sedangkan Ada 6 perkara yang diputus sangat lama yakni 24 bulan hingga 27 bulan. Keenam perkara itu adalah UU Penanganan Konflik Sosial dan Pemilu Presiden dan Wapres yang diputus 24 bulan, UU Minerba diputus 24 bulan, 25 bulan dan 26 bulan. Sedangkan undang-undang paling lama diputus adalah tentang advokat yakni 27 bulan.

Dua permasalahan di atas, nampak bahwa yang menjadi kendala adalah terkait hukum acara MK. Namun di sisi lain meskipun demikian, aspek pengawasan juga berpengaruh terhadap ketidakpastian waktu acara di MK. Adanya ketidakpastiaan waktu penanganan perkara di MK, menunjukkan tidak berjalannya pengawasan secara efektif. Oleh karena itu pengawasan sangat dibutuhkan untuk memperbaiki kualitas dan waktu penanganan perkara di MK.

c. Praktik Judicial Corruption

Penyebab utama lemahnya penegakan hukum di Indonesia adalah rendahnya moralitas dan integritas aparat penegak hukum. Makin maraknya penyalahgunaan wewenang dan judicial corruption tersebut disebabkan lemahnya sistem pengawasan khususnya sistem pengawasan internal yang tidak berlajalan dengan efektif. Badan Pengawas Mahkamah Agung yang merupakan pengawas internal di Mahkamah Agung dan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi belum bekerja dengan

baik.⁵⁷ Modus *judicial corruption* bermuara pada upaya para pihak untuk dapat memengaruhi putusan hakim. Putusan yang seharusnya menjadi mahkota sebuah lembaga peradilan, acapkali diperjual belikan dengan harga murah. *Judicial corruption* ini kemudian menganulir prinsip independensi dan imparsialitas yang seharusnya dijunjung tinggi oleh hakim dalam menjalankan tugasnya.

Praktik *judicial corruption* pernah menjangkiti kelembagaan MK, dengan kasus terjeratnya hakim Akil Mochtar pada kasus suap terkait sengketa Pilkada Palangkaraya, Kalimantan Tengah, yang dimenangi Riban Satia. Pilkada Palangkaraya digugat Ke Mahkamah Konstitusi, Juli 2013. Akil menjadi ketua panel hakim yang menyidangkan perkara tersebut. Dalam persidangan, Akil Mochtar terbukti menerima suap terkait empat dari lima sengketa pilkada dalam dakwaan kesatu, yaitu Pilkada Kabupaten Gunung Mas (Rp 3 miliar), Kalimantan Tengah (Rp 3 miliar), Pilkada Lebak di Banten (Rp 1 miliar), Pilkada Empat Lawang (Rp 10 miliar dan 500.000 dollar AS), dan Pilkada Kota Palembang (sekitar Rp 3 miliar). Hingga pada akhirnya Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Menjatuhkan pidana kepada Akil Mochtar berupa pidana penjara seumur hidup.

d. Mengokohkan Prinsip Checks and Balances

Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan hubungan antarcabang kekuasaan negara ini melahirkan teori- teori modifikasi atas

⁵⁷ Isnaldi, *Sistem Pengawasan Internal dan Eksternal terhadap Hakim Agung dan Hakim Konstitusi di Indonesia*, (Artikel) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2013, h. 3.

ajaran pemisahan kekuasaan, yaitu teori checks and balances dan pembagian kekuasaan yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan, bukan pada pemisahan organ. Lebih lanjut, bahwa hubungan antarlembaga negara dalam doktrin separation of power diikat dengan prinsip checks and balances, dimana lembaga-lembaga tersebut memiliki kedudukan sederajat/sejajar, tetapi saling mengendalikan /mengawasi antara lembaga yang satu dengan yang lainnya.⁵⁸

Menurut Mahfud MD, salah satu kelemahan dari UUD 1945 sebelum amandemen adalah tidak adanya mekanisme *checks and balances*. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak proregatif. Selain menguasai bidang eksekutif, Presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif yang dalam praktiknya Presiden juga menjadi ketua legislatif. Lebih lanjut, UUD 1945 juga tidak mengatur mekanisme *judicial review*, padahal seringkali lahir produk legislatif yang dipersoalkan konsistensinya dengan UUD karena lebih banyak didominasi oleh keinginan-keinginan politik dari pemerintah.⁵⁹ Apa yang diungkapkan oleh Mahfud MD tersebut menjadi peringatan supaya kekuasaan dalam ketatanegaraan pasca reformasi tidak lagi terdapat lembaga negara yang tidak terintegrasi dengan mekanisme *checks and balances*.

Mekanisme *checks and balances* diperlukan sebagai bentuk akuntabilitas sehingga harus dimiliki oleh setiap lembaga negara satu

⁵⁸ Jimmly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara.*, h. 140.

⁵⁹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia: Studi tentang Interuksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan, dalam Sunarto, Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2 April 2016.*, h. 160.

dengan lainnya. Terutama keberadaan MK juga harus terintegrasi dengan mekanisme *checks and balances* melalui wujud pengawasan sehingga tercipta kelembagaan hakim konstitusi yang memiliki akuntabilitas. Muchamad Ali Safa'at menilai bahwa keberadaan kelembagaan MK pada dasarnya dapat didekati dari dua aspek yang berbeda, yaitu aspek politik dan aspek hukum. Dari aspek politik, keberadaan MK dipahami sebagai bagian dari upaya mewujudkan mekanisme *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara berdasarkan prinsip demokrasi.⁶⁰

Jika dilakukan kajian lebih lanjut, prinsip *checks and balances* pada kekuasaan yudisial juga diilhami di Amerika Serikat. Fajrul Falaakh menuliskan bahwa hakim agung sebagai pelaksana *Supreme Court* dan diangkat seumur hidup dapat diberhentikan oleh *Congress* jika ternyata terbukti melakukan tindak kriminal. Selain itu, *Congress* memiliki wewenang untuk menciptakan dan meniadakan federal-lembaga kekuasaan yudisial yang berada dibawah lembaga *Supreme Court*-serta menentukan jumlah hakim yang duduk di Mahkamah, dan batas-batas tertentu, menentukan kasus-kasus yang dapat ditangani atau tidak ditangani oleh pengadilan federal. Pemberhentian hakim dan pemilihan kasus yang dilakukan oleh *Congress* merupakan bentuk *checks and balances Congress* (legislatif) terhadap kekuasaan yudisial.⁶¹

Dalam konteks ketetaneagaan di Indonesia, prinsip *checks and balances* telah dijalankan oleh beberapa lembaga negara, seperti *checks*

⁶⁰ Muchamad Ali Safa'at, Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Checks and Balances, (artikel)., h. 1.

⁶¹ Mohammad Fajrul Falaakh, h. 142.

and balances yang dilakukan oleh MK terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif melalui proses *judicial review*, begitupula pihak legislatif terhadap eksekutif melalui hak interplasi dan hak angket. Namun hubungan *checks and balances* yang dilakukan oleh eksekutif dan legislatif terhadap kekuasaan yudisial (MK) hanya sebatas pada proses perekrutan hakim konstitusi. Memang pada dasarnya konstruksi kekuasaan yudisial dalam konstitusi menjunjung tinggi adanya kemerdekaan dan imparialitas dalam menjalankan tugasnya, tetapi bukan berarti harus terhindar dari prinsip *checks and balances*. Meskipun dalam perjalanannya lembaga hakim konstitusi pernah diawasi oleh Komisi Yudisial sebagai pengawas eksternal yang pada akhirnya dianggap inskonstitusional oleh MK sendiri.

