

**PENGATURAN FUNGSI PENGAWASAN INTERNAL TERHADAP
HAKIM KONSTITUSI SEBAGAI UPAYA MEWUJUDKAN
KEKUASAAN KEHAKIMAN YANG MERDEKA (STUDI PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 1-2/PUU-XII/2014)**

Himawan Achmad Sarif

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

Sunny Ummul Firdaus

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

Abstract

This writing aims to analyze the regulation of internal supervisory functions of Constitutional Justices as an effort to realize independent judicial power and to analyze the implications of Constitutional Court Decision Number 1-2 / PUU-XII / 2014 on the implementation of supervision of Constitutional Justices.

This type of research is normative legal research that is prescriptive which is using a statutory approach, case approach, historical approach and conceptual approach. Source of legal materials of this research were obtained from primary legal materials and secondary legal materials that relating to legal issues reviewed. Primary legal materials used in the form of legislation and judgment decisions, while the secondary legal materials used in the form of publications about the law that is not an official document. Techniques of collecting legal materials used are document studies or literature studies which are then analyzed using the deduction method.

Based on the result of the research, it is concluded that the supervision of Constitutional Justice is initially in the form of internal and external supervision which arrangement based on Law Number 24 Year 2003 and Article 24B of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 which is further regulated in Law Number 22 Year 2004. The arrangement is changed due to the Decision The Constitutional Court Number 005/PUU-IV/2006 which makes internal controls the only supervisory system of Constitutional Justices, thereafter the supervision of the Constitutional Justices underwent several dynamics of change in order to establish effective oversight. In 2013 the Court experienced a tremendous crisis that resulted in the loss of public confidence. In response to that the government enacted Perpu No. 1 of 2013 which was then ratified into Law No. 4 of 2014. However, the law was revoked by the Constitutional based on the Constitutional Court's Decision Number 1-2/PUU-XII/2014. The implication of the decision is the re-enactment of Law Number 8 Year 2011 and the supervision of Constitutional Court Justice is further stipulated in PMK Number Year 2014.

Keywords: Arrangement, Supervision of Constitutional Justice

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan fungsi pengawasan internal Hakim Konstitusi sebagai upaya mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan menganalisis implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014 terhadap pelaksanaan pengawasan Hakim Konstitusi.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif yang menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, pendekatan historis dan pendekatan konseptual. Sumber bahan hukum penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan isu hukum yang dikaji. Bahan hukum primer yang dipergunakan berupa peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim, sedangkan bahan hukum sekunder yang dipergunakan berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi dokumen atau studi kepustakaan yang kemudian dianalisa menggunakan metode deduksi.

Berdasarkan hasil penelitian, dihasilkan kesimpulan bahwa pengawasan Hakim Konstitusi pada awalnya berupa pengawasan internal dan eksternal yang pengaturannya berdasarkan UU Nomor 24 Tahun 2003 dan Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian diatur lebih lanjut pada UU Nomor 22 Tahun 2004. Pengaturan tersebut berubah karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 yang menjadikan pengawasan internal menjadi satu-satunya sistem pengawasan Hakim Konstitusi. Setelah itu pengawasan Hakim Konstitusi mengalami beberapa dinamika perubahan guna membentuk pengawasan yang efektif. Pada tahun 2013 MK mengalami krisis yang luar biasa sehingga mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat. Menyikapi hal tersebut pemerintah mengundang Perpu Nomor 1 Tahun 2013 yang kemudian disahkan menjadi UU Nomor 4 tahun 2014. Namun, undang-undang tersebut dibatalkan MK berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014. Implikasi dari putusan tersebut adalah diberlakukan kembali UU Nomor 8 Tahun 2011 dan pengawasan Hakim Konstitusi diatur lebih lanjut pada PMK Nomor Tahun 2014.

Kata kunci: Pengaturan, Pengawasan Hakim Konstitusi

A. Pendahuluan

Pembatasan dan pengawasan atau kontroling memiliki arti berlaku bagi seluruh Lembaga Negara pemegang kekuasaan tanpa terkecuali, termasuk lembaga negara pemegang kekuasaan kehakiman. Pentingnya pengawasan terhadap lembaga negara pemegang kekuasaan kehakiman karena salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehaikaman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Jimly Asshiddiqie, 2007: 512). Cakupan dari pengawasan itu sendiri meliputi pengawasan terhadap lembaga dan pengawasan

terhadap individu (Hakim Konstitusi). Dalam lingkup kekuasaan kehakiman, isu terkait pengawasan yang begitu menarik perhatian masyarakat belakangan ini adalah mengenai pengawasan Hakim Konstitusi.

Pentingnya pengawasan terhadap Hakim Konstitusi disebabkan beberapa oleh alasan. *Pertama*, Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 menempatkan MK sebagai lembaga peradilan yang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir terkait perkara-perkara tertentu yang putusannya bersifat final. *Kedua*, UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24C mengatur bahwa MK memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban yang menjadikan MK sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). *Ketiga*, Konstitusi sebagai hukum tertinggi yang mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. *Keempat*, Hakim merupakan wakil Tuhan di dunia untuk menegakkan keadilan. Dengan beratnya kewenangan dan kewajiban yang dimiliki MK tersebut, maka diperlukan kualitas Hakim Konstitusi yang lebih dari pada hakim biasa. Oleh sebab itu, UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24 C ayat (5) mengatur bahwa: “*hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara*”. Dengan adanya pengawasan diharapkan kualitas Hakim Konstitusi dapat terus terjaga sehingga segala kewenangan dan kewajiban MK dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya. Namun kenyataan yang terjadi, pentingnya pengawasan terhadap Hakim Konstitusi tidak diimbangi dengan mekanisme pengawasan yang mumpuni. Akibatnya sistem pengawasan yang ada tidak dapat berfungsi sebagaimana seharusnya.

Lemahnya pengawasan terhadap hakim konstitusi dibuktikan dengan terjadinya beberapa kasus yang melibatkannya. Refly Harun melalui tulisan yang berjudul “MK masih bersih?” yang dimuat pada harian Kompas pada tahun 2010 lalu, menyampaikan dugaan adanya makelar perkara di MK. Melalui tulisan tersebut Refly menyampaikan bahwa: “saya pernah melihat dengan mata kepala sendiri uang dollar AS senilai Rp 1 miliar, yang menurut pemiliknya akan diserahkan ke salah satu hakim MK” (<http://nasional.kompas.com/read/2013/10/03/0837290/Melihat.Lagi.Catatan.Refly.Harun.MK.Masih.Bersih> diakses pada tanggal 24 Mei 2015). Walaupun apa yang disampaikan tersebut tidak terbukti, tetapi dapat menjadi peringatan bahwa Hakim MK pun dapat berbuat tercela. Pada tahun 2012, terjadi kasus pemalsuan surat MK terkait Pemilu di Sulawesi Selatan yang menyeret Andi Nurpati yang juga

memunculkan isu dugaan keterlibatan dari Hakim Konstitusi (Ziffany Firdinal dalam Dri Utari Christina Rachmawati dan Ismail Hasani, 2013: 460). Dan kejadian yang memberikan dampak yang besar pada MK adalah kasus Akil Mochtar yang diputus bersalah karena terbukti melakukan suap sengketa Pilkada Gunung Mas, Kalimantan Tengah dan suap sengketa Pilkada Lebak, Banten.

Menyikapi permasalahan tersebut, sebenarnya telah dilakukan beberapa kali perubahan terhadap mekanisme pengawasan hakim konstitusi namun belum bisa menciptakan mekanisme pengawasan yang efektif. Perubahan terakhir adalah setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014 dimana pengawasan Hakim Konstitusi dilakukan oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Namun, apabila dilihat dari segi efisiensi dan kesetimbangan dalam konsep *checks and balances*, penerapan mekanisme pengawasan internal sebagaimana diterapkan tersebut perlu dikaji ulang untuk dicarikan bentuk baru untuk diaplikasikan kedalam praktik ketatanegaraan (Ziffany Firdinal dalam Dri Utari Christina Rachmawati dan Ismail Hasani, 2013: 460).