Upaya untuk mengokohkan prinsip *checks and balances* melalui bentuk pengawasan kepada hakim konstitusi harus tetap dilakukan, misalnya melalui pengawasan internal dengan melibatkan Dewan Etik Mahkamah Konstitusi dan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang telah diterapkan selama ini, dan perlu pula adanya sistem pengawasan eksternal terhadap hakim konstitusi untuk lebih mengokohkan prinsip *checks and balances*. Hal ini bertujuan untuk menghilangkan praktik kekuasaan yang tidak terkontrol, disamping juga bertujuan untuk menghilangkan adanya indikasi praktik *judicial corruption* di kelembagaan MK yang pernah terjadi.

Pengawasan yang efektif diperlukan demi penegakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi sebagaimana dideklarasikan pada tanggal 17 Oktober 2005, yang disempurnakan pada tanggal 1 Desember 2006, ditetapkan sebagai Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi (*Sapta Karsa Utama*) yang memuat prinsip independensi (*independence*), ketakberpihakan (*impartiality*), integritas (*integrity*), kepastian dan kesopanan (*propriety*), kesetaraan (*equality*), kecakapan dan keseksamaan (*competence and diligence*), serta nilai-nilai yang hidup prinsip kearifan dan kebijaksanaan (*wisdom*).

B. Model Pengawasan Integritas Hakim Konstitusi

1. Penataan Proses Rekrutmen Hakim Konstitusi

Salah satu upaya pengawasan yang dapat dilakukan adalah pengawasan preventif yang bersifat pencegahan untuk meminimalisir adanya potensi pelanggaran. Sejatinya pengawasan preventif ini dapat diwujudkan melalui penataan sistem rekrutmen dan seleksi hakim konstitusi. Dalam konstitusi telah diamanatkan bahwa hakim konstitusi terdiri dari tiga komposisi lembaga negara yakni, Presiden, DPR dan MA. Ketiga lembaga ini memiliki kewenangan dalam proses seleksi dan rekrutmen hakim konstitusi, sehingga dapat menjaring hakim-hakim konstitusi sesuai dengan amanat konstitusi. Lebih lanjut, peran ketiga lembaga ini dapat disebut sebagai benteng pertama dalam mewujudkan hakim yang berintegritas.

Namun dalam pelaksanaannya, ketiga lembaga pengusul hakim konstitusi ini masing-masing memiliki tata cara dan proses seleksi yang berbeda karena cara perekrutan hakim konstitusi tidak diatur dalam konstitusi, berbeda dengan tata cara perekrutan hakim agung (Pasal 24B jo. Pasal 24 A). Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi diatur dengan undang-undang. Ternyata Undang-undang 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi hanya menentukan prinsipnya (Pasal 19-20 UU MK) bahwa pencalonan dilakukan secara akuntabel. Itupun diserahkan pengaturannya kepada masing-masing lembaga yang berwenang memilih hakim konstitusi (Pasal 20 UU MK).

2. Rekonstruksi Sistem Pengawasan Internal Hakim Konstitusi

Selama ini pengawasan integritas hakim konstitusi telah dilakukan secara kelembagaan internal oleh Dewan Etik Hakim Konstitusi dan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi. Keberadaan kedua lembaga pengawas internal ini secara eksplisit diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

3. Dewan Etik Mahkamah Konstitusi dan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 PMK No. 2 Tahun 2014 disebutkan bahwa, Dewan Etik Hakim Konstitusi, selanjutnya disebut Dewan Etik adalah perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan kode etik hakim konstitusi terkait dengan laporan dan informasi mengenai

dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh hakim terlapor atau hakim terduga yang disampaikan oleh masyarakat.

Selanjutnya Dewan Etik dipilih oleh panitia seleksi independen yang terdiri atas 3 orang: 1 orang mantan hakim konstitusi; 1 orang akademisi; dan 1 orang tokoh masyarakat.⁶² Ketiga panitia seleksi inilah yang menyeleksi anggota Dewan Etik dan memilih anggota Dewan Etik dari 3 orang dengan komposisi: 1 orang mantan hakim konstitusi; 1 orang guru besar bidang hukum; dan 1 orang tokoh masyarakat.⁶³

Dewan Etik mempunyai tugas untuk melakukan pengumpulan, pengelolaan dan penelaahan laporan dan/atau informasi tentang dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi, dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas secara tertulis setiap tahun kepada Mahkamah Konstitusi.⁶⁴ Dalam menjalankan tugasnya Dewan Etik memiliki 6 (enam) kewenangan yang pada intinya melakukan pemeriksaan hakim terlapor dan pelapor, menjatuhkan sanksi kepada hakim terlapor, mengusulkan pembentukan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi dan mengusulkan pembeastugasan hakim terlapor yang diduga melakukan pelanggaran berat.⁶⁵

⁶² Pasal 20 ayat (3) PMK No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

⁶³ Pasal 15 ayat (1) PMK No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

⁶⁴ Pasal 21 ayat (1) PMK No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

⁶⁵ Lihat selengkapnya pada Pasal 22 huruf a s/d f PMK No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

Menarik untuk dicermati bahwa Dewan Etik sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk memberhentikan secara tidak hormat hakim terlapor yang terbukti melakukan pelanggaran berat. Namun Dewan Etik kemudian mengusulkan pembentukan Majelis Kehormatan untuk memeriksa dugaan pelanggaran berat yang dilakukan hakim terlapor. Pada dasarnya hal ini akan menimbulkan ketidakefektifan dari segi waktu sehingga mengganggu pelaksanaan tugas dari hakim konstitusi itu sendiri karena harus melewati proses hukum yang relatif lama. Seharusnya Dewan Etik juga dapat memberhentikan hakim terlapor yang telah terbukti melakukan pelanggaran berat.

Begitupula dalam pemberian kewenangan kepada Dewan Etik sebagai pengawas internal hanya diatur melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi dan peraturan itupun dibuat oleh lembaga MK sendiri. Jadi hal ini dapat memunculkan kesan bahwa Dewan Etik dibentuk justru akan melindungi hakim konstitusi itu sendiri karena dasar kewenangan dan mekanisme kerjanya dibuat oleh lembaga yang akan diawasi sendiri (MK). Dari kerancuan konstruksi dasar hukum pelimpahan kewenangan tersebut, maka perlu pendelegasian kewenangan Dewan etik melalui Bab tersendiri dalam undang-undang MK.

Begitupula PMK No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi tersebut juga tidak mengatur secara eksplisit mengenai struktur lembaga Dewan Etik sebagai pengawas internal. Padahal penguraian struktur yang jelas terhadap kelembagaan sebuah

pengawas sangat diperlukan guna untuk menunjang keefektifan pengorganisasian dan sistem pengawasan yang dilakukan. Oleh karena itu, perlu menkonstruksi atau pembentukan struktur kelembagaan Dewan Etik yang jelas (bukan hanya pengaturan dari segi komposisi anggota) agar pengorganisasian dan pelaksanaan sistem pengawasan terhadap hakim konstitusi dapat berjalan secara optimal.

Beranjak dari uraian tentang Dewan Etik di atas, ketika terjadi pelanggaran berat terhadap hakim terlapor maka sesuai kewenangannya Dewan Etik mengusulkan pembentukan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi. Berdasarkan Ketentuan Pasal 1 angka 2 PMK No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan

Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa, Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi, selanjutnya disebut Majelis Kehormatan adalah perangkat yang dibentuk untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan kode etik hakim konstitusi terkait dengan laporan mengenai dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh hakim terlapor atau hakim terduga yang disampaikan oleh masyarakat.

Nampak bahwa Majelis Kehormatan ini hanya dibentuk apabila Dewan Etik mengusulkan pembentukannya untuk menyelesaikan laporan pelanggaran berat yang dilakukan oleh hakim terlapor. Majelis Kehormatan berbentuk atas usul Dewan Etik dengan komposisi 5 orang anggota yang terdiri dari: 1 orang hakim konstitusi, 1 orang anggota

Komisi Yudisial, 1 orang mantan hakim konstitusi, 1 orang guru besar dalam bidang hukum, dan 1 orang dari tokoh masyarakat.⁶⁶

Dari kelima komposisi Majelis Kehormatan di atas, terdapat 1 anggota Majelis Kehormatan yang berasal hakim konstitusi sendiri. Keterlibatan hakim konstitusi dalam penyelesaian dugaan laporan pelanggaran berat yang dilakukan oleh hakim terlapor menunjukkan bahwa komposisi Majelis Kehormatan saat ini jauh dari ideal. Seharusnya dalam pembentukan Majelis Kehormatan (jika memang dianggap masih perlu ada) tidak lagi melibatkan anggota hakim konstitusi karena terkesan yang memeriksa dan mengadili adalah rekannya sendiri. Selain itu, pelibatan hakim konstitusi dalam komposisi Majelis Kehormatan tersebut akan mengganggu pelaksanaan tugas dari hakim konstitusi.

4. Pembentukan Dewan Kehormatan Hakim Konstitusi (DKHK)

Untuk meningkatkan integritas hakim konstitusi maka dibutuhkan penataan lembaga pengawas hakim konstitusi, utamanya pengawas internal. Sejauh ini, pengawasan internal dalam mewujudkan integritas hakim konstitusi dengan mengawasi kode etik dan kode perilaku hakim konstitusi belum berjalan secara efektif. Hal ini dibuktikan dengan beberapa kasus *judicial corruption* yang pernah menjerat oknum hakim konstitusi.

Sebenarnya ketidakefektifan ini disebabkan karena belum terorganisasinya dengan baik lembaga pengawas internal hakim konstitusi

⁶⁶ Pasal 5 huruf a s/d e PMK No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

dan diperparah dengan tidak adanya pengawas eksternal hakim konstitusi saat ini. Kehadiran Dewan Etik dan Majelis Kehormatan sebagai pengawas internal hakim konstitusi pada dasarnya merupakan suatu komitmen untuk menegakkan dan mewujudkan integritas hakim, hanya saja harus diakui bahwa saat ini masih terdapat beberapa kekurangan terhadap pengawas internal hakim konstitusi yang harus dibenahi.

Pembenahan terhadap lembaga pengawas internal hakim konstitusi dapat dilakukan dengan membentuk Dewan Kehormatan Hakim Konstitusi (DKHK) yang bertugas dan memiliki wewenang melakukan pengawasan terhadap integritas hakim konstitusi. DKHK ini terbentuk dari Dewan Etik dan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Jadi hanya ada satu lembaga pengawas internal yakni DKHK yang mengawasi integritas hakim konstitusi. Sehingga ketidakefektifan waktu dalam proses pemeriksaan yang dulunya harus mensusulkan pembentukan Majelis Kehormatan dapat diatasi.

Begitupula struktur keorganisasian lembaga pengawas internal ini dapat dikonstruksi secara terperinci agar pengorganisasian dan pelaksanaan sistem pengawasan dapat berjalan secara efektif. Sebagai contoh, struktur DKHK dapat terdiri dari Ketua, anggota, biro pengawasan, dan biro penindakan. Esensi struktur DKHK adalah pembagian ke dalam 2 bagian penting, yakni pertama fokus pada pengawasan integritas hakim konstitusi supaya hakim konstitusi tidak melakukan pelanggaran kode etik

dan kode perilaku (preventif) dan kedua fokus pada penindakan bagi hakim terlapor yang melakukan pelanggaran baik ringan, sedang, maupun pelanggaran berat.

Terkait dengan pembentukan anggota DKHK dapat dilakukan dengan membentuk panitia seleksi yang berasal dari kalangan akademisi dan tokoh masyarakat. Kemudian panitia seleksi ini menetapkan 5 anggota DKHK dengan komposisi: 2 orang dari KY, 2 Orang guru besar dalam bidang Hukum, dan 1 orang dari tokoh masyarakat. Setelah keanggotaan DKHK terbentuk, kemudian anggota DKHK yang terpilih melakukan proses rekrutmen untuk pengisian bagian pejabat pada biro pengawasan dan penindakan. Terakhir adapun mengenai dasar hukum DKHK ini dituangkan dalam Bab tersendiri dalam UU MK tentang pengawas internal agar memiliki hierarki legal standing yang lebih tinggi.

C. Formulasi Pengawasan Hakim Agung

Langkah KY yang dengan gerakannya menyorot dan memeriksa hakim- hakim yang dilaporkan dan diduga nakal, mulai dari hakim pengadilan negeri, sampai ke hakim agung ternyata meningkatkan gairah masyarakat untuk menyorot dan melaporkan hakim-hakim nakal, meski tidak semua laporan itu benar adanya. Banyak hakim yang kemudian lebih berhati-hati dalam melaksanakan tugasnya. Dalam melakukan seleksi terhadap calon hakim agung pun, terlepas dari kritik dan kontroversi atas produknya, KY sudah memberi sumbangan yang cukup baik terutama untuk memilih yang terbaik dari yang tidak baik serta dalam membuat

kontrak moral agar kalau sudah menjadi hakim agung seseorang dapat melaksanakan tugasnya dengan penuh integritas.⁶⁷

Tetapi langkah-langkah KY yang cukup memberi harapan ternyata telah menjadi bumerang yang sama sekali tidak diharapkan baik oleh KY sendiri maupun oleh masyarakat. MA yang merasa kewibawaannya diobrak-abrik merasa tersinggung, terutama ketika KY mengundang ketua MA untuk dimintai keterangan dan ketika KY mengundang beberapa hakim agung untuk diperiksa berkenaan dengan masuknya beberapa laporan dari masyarakat. Kalangan hakim banyak yang mengatakan bahwa KY bukannya menjaga martabat hakim melainkan justru menjatuhkan martabat hakim, bahkan mengintervensi kemandirian hakim.⁶⁸

Oleh karena itulah, 31 (tiga puluh satu) orang hakim mengajukan permohonan judicial review UU No.22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (KY) dan UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD yang pada pokoknya bersikan tentang 3 (tiga) hal, yaitu:

1. Para Pemohon meminta MK memutuskan bahwa hakim agung bukanlah bagian dari hakim yang dapat diawasi oleh KY, sebab menurut pasal 24B ayat (1) untuk hakim agung sudah disebutkan KY hanya mengusulkan pencalonannya, sedangkan untuk mengawasi perilaku disebutkan berlaku untuk hakim. Jadi bagi para penggugat harus dibedakan pengertian antara hakim agung dan

⁶⁷ Komisi Yudisial, *Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, (Jakarta: Komisi Yudisial RI, 2007), h 4

⁶⁸ Ibid., hal. 4-5

hakim sehingga isi UU No. 22 Tahun 2004 yang menyamakan keduanya harus dinyatakan bertentangan dengan konstitusi.

2. Para Pemohon meminta agar para hakim konstitusi tidak dijadikan bagian dari pengertian hakim yang dapat diawasi oleh KY karena hakim konstitusi berbeda dari hakim lain dan baru dimasukkan di dalam UUD lebih belakang dari pengaturan tentang KY.15 Argumennya ketika KY ditentukan dalam UUD belum ada gagasan tentang hakim konstitusi, sehingga tidak mungkin ketika KY dibentuk sudah terpikir untuk mengawasi hakim konstitusi.
3. Wewenang KY untuk mengawasi para hakim harus dinyatakan bertentangan dengan UUD karena kriterianya tidak jelas dan bersifat eksekutif apalagi dalam prakteknya KY sering memeriksa hakim dengan mempersoalkan isi putusan.