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*) atau normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian hukum doktrinal (*doctrinal research*) atau normatif adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2011: 35). Penelitian ini akan menganalisis isu hukum yaitu pengaturan fungsi pengawasan internal terhadap hakim konstitusi sebagai upaya mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka terlebih setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014. Sifat dari penelitian hukum ini adalah preskriptif yang akan meneliti tujuan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum, terutama mengenai mekanisme pengawasan hakim konstitusi sebagai upaya mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan

historis (*historical approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Sedangkan sumber penelitian dari penulisan hukum ini berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim (Peter Mahmud Marzuki, 2011: 141). Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi (Peter Mahmud Marzuki, 2011: 141). Sebagai bahan hukum sekunder yang terutama adalah buku-buku hukum termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. Selain itu juga, kamus-kamus hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan (Peter Mahmud Marzuki, 2011: 155). Serta dapat pula berupa makalah atau artikel hukum yang relevan dengan pembahasan dalam penelitian hukum ini. Bahan hukum tersebut dikumpulkan dengan menggunakan teknik studi dokumen atau studi kepustakaan (*library research*) untuk selanjutnya dianalisa menggunakan metode deduksi dan ditarik sebuah kesimpulan.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Alexander Hamilton sebagaimana dikutip oleh Susi Dwi Harijanti menyatakan bahwa, kekuasaan kehakiman merupakan cabang pemerintahan yang paling lemah. Dalam menjalankan fungsinya, terdapat pengaruh negatif terhadap kekuasaan kehakiman baik pada hakim maupun lembaga peradilan secara keseluruhan. Pengaruh negatif tersebut dapat dikategorikan menjadi empat, yaitu struktural (*structural*), personal (*personnel*), administratif (*administrative*) dan pendekatan secara langsung (*direct approaches*). Pengaruh struktural adalah pengaruh yang berkaitan dengan kekuasaan lembaga-lembaga lain di luar kekuasaan kehakiman yang mempunyai wewenang membentuk dan memodifikasi peradilan. Pengaruh personal meliputi hal-hal yang berkenaan dengan metode pengangkatan, penggajian, pemindahan, pemecatan, metode promosi jabatan, cara pendisiplinan, evaluasi jabatan, pelatihan dan pendidikan berkelanjutan. Pengaruh di bidang administrasi peradilan berkaitan dengan pengelolaan pengadilan dan tugas-tugas hakim. Sedangkan pengaruh pendekatan langsung berkaitan dengan tindakan-tindakan yang dapat dilakukan untuk secara langsung mempengaruhi hakim, misalnya penyuapan atau ancaman terhadap hakim atau keluarganya. Dengan adanya potensi pengaruh-pengaruh negatif tersebut maka diperlukan perlindungan melalui konstitusi atau Undang-Undang Dasar (Susi Dwi Harijanti dalam Mohammad Fajrul Falaakh, 2008: 36). Di Indonesia sendiri perlindungan terhadap kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 24 ayat (1). Namun, apabila dikaitkan dengan bentuk perlindungan independensi, apa yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut merupakan proteksi yang paling minimal. Penyebabnya adalah karena Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 hanya berisi jaminan kemerdekaan dan tidak merinci lebih lanjut bentuk-bentuk jaminan lainnya (Susi Dwi Harijanti dalam Mohammad Fajrul Falaakh, 2008: 39).