Adapun permohonan yudisial review yang diajukan Pemohon selengkapnya sebagai berikut: bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan Pengujian UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945, dengan surat permohonannya bertanggal 10 Maret 2006 yang diterima dan terdaftar di Kepaniteraan MK RI pada tanggal 14 Oktober 2005, dengan registrasi Nomor 005/PUU-IV/2006. Dalam permohonannya Pemohon beralasan dan menyatakan sebagai berikut:

serta Beberapa ketentuan dalam UU No.22 Tahun 2004 Tentang KY, yaitu:⁶⁹

- a. Pasal 1 butir 5: "Hakim adalah Hakim Agung dan hakim pada badan peradilan disemua lingkungan peradilan yang berada di bawah MA serta hakim MK sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945".
- b. Pasal 20: "Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b KY mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku Hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim".
- c. Pasal 21: "Untuk kepentingan pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, KY bertugas mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan MA dan/atau MK".
- d. Pasal 22 ayat (1) huruf e: "Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, KY: membuat laporan hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada MA dan/atau MK, serta tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR". Ayat (5): "Dalam hal badan peradilan atau hakim tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (4), MA dan/atau MK wajib memberikan penetapan berupa

⁶⁹ *Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 005/PUU-IV/2006 tentang Yudisial Review terhadap UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hal. 18 – 20.*

paksaan kepada badan peradilan atau hakim untuk memberikan keterangan atau data yang diminta".

- e. Pasal 23 ayat (2): "Usul penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a beserta alasan kesalahannya bersifat mengikat, disampaikan oleh KY kepada pimpinan MA dan/atau MK". Ayat (3): "Usul penjatuhan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c diserahkan oleh KY kepada MA dan/atau MK". Ayat (5): "Dalam hal pembelaan diri ditolak, usul pemberhentian hakim diajukan oleh MA dan/atau MK kepada Presiden paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pembelaan diri ditolak oleh Majelis Kehormatan Hakim".
- f. Pasal 24 ayat (1): "Komisi Yudisial dapat mengusulkan kepada MA dan/atau MK untuk memberikan penghargaan kepada hakim atas prestasi dan jasanya dalam menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku Hakim".
- g. Pasal 25 ayat (3): "Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah sah apabila rapat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 5 (lima) orang Anggota KY, kecuali keputusan mengenai pengusulan calon Hakim Agung ke DPR dan pengusulan pemberhentian Hakim Agung dan/atau Hakim MK dengan dihadiri seluruh anggota KY". Ayat (4): " Dalam hal terjadi penundaan 3 (tiga) kali berturut-turut atas keputusan mengenai pengusulan calon Hakim Agung ke DPR dan pengusulan pemberhentian Hakim Agung dan/atau Hakim MK

maka keputusan dianggap sah apabila dihadiri oleh 5 (lima) orang anggota”

Pasal 34 ayat (3) UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman:

"Dalam rangka menjaga kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim agung dan hakim, pengawasan dilakukan oleh Komisi Yudisial yang diatur dalam undang-undang"

bertentangan dengan Pasal 24B ayat (1) dan Pasal 25 UUD 1945, sebagai berikut:

Pasal 24B ayat (1): "KY bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim".

Pasal 25 : "Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang".

Hal-hal yang menjadi alasan Pemohon dalam Permohonan yudisial review sebagaimana telah diuraikan di atas didasarkan pada dasar hukum sebagai berikut:⁷⁰

- 1) Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: "MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh

⁷⁰ *Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 005/PUU-IV/2006 tentang Yudisial Review terhadap UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, h. 5 – 9.*

UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum“;

- 2) Bahwa Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia sebagai Hakim Agung pada MA yang mempunyai kepentingan hukum dalam permohonan ini karena Pemohon menganggap hak dan kewenangan konstitusional Pemohon dirugikan oleh berlakunya UU No.22 Tahun 2004, khususnya yang berkaitan dengan “pengawasan hakim” yang diatur dalam Bab. III Pasal 20 dan Pasal 22 ayat (1) huruf e dan ayat (5) serta yang berkaitan dengan “usul penjatuhan sanksi” yang diatur dalam Pasal 21, Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) serta ayat (5), Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) dihubungkan dengan Bab. I Pasal 1 butir 5 UU tersebut. Dengan berlakunya Pasal-pasal tersebut menimbulkan kerugian pada para Pemohon sebagai Hakim Agung termasuk juga Hakim MK menjadi atau sebagai objek pengawasan serta dapat diusulkan sebagai objek penjatuhan sanksi oleh KY;
- 3) Bahwa ketentuan yang diuraikan pada huruf b di atas sangat berkaitan dengan Pasal 34 ayat (3) UU No.4 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa “dalam rangka menjaga kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku Hakim Agung dan Hakim, pengawasan dilakukan oleh KY yang diatur dalam UU”;

Kemudian yang menjadi alasan-alasan permohonan pengujian terhadap UU No.22 Tahun 2004 tentang KY dan Pasal 34 ayat (3) UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman :

- a) Bahwa di dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 disebutkan sebagai berikut : “KY bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku Hakim”;
 - Bahwa apabila kalimat tersebut dibaca dalam satu nafas dan konteksnya satu sama lain maka bermakna bahwa KY mempunyai kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim adalah dalam rangka melaksanakan kewenangan KY untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung;
- b) Bahwa di dalam Pasal 25 UUD 1945 mengatur bahwa syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai Hakim ditetapkan dengan UU yang mengatur tentang hal tersebut yang berbeda untuk Hakim Tingkat I dan Tingkat Banding (UU No.8 Tahun 2004 untuk Peradilan Umum, UU No.9 Tahun 2004 untuk Peradilan Tata Usaha Negara, UU No.7 Tahun 1989 untuk Peradilan Agama, UU No.31 Tahun 1997 untuk Peradilan Militer) serta Hakim Agung (UU No.5 Tahun 2004) dan Mahkamah Konstitusi (UU No.24 Tahun 2003);

Dalam hal ini jelas bahwa kewenangan KY tidak menjangkau Hakim MA dan Hakim MK, karena untuk menjadi Hakim Agung dan Hakim MK tidak seluruhnya berasal dari Hakim Tingkat I dan Hakim Banding; Lebih jelas lagi bahwa KY tidak berwenang untuk mengadakan pengawasan terhadap Hakim Ad Hoc. Dari sini jelas terlihat bahwa yang dimaksud dengan kata “Hakim” di dalam Pasal 24B UUD 1945 bukan terhadap seluruh Hakim. Berdasarkan hal tersebut, maka yang dimaksudkan oleh Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 tentang kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku Hakim adalah Hakim yang akan menjadi Hakim Agung pada MA;

- c) Bahwa akan tetapi ternyata di dalam UU No.22 Tahun 2004 yaitu:
- (1). Pasal 20 disebutkan bahwa: “Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, KY mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku Hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku Hakim”
 - (2). Pasal 1 butir 5 menentukan bahwa yang dimaksud dengan: “Hakim adalah Hakim Agung dan Hakim pada badan peradilan disemua lingkungan peradilan yang berada dibawah MA serta Hakim MK sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945”; Dengan demikian Pasal 1 butir 5 tersebut telah memperluas pengertian Hakim yang diatur dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 karena

hanya dimaksudkan terhadap Hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan di bawah MA saja, tidak meliputi Hakim Agung dan Hakim MK;

(3). Di samping kedua Pasal yang disebut di dalam UU No.22 Tahun 2004 tersebut, hal yang sama juga disebut di dalam Pasal 34 ayat (3) UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang memberi kewenangan kepada KY untuk melakukan pengawasan Hakim Agung adalah bertentangan dengan Pasal 24B UUD 1945;

d) Bahwa dalam rumusan pasal-pasal yang di sebut dalam angka 3 di atas membawa makna bahwa pengawasan KY terhadap para Hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan termasuk di dalamnya Hakim Agung pada MA dan Hakim pada MK jelas bertentangan dengan Pasal 24B UUD 1945, karena yang dimaksud "Hakim" dalam Pasal 24B tersebut tidak meliputi Hakim MA dan Hakim MK;

e) Bahwa secara universal, kewenangan pengawasan KY tidak menjangkau Hakim Agung pada MA, karena KY adalah merupakan mitra dari MA dalam melakukan pengawasan terhadap para hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang ada dibawah MA;

Pasal 32 UU No.5 Tahun 2004 tentang MA yang berbunyi sebagai berikut :

(1). Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman;

(2). Mahkamah Agung mengawasi tingkah laku dan perbuatan pada Hakim di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan tugasnya;

Adapun usul penjatuhan sanksi terhadap Hakim menurut Pasal 21 jo Pasal 23 ayat (3) dan ayat (4) dilakukan oleh KY yang diserahkan kepada MA dan kepada Hakim yang akan dijatuhi sanksi pemberhentian diberi kesempatan untuk membela diri dihadapan Majelis Kehormatan Hakim;

f) Bahwa di samping itu khusus mengenai usul pemberhentian terhadap Hakim Agung dilakukan oleh Ketua MA dan kepada Hakim Agung yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri lebih dahulu dihadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UU No.5 Tahun 2004 tentang MA, sedang bagi Hakim MK usul pemberhentiannya dilakukan oleh Ketua MK dan kepada Hakim Konstitusi yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri lebih dahulu dihadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (3) dan ayat (4) UU No.24 Tahun 2003 tentang MK, tanpa campur tangan dari KY. Hal ini berbeda dengan Hakim pada badan peradilan dibawah MA selain mensyaratkan usul penjatuhan sanksi dari KY, juga Hakim yang

bersangkutan diberi kesempatan lebih dahulu untuk membela diri dihadapan Majelis Kehormatan Hakim;

Atas dasar tersebut maka Pasal 21, Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) serta ayat (5), Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) yang mengatur tentang usul penjatuhan sanksi terhadap Hakim Agung dan/atau Hakim MK oleh KY bertentangan dengan Pasal 24B dan Pasal 25 UUD 1945 yang memberi kewenangan kepada MA dan MK untuk membentuk Majelis Kehormatan MA dan/atau Majelis Kehormatan MK;

- g) Bahwa oleh karena pengawasan terhadap Hakim Agung dan Hakim MK serta usul penjatuhan sanksi oleh KY tidak termasuk Hakim Agung dan/atau Hakim MK, maka sepanjang mengenai "pengawasan dan usul penjatuhan sanksi" terhadap Hakim Agung dan Hakim Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal-pasal:

-1 butir 5

-20, 21, 22 ayat (1) huruf e dan ayat (5), 23 ayat (2) dan ayat (3) serta ayat (5), 24 ayat (1) dan Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4) UU No.22 Tahun 2004 tentang KY serta Pasal 34 ayat (3) UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 24B dan Pasal 25 UUD 1945 dan selanjutnya menyatakan bahwa pasal-pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi Hakim Agung dan Hakim MK;

Pengawasan KY selama ini yang telah memanggil beberapa Hakim Agung, dalam hubungan dengan perkara yang telah diadilinya. Pemanggilan oleh KY terhadap Hakim Agung Bagir Manan, Marianna Sutadi, Paulus Effendi Lotulung, Parman Suparman, Usman Karim, Harifin A. Tumpa telah mengakibatkan terganggunya hak konstitusional Hakim Agung,⁷¹ yang dijamin kemerdekaannya oleh UUD 1945. Pemanggilan KY kepada para Hakim Agung tersebut, berpotensi dan akan membawa makna bahwa semua Hakim Agung dapat dipanggil sewaktu-waktu karena memutus suatu perkara. Hal ini akan menghancurkan independensi Hakim Agung yang dijamin UUD 1945;

Bahwa pengawasan oleh KY dengan cara memanggil Hakim Agung karena memutus suatu perkara merupakan sebab-akibat (causal verband), hilangnya atau terganggunya kebebasan Hakim yang dijamin oleh UUD 1945. Bahwa memperluas makna "Hakim" pada Pasal 24B UUD 1945 sebagaimana berdasarkan pada Pasal 1 butir 5 UU No.22 Tahun 2004 tentang KY adalah bertentangan dengan prinsip hukum yang berlaku secara universal yakni prinsip *Lex Certa*, suatu materi dalam peraturan perundang-undangan tidak dapat diperluas atau ditafsirkan lain selain yang tertulis dalam peraturan perundangan (*Lex Stricta*), atau dengan kata lain prinsip suatu ketentuan atau peraturan perundang-undangan tidak dapat diberikan perluasan selain ditentukan secara tegas dan jelas menurut peraturan perundang-undangan. Selain itu, perluasan makna tersebut

⁷¹ *Ibid.*, h. 9

tidak berdasarkan prinsip *Lex Superior Derogate Legi Inferiori*, suatu perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Begitu pula dalam kaitan “penjatuhan sanksi” pada Pasal 20, 21, 22 ayat (1) huruf e dan ayat (5), 23 ayat (2) dan ayat (3) serta ayat (5), 24 ayat (1) dan 25 ayat (3) dan ayat (4) UU No.22 Tahun 2004 tentang KY, adalah bertentangan dengan asas *Lex Certa dan Lex Superior Derogate Legi Inferiori*;⁷²

Bahwa pada persidangan, Pemerintah telah memberi keterangan sebagai berikut: Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip Negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Bahwa perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia, khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman (*judicative power*). Berdasarkan Pasal 24 UUD 1945, ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah MA 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.

⁷² Ibid., h. 10

Bahwa MA sebagaimana ditentukan dalam UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang lebih dipertegas dalam UU No.5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No.14 Tahun 1985 tentang MA, mempunyai wewenang untuk mengadili pada tingkat kasasi, peninjauan kembali (PK) terhadap putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, sengketa tentang kewenangan mengadili, menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU, dan kewenangan-kewenangan lainnya sebagai ditentukan dan diatur didalam UU. Selain kewenangan tersebut, MA juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya peradilan, tentang pelaksanaan tugas pengadilan dan tingkah laku para hakim disemua lingkungan peradilan.

MK sesuai ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang dirinci dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a UU No.24 Tahun 2003 tentang MK, mempunyai wewenang menguji UU terhadap UUD 1945. Selain perubahan yang menyangkut kelembagaan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dikemukakan di atas, UUD 1945 telah mengintroduksi suatu lembaga baru yang berkaitan erat dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman (judicative power) yaitu Komisi Yudisial (KY).

KY sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24B ayat (1) 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". Kewenangan KY dipertegas dalam UU No.22 Tahun 2004 tentang KY, bahwa KY tersebut kemudian mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Bahwa UUD 1945 telah memberikan landasan hukum yang kuat bagi reformasi dibidang peradilan yaitu dengan lebih mengefektifkan fungsi pengawasan baik pengawasan internal maupun eksternal kepada Hakim Agung pada MA, Hakim Konstitusi pada MK, dan para Hakim pada semua lingkungan badan peradilan di Indonesia. Pengawasan internal dilaksanakan oleh organ/badan yang dibentuk oleh lembaga itu sendiri yang diberikan tugas untuk melakukan pengawasan kepada Hakim. Misalnya pada MA terdapat Ketua Muda Bidang Pengawasan, sedangkan pengawasan eksternal sesuai ketentuan UUD 1945 dilakukan oleh KY.