Tujuan dasar dari kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah (1) Sebagai bagian dari sistem pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan diantara badan-badan penyelenggara negara, kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk menjamin dan melindungi kebebasan individu; (2) Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk mencegah penyelenggara pemerintah bertindak dengan kekerasan atau tak semena-mena dan menindas; (3) Kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk menilai keabsahan secara hukum tindakan pemerintahan atau suatu peraturan perundang-ndangan sehingga sistem hukum dapat dijalankan dan ditegakkan; dan (4) Kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menjamin sikap tidak memihak, adil, jujur, atau netral (*impartiality*) dari hakim dalam memutus suatu perkara (Efik Yudiansyah dalam Mohammad Fajrul Falaakh, 2008: 108-109).

Independensi kekuasaan kehakiman secara teoritis dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu *the independence of the individual judges* (independensi hakim) dan *the collectiive independence of the judiciary as a body* (independensi lembaga peradilan) (Susi Dwi Harijanti dalam Mohammad Fajrul Falaakh, 2008: 34). Independensi hakim sangat berkaitan erat dengan sikap tidak berpihak atau sikap imparisial hakim, baik dalam memeriksa maupun dalam pengambilan keputusan (Didik Sukriono dalam Dri Utari Christina Rachmawati dan Ismail Hasani, 2013: 406). Prinsip independensi kekuasaan kehakiman diperlukan untuk melindungi kekuasaan kehakiman dari adanya berbagai upaya intervensi, bujukan, rayuan, paksaan maupun pengaruh lembaga, teman sejawat, atasan dan atau pihak-pihak lain. Dengan begitu independensi kekuasaan kehakiman akan menjaga hakim tetap berpegang teguh pada keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani dalam memutus setiap perkara yang ditanganinya tanpa terpengaruh hal-hal tersebut (Aminuddin Ilmar dalam Mohammad Fajrul Falaakh, 2008: 97).

Teori kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak dapat dilepaskan dari teori pemisahan kekuasaan dan teori negara hukum. Andi Samsan Nganro menjelaskan bahwa doktrin kekuasaan kehakiman yang merdeka sebenarnya berawal dari doktrin pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*) yang memisahkan tiga cabang

kekuasaan negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif (Andi Samsan Nganro dalam Mohammad Fajrul Falaakh, 2008: 127). Sedangkan Susi Dwi Harijanti mengatakan bahwa, doktrin terpenting guna tercapainya independensi kehakiman adalah doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dalam perkembangan dunia modern tidak berarti pemisahan secara total organ-organ negara, melainkan terciptanya melalui sistem *checks and balances* (Susi Dwi Harijanti dalam Mohammad Fajrul Falaakh, 2008: 32). Tujuan dari pemisahan adalah agar tidak ada intervensi dari cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif terhadap proses peradilan. Namun, bukan berarti tidak boleh ada campur tangan sama sekali, sebab disini dituntut juga terlaksananya *checks and balances* serta akuntabilitas. Hal ini karena prinsip *checks and balances* mengutamakan agar setiap cabang kekuasaan mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang kekuasaan lain. Akan tetapi keterlibatan tersebut harus tetap dalam koridor atau batasan tertentu sehingga tidak mengganggu independensi kekuasaan kehakiman (Aminuddin Ilmar dalam Mohammad Fajrul Falaakh, 2008: 97-98). Sedangkan hubungan antara teori negara hukum dengan teori kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah karena teori kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan salah satu unsur penting dari negara hukum atau negara berdasarkan atas hukum (Efik Yudiansyah dalam Mohammad Fajrul Falaakh, 2008: 104-105).

Kekuasaan kehakiman yang merdeka sangat erat kaitannya dengan akuntabilitas, yaitu untuk memastikan independensi kekuasaan kehakiman tidak digunakan untuk hal-hal lain di luar dari kepentingan penegakan hukum. Ketiadaan akuntabilitas menjadikan lembaga peradilan tidak tersentuh (*untouchable*) atau bahkan menjadi tirani yudisial, yang pada akhirnya justru akan dapat merobohkan prinsip independensi kekuasaan kehakiman itu sendiri. Sebab, sesungguhnya akuntabilitas kekuasaan kehakiman dapat menjaga hakim dan pengadilan dari praktek-praktek penyalahgunaan kekuasaan kehakiman untuk kepentingan pribadi dan/atau kelompok. Dengan kata lain keberadaan akuntabilitas kekuasaan kehakiman akan menegakkan prinsip independensi kekuasaan kehakiman itu sendiri (Aminuddin Ilmar dalam Mohammad Fajrul Falaakh, 2008: 98-99).