Bahkan MA pada persidangan MK tanggal 24 Nopember 2005 yang diwakili oleh Direktur Hukum dan Peradilan MA R.I. sebagaimana dikutip dalam Putusan MK No.017/PUU-III/2005 tanggal 6 Januari 2006 berpendapat bahwa:⁷³ "apapun yang dikemukakan oleh para Pemohon dalam kenyataannya sekarang, kewenangan yang ada pada MA didasarkan kepada Pasal 32 UU No.14 Tahun 1985 yang tidak dihapuskan atau tidak dirubah oleh UU No.5 Tahun 2004 dengan demikian tetap masih berlaku dimana ditegaskan dan jelas disebutkan bahwa MA melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan

⁷³ Putusan MK No.017/PUU-III/2005 tanggal 6 Januari 2006, hal. 37 - 38.

peradilan di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman dan MA mengawasi tingkah laku dan perbuatan para Hakim di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan tugasnya.

Kemudian MA berwenang untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua lingkungan peradilan. MA juga berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada pengadilan di semua lingkungan peradilan. UU menentukan pengawasan dan kewenangan sebagaimana dimaksud, ayat (1) dan (4) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

Sedangkan kewenangan yang ada pada KY sudah jelas dan kami melihat bahwa kewenangan yang ada pada MA adalah pengawasan internal dan pengawasan yang dilakukan oleh KY berdasarkan, baik UUD maupun ketentuan dari UU No.22 Tahun 2004 adalah kewenangan eksternal yang diberikan sepenuhnya kepada KY dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim”.

Selain itu, sehubungan dengan anggapan sebagaimana yang menjadi dasar permohonan para Pemohon tersebut, Pemerintah telah menyampaikan keberatan atau bantahan terhadap keberatan para Pemohon tidak relevan dan memberikan penjelasan sebagai berikut:⁷⁴

- a. Para Pemohon dalam permohonannya beralasan bahwa kalimat yang terdapat dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, apabila dibaca dalam

⁷⁴ *Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 005/PUU-IV/2006 tentang Yudisial Review terhadap UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, hal. 20 - 24.*

satu napas dan konteknya satu sama lain maka bermakna bahwa KY *“mempunyai kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim adalah dalam rangka melaksanakan kewenangan KY untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung”*,

Terhadap alasan para Pemohon tersebut diatas, dapat dijelaskan hal-hal sebagai berikut :

- a. Bahwa berdasarkan teknik penyusunan perundang-undangan maka untuk memperjelas substansi suatu norma digunakan sistem tabulasi, sehingga ketentuan dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 mengandung dua kewenangan KY yang berbeda yaitu :
 - kewenangan mengusulkan pengangkatan hakim agung; dan
 - mempunyai kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
- b. Bahwa frase "berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung" dan frase "mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim" dihubungkan oleh kata hubung "dan". Kata hubung "dan" dalam konteks ini berfungsi sebagai penghubung satuan ujaran (kata, frase, klausula, dan kalimat yang setara), yang termasuk tipe yang sama serta memiliki fungsi yang tidak berbeda (Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1995).

- c. Bahwa secara gramatikal frase "berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung", dan frase "mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim" merupakan dua frase yang mempunyai kedudukan yang setara. Sehingga tidak mungkin frase "mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim" sebagai sub-ordinasi dari frase "berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung".
- d. Bahwa dalam pertimbangan hukum Putusan MK No.017/PUU-III/2005 tanggal 6 Januari 2006, juga telah ditegaskan bahwa kewenangan pengawasan oleh MA bersifat internal, sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh KY baik berdasarkan UUD 1945, maupun UU No.22 Tahun 2004 tentang KY, adalah kewenangan eksternal dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Berdasarkan penjelasan tersebut, Pemerintah berpendapat alasan para Pemohon yang menyatakan bahwa pengertian "mempunyai kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim" adalah dalam rangka melaksanakan kewenangan KY yaitu "mengusulkan pengangkatan Hakim Agung" tidak berkaitan dengan konstitusionalitas keberlakuan suatu UU.

- 1) Menurut para Pemohon ketentuan Pasal 25 UUD 1945 mengatur syarat-syarat untuk menjadi hakim dan untuk diberhentikan sebagai

hakim ditetapkan dengan UU, yaitu antara lain: UU No.8 Tahun 2004 (untuk Hakim Tingkat I dan Banding); UU No.9 Tahun 2004 (untuk Hakim Peradilan Tata Usaha Negara); UU No.7 Tahun 1989 (untuk Hakim Peradilan Agama); UU No.31 Tahun 1997 (untuk Hakim Peradilan Militer); UU No.5 Tahun 2004 (untuk Hakim Agung); dan UU No.24 Tahun 2003 (untuk Hakim MK).

Para Pemohon menyimpulkan bahwa kewenangan KY tidak menjangkau Hakim Agung dan Hakim MK karena untuk menjadi Hakim Agung dan Hakim MK tidak seluruhnya berasal dari Hakim Tingkat I dan Hakim Banding. Juga KY tidak berwenang mengawasi hakim Ad Hoc. Sehingga menurut para Pemohon bahwa yang dimaksud “hakim” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, bukan terhadap seluruh Hakim, melainkan Hakim yang akan menjadi Hakim Agung pada MA.

Terhadap alasan para Pemohon tersebut diatas, dapat dijelaskan hal-hal sebagai berikut :

- a) Bahwa kesimpulan para Pemohon yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam: UU No.8 Tahun 2004 (untuk Hakim Tingkat I dan Banding), UU No.9 Tahun 2004 (untuk Hakim Peradilan Tata Usaha Negara), UU No.7 Tahun 1989 (untuk Hakim Peradilan Agama), UU No.31 Tahun 1997 (untuk Hakim Peradilan Militer), UU No.5 Tahun 2004 (untuk Hakim Agung), dan UU No.24 Tahun 2003 (untuk Hakim MK), merupakan kesimpulan sepihak para Pemohon yang dijadikan

dasar untuk menafsirkan kata “hakim” seperti yang tercantum dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.

- b) Bahwa para Pemohon mengajukan permohonan untuk menguji konsistensi antara UU yang satu dengan UU yang lain, yaitu antara UU No.8 Tahun 2004, UU No.9 Tahun 2004, UU No.7 Tahun 1989, UU No.31 Tahun 1997, UU No.5 Tahun 2004, dan UU No.24 Tahun 2003 terhadap UU No.22 Tahun 2004 tentang KY.
- c) Bahwa jika terjadi inkonsistensi antara UU yang satu dengan yang lain yang sifatnya sederajat, maka sesuai dengan asas perundang-undangan yang menyatakan “undang-undang yang kemudian/belakangan mengenyampingkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priori*)”, sehingga sepanjang mengatur tentang ketentuan yang sama dan dibuat oleh lembaga yang sama pula, maka semua UU yang dijadikan acuan oleh para Pemohon tersebut di atas dikesampingkan oleh UU No.22 Tahun 2004 karena UU ini diundangkan paling belakangan. Konsekuensinya semua pengertian “hakim” di dalam UU tersebut diatas, harus tunduk pada pengertian hakim yang diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU No.22 Tahun 2004 tentang KY.
- d) Bahwa perbedaan perekrutan (rekrutmen) antara Hakim Agung dengan Hakim, tidak dapat dijadikan alasan oleh para Pemohon untuk membedakan antara Hakim Agung dengan Hakim, karena setelah menjadi Hakim (Hakim Agung, Hakim Peradilan Umum, Hakim

Peradilan Agama dan Hakim Peradilan Militer) kewenangannya sama sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, karenanya tunduk pada lembaga pengawasan eksternal sebagaimana diamanatkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

e) Keberatan para Pemohon terhadap ketentuan Pasal 1 angka 5 UU No.22 Tahun 2004 Tentang KY, Pemerintah dapat menjelaskan hal-hal sebagai berikut :

(1). Bahwa RUU tentang KY merupakan salah satu RUU inisiatif DPR-RI dalam rancangan awal rumusan Pasal 1 angka 5 berbunyi: “hakim adalah hakim pada semua badan peradilan di lingkungan peradilan”.

(2). Dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang dibuat Pemerintah, rumusan Pasal 1 angka 5 diusulkan perubahan yang berbunyi : *“hakim adalah Hakim Agung dan hakim pada semua badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha Negara, serta pengadilan khusus yang berada dalam lingkungan peradilan tersebut”*

(3) Bahwa untuk merumuskan ketentuan Pasal 1 angka 5 tersebut, antara Pemerintah dan DPR telah terjadi diskusi dan perdebatan yang cukup alot, intensif, tajam dan dinamis (dibahas selama tiga hari kerja dan tiga kali skorsing). Hal ini bertujuan agar dalam merumuskan ketentuan Pasal 1 angka 5 tersebut jangan sampai

memperluas substansi dari ketentuan Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 25 UUD 1945.

Dengan demikian, pertimbangan majelis hakim dalam putusan MK didasarkan dengan pendekatan *contextualism* terhadap ketentuan Pasal 24B ayat(1) UUD 1945. Pendekatan yang dilakukan dalam interpretasi adalah *contextualism or purposivism or Englihtened Literalism* sebagaimana yang dipaparkan oleh Jan McLeod dalam bukunya *Legal Method chapter 21: Modern Interpretation in practice*. Pendekatan *contextualism* mendasarkan pada tiga asas, yaitu:⁷⁵ *asas noscitur a sociis*, *asas ejusdem generis* dan *asas expressio unius exclusio alterius*.

(a) *Asas Noscitur a Sociis*

Asas ini mengandung makna: *a thing is known by its associates* . Hal itu mengandung makna bahwa arti sebuah kata ditentukan oleh konteksnya. Berdasarkan asas ini, makna hakim dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 digunakan dalam konteks: dan mempunyai wewenang lain dalam menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim

Dengan demikian istilah hakim digunakan untuk wewenang Komisi Yudisial yang lain, yaitu selain mengusulkan pengangkatan hakim agung.

⁷⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 005/PUU-IV/2006 tentang *Yudisial Review terhadap UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial*, hal. 76 – 77.

(b) *Asas Ejusdem Generis*

Asas ini mengandung makna of the same class. Dengan asas ini pertanyaan terkait adalah apakah dalam konteks Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, hakim agung termasuk dalam kelompok hakim yang terkait wewenang Komisi Yudisial yang kedua?

Dalam konteks ini hakim agung tidak termasuk kelompok hakim (*of the same class*) terkait wewenang lain (wewenang kedua) Komisi Yudisial. Andaikata wewenang lain itu termasuk hakim agung dalam konteks Pasal 24B ayat (1) haruslah secara tegas dinyatakan.

Ketentuan Pasal 34 ayat (3) UU No. 4 Tahun 2004 yang menambah rumusan: menjaga kehormatan hakim agung dan hakim adalah inkonstitusional karena Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 hanya merumuskan perilaku hakim. Selanjutnya Pasal 1 butir 5 UU No. 22 Tahun. 2004 tentang Komisi Yudisial memperluas lagi sehingga menjangkau juga hakim Mahkamah Konstitusi.

(c) *Asas Expressio Unius Exclusio Alterius.*

Asas ini mengandung makna bahwa: *the expression (or the inclusion) of one thing implies the exclusion of another.*

Dengan asas ini berarti dengan berpegang pada makna hakim dalam konteks Pasal 24B ayat (1) tidaklah termasuk hakim agung maka haruslah ditolak ketentuan dalam undang-undang menyangkut kewenangan Komisi Yudisial mengawasi perilaku hakim dengan mengartikan hakim agung dan hakim Mahkamah Konstitusi termasuk

pengertian hakim dalam konteks Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. UU dimaksud saat ini adalah UU No. 4 Tahun 2004 (Pasal 34 ayat (3)) dan UU No. 22 Tahun 2004 (Pasal 1 butir 5).

Menurut Penulis, sebenarnya putusan MK yang membatalkan sebagian kewenangan KY dibidang pengawasan, merupakan langkah yang keliru, karena telah menimbulkan kekosongan hukum. Dan yang lebih parah lagi sebenarnya berhadapan dengan makin tinggi dan makin hebatnya potensi praktek mafia peradilan. Dan kalaupun kewenangan pengawasan perilaku hakim oleh KY itu dianggap ada masalah, MK minimal mengeluarkan putusan sebagaimana putusan tentang UU KPK yang menyatakan Pasal 53 tentang Pengadilan Tipikor dinyatakan tidak berlaku dalam masa maksimal tiga tahun setelah diputus.⁷⁶

Kemudian jika para Pemohon merasa hak-hak konstitusionalnya dirugikan dengan diberlakukannya UU No.22 Tahun 2004 tentang KY dan UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, maka hal ini perlu dipertanyakan hak konstitusional para Pemohon mana yang dirugikan ?, apakah lembaga MA sebagai pelaku kekuasaan kehakiman itu sendiri atau hakim secara keseluruhan baik dalam lingkungan peradilan umum, tata usaha negara, agama maupun peradilan militer. Sementara itu, berdasarkan Putusan MK No.006/PUU-III/2005, MK telah menentukan 5 (lima) syarat adanya kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UUMK, sebagai berikut:

⁷⁶ Buletin Komisi Yudisial, *Mendorong Terwujudnya Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka*, (Volume 1 Februari 2007), hal. 5

- a) harus ada hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b) hak konstitusional tersebut dianggap dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang;
- c) kerugian hak konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d) ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e) ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Maka dalam hal ini, dapat kita pahami bahwa terjadi benturan kepentingan yang dilandasi oleh hasrat pribadi atau individu, dan oknum tertentu yang tidak ingin menjadi obyek pengawasan yang mungkin bisa dikatakan salah satu alasan adalah memang mereka (para pemohon *judisial review*) termasuk orang yang tidak bersih, oleh karena itu wajar saja ada perasaan takut dan alergi dengan aturan main yang telah ditentukan dalam undang-undang. Karena kalau merasa bersih seharusnya tidak perlu merasa takut justru harus didukung dalam rangka penegakkan hukum di negara ini. Selain itu, Para pemohon yudisial review mengatasnamakan individu mereka sebagai hakim agung, dan tidak mengatasnamakan lembaga MA. Kalau penulis nilai memang

secara hukum sebagai MA sebagai lembaga tidak mempunyai legal standing untuk itu, oleh karena itu mereka tidak mengatasnamakan lembaga atau instansi MA adalah taktik saja, sebab jika dilihat dari suasana sikap-sikap petinggi MA tampak jelas bahwa MA memang merasa gerah dengan sepak terjang KY. Seharusnya dalam hal ini MA sebagai lembaga negara mendinginkan permasalahan, memberi pengertian dan pemahaman kepada anggotanya tentang hak dan kewajiban lembaga negara yang sudah dibentuk dengan UU sebagai sifat yang merupakan *check and balances* sesama antara lembaga negara.