MK dalam cetak biru yang dibuat pada tahun 2004 menyatakan bahwa pengawasan merupakan unsur penting dan menentukan dalam organisasi untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan kelembagaan sesuai dengan visi dan misinya. Pengawasan juga diperlukan untuk menjaga integritas dan mempertahankan performa kelembagaan yang baik (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004: 89-90). Selain itu, tidak bisa dipungkiri bahwa hakim yang merupakan aktor

utama dalam menjalankan kekuasaan kehakiman adalah manusia biasa yang dalam menjalankan tugasnya tidak pernah bisa lepas dari pengaruh-pengaruh, baik positif maupun negatif yang berasal dari dalam maupun luar.

Perihal pengawasan hakim sendiri pertama kali muncul melalui Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan kehakiman. Pasca Reformasi, gagasan untuk menegakkan kewibawaan peradilan dengan menempatkan hakim sebagai aktor utama semakin mendapat momentum dalam memperoleh legalitas yang lebih kuat. Penguatan tersebut diperoleh melalui amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945 dengan pembentukan Lembaga Negara baru dalam lingkup kekuasaan kehakiman yaitu Komisi Yudisial (KY) yang diatur pada Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945. Pembentukan KY didasarkan pada keprihatinan mendalam mengenai kondisi peradilan yang muram dan keadilan di Indonesia yang tak kunjung tegak (Idul Rishan, 2013: 48-49). Kehadiran KY dimaksudkan untuk meningkatkan independensi dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman (Susi Dwi Harijanti dalam Mohammad Fajrul Falaakh, 2008: 43). Tujuan tersebut dicapai melalui seperangkat kewenangan yang berhubungan dengan kekuasaan yudikatif, seperti pemilihan hakim (*judicial appointment*), administrasi dan pengawasan hakim (*judicial administration and supervision*), serta disiplin hakim (*judicial discipline*) (Idul Rishan, 2013: 29). Pembentukan KY menunjukkan bahwa pengawasan hakim yang awalnya bersifat internal, fungsinya ditarik keluar menjadi *external auditor* yang dilakukan oleh Lembaga Negara yang mandiri dan sejajar dengan objek yang diawasi (Slamet Sampurno Soewondo, 2014: 65). Tindakan tersebut dilakukan dengan tujuan untuk lebih menjamin efektivitas kerja dalam rangka mengawasi perilaku hakim (Ni'matul Huda, 2011: 68). Selanjutnya, guna mengatur lebih lanjut mengenai KY, maka pemerintah pada tahun 2004 mengundang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU Nomor 22 Tahun 2004). Dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa KY memiliki dua wewenang, salah satunya perihal pengawasan hakim yang diatur pada Pasal 13 Huruf b *juncto* Pasal 20 *juncto* Pasal 21 *juncto* Pasal 22 *juncto* Pasal 23 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Sedangkan hakim yang menjadi objek pengawasan KY menurut Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial adalah "*Hakim adalah Hakim Agung dan hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung serta hakim*

Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Kehadiran KY menjadikan sistem pengawasan Hakim Konstitusi dilakukan dari dua sisi, yaitu internal yang dilakukan oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan KY sebagaimana diatur melalui UU Nomor 22 Tahun 2004. Namun konsep pengawasan ini berubah akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 yang mengeluarkan Hakim Konstitusi dari objek pengawasan KY. Akibatnya, sistem pengawasan Hakim Konstitusi setelah adanya putusan tersebut hanya dilakukan dengan mekanisme pengawasan internal saja. Padahal kewenangan pengawasan KY merupakan wujud dari pengawasan fungsional eksteren (*control ekstern*) terhadap perilaku hakim yang dilaksanakan secara