KY dalam sejarahnya tidak luput dari pujian dan cercaan yang terus bermunculan yang sampai Juli 2007 telah menyebabkan KY berada pada posisi yang menggantung karena setelah wewenangnya untuk melaksanakan fungsi pengawasan dipangkas melalui putusan MK pada Agustus 2006, praktis pekerjaannya hanya menyeleksi calon hakim agung. Itu pun masih menimbulkan kontroversi karena produknya tentang calon hakim agung tahun 2007 banyak yang menilainya tidak berkualitas apalagi Irawady Joenoed, salah seorang anggotanya, memperotes karena keputusan KY ditetapkan dalam rapat yang katanya, sengaja dilakukan tanpa kehadirannya.⁷⁷

Putusan *judicial review* MK pada Agustus 2006 tentang UU No. 22 Tahun 2004 itu memang agak kompromistis tetapi juga dapat

⁷⁷ Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Bunga Rampai: Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, (Jakarta: Komisi Yudisial, 2007), h. 1.

dipersoalkan karena selain dianggap mengandung ultra petita⁷⁸ juga bertentangan dengan asas *nemo iudex in causa sua* sekaligus juga tidak sesuai dengan konsepsi hakim yang dimaksud dalam UUD. Hal ini didasarkan dengan beberapa alasan, yaitu :

- 1) Dinilai kompromistis karena menolak gugatan bahwa hakim agung berada diluar subyek yang dapat diawasi oleh KY, namun hampir semua pedoman pengawasan untuk mengawasi para hakim sebagaimana diatur di dalam UU No. 22 Tahun 2004 dipangkas sehingga meskipun boleh mengawasi tetapi terjadi kekosongan hukum dalam operasionalisasi pengawasan itu sendiri.⁷⁹
- 2) Dinilai ultra petita dan bias karena salah satu dasar pertimbangan pemangkasan wewenang KY itu didasarkan pada pertentangan (tidak sinkron) ketentuan yang ada antar UU yakni pertentangan UU KY (yang dapat merekomendasikan pemberian sanksi pada hakim) dengan UU lain seperti UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 tentang MA dan UU No. 2 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum yang menentukan bahwa pemberhentian hakim agung dan hakim dilakukan setelah melalui Majelis Kehormatan Mahkamah Agung dan Majelis Kehormatan Hakim. Bias terjadi dan dapat dianggap ultra petita disini karena Mahkamah Konstitusi hanya

⁷⁸ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: LP3ES, 2007), atau dilihat juga Komisi Yudisial: Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan, hal. 6

⁷⁹ Komisi Yudisial, *Bunga Rampai Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, (Jakarta: KY, 2006) h. 6

bisa menguji UU terhadap UUD bukan UU terhadap UU lainnya. Persoalan belum adanya ketentuan tentang kriteria pelanggaran moral oleh hakim mestinya tidak dapat dijadikan alasan untuk membatalkan kewenangan KY sebab masalah tersebut merupakan ranah legislatif. Lagi pula jika UU tentang KY bertentangan dengan UU lain mengapa isi UU KY yang dibatalkan?

Mengapa tidak diberlakukan ketentuan bahwa hukum yang datang kemudian (UU No. 22 Tahun 2004) menghapus hukum yang terdahulu yakni UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 2004 tentang MA dan UU No. 2 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum sesuai dengan asas *lex posteriori derogat lex anteriori*?

- 3) Putusan MK tersebut agak berbenturan juga dengan asas *nemo iudex in causa sua* karena MK memutus hal-hal yang menyangkut kepentingannya sendiri yakni meletakkan hakim konstitusi sebagai subyek yang berada diluar pengawasan KY. Dalam asas ini ditentukan bahwa hakim tidak boleh memutus perkara yang menyangkut dirinya sendiri. Sudah dua kali MK memutus hal-hal yang menyangkut dirinya sendiri. Selain memutus bahwa hakim konstitusi bukanlah bagian dari hakim yang dapat diawasi oleh KY, MK pernah membatalkan ketentuan UU tentang MK yang menentukan bahwa MK hanya boleh melakukan pengujian atas UU yang lahir setelah terbentuknya MK.

Kemudian putusan MK menyatakan bahwa MK boleh menguji semua UU termasuk semua UU yang sudah ada sebelum terbentuknya MK. Selain berbenturan dengan asas *nemo iudex in causa sua* bias putusan MK tidak sesuai dengan ide dan konsep tentang hakim di dalam konstitusi dan tata hukum sebab ide dan konsep dasar hakim adalah semua pejabat yang melaksanakan kekuasaan kehakiman.

Meskipun begitu harus diingat bahwa, terlepas dari benar atau salah, menurut pasal 24C ayat (1) putusan MK itu bersifat mengikat, final and binding, tak dapat dilawan lagi secara hukum. Tegasnya, putusan MK itu belum tentu benar, tetapi sudah pasti mengikat. Kebenaran putusan MK itu bersifat relatif, tergantung pada pilihan perspektif, dalil atau pasal-pasal yang dipergunakan untuk memutus; artinya sebuah putusan MK bisa salah jika yang dipakai untuk memutus adalah perspektif, dalil, dan pasal-pasal lain. Dengan kata lain, seandainya yang menjadi hakim pada MK itu adalah hakim lain yang menggunakan atau mengikuti paradigma, perspektif teori, dan dalil-dalil lain maka putusan bisa berbeda.

Peran dan fungsi dari KY sangat banyak bagi kemaslahatan bangsa dalam menegakkan supremasi hukum dan menjaga kehormatan, keluhuran dan martabat hakim. KY telah menjalankan tugasnya dengan baik, setiap ada atau terima laporan tentang adanya indikasi kecurangan atau kesalahan dari masyarakat atau pihak lainnya langsung dilakukan penyelidikan kebenaran laporan tersebut untuk ditindak lanjuti. Namun sayang, kewenangannya hanya sebatas merekomendasikan sanksi atau

hukuman saja, tidak dapat mengeksekusi sanksi tersebut. Karena menurut UU kewenangan tersebut hanya bisa dilakukan oleh MA sebagai eksekutor. Tapi anehnya beberapa kali KY telah merekomendasikan sanksi atau hukuman tersebut tidak digubris oleh MA.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dari tesis ini maka dapat di uraikan kesimpulan sebagai berikut;

1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam peraturan Perundang-Undangan di Indonesia ialah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir untuk: Menguji undang-undang terhadap UUD Negara republik Indonesia tahun 1945, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara republik Indonesia Tahun tahun 1945, memutuskan pembubaran partai politik, memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum, bukan karena benar, tetapi karena hal itu sudah diputuskan oleh lembaga yang diberi wewenang oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memutus sengketa tentang itu. Disini berlaku prinsip: *"hukmul hakim yarfaul khilaf"*, putusan hakim menyelesaikan semua pertentangan, terlepas dari soal kita senang atau tidak senang.
2. Implikasi Hukum dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/ PUU-IV/2006 adalah Pelemahan Komisi Yudisial Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut yang berakibat pada Pencabutan kewenangan Komisi Yudisial untuk melakukan pengawasan eksternal terhadap Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung serta berakibat

pada hilangnya kekuatan mengikat aturan-aturan pengawasan Komisi Yudisial serta hilangnya sebagian besar kewenangan Komisi Yudisial untuk menjatuhkan sanksi.

3. Formulasi Pengawasan Hakim Konstitusi dan Hakim Agung setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 ialah dengan membentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dan Majelis Kehormatan Mahkamah Agung yang selanjutnya disebut Majelis Kehormatan merupakan perangkat yang dibentuk keduanya untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluruhan martabat, dan Kode Etik Hakim Konstitusi dan Hakim Agung terkait dengan laporan mengenai dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang disampaikan oleh dewan etik

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat diuraikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi tidak perlu menilai bahwa pengawasan eksternal yang dilakukan oleh lembaga lain merupakan ancaman yang akan mereduksi imparsialitas dan kemandirian institusi Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu perlu adanya lembaga pengawas eksternal terhadap hakim konstitusi untuk menjaga dan integritas hakim konstitusi. Selain itu, perlu mengefektifkan mekanisme pengawasan yang ketat dan tegas kepada hakim konstitusi agar praktik *judicial corruption* dapat dihindari.

2. Kedepannya perlu konstruksi pengawasan terhadap hakim konstitusi yang bersifat komprehensif dengan melibatkan berbagai sistem pengawasan yang ideal. Hal ini didasari bahwa kesembilan hakim konstitusi memiliki kewenangan dan fungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), penafsir akhir.
3. Perlunya perbaikan sistem pengetahuan dan kejujuran para anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyusun sebuah undang-undang yang lebih baik untuk masa depan penegakan hukum di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Jurnal

- A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan, ELSAM-Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 2004.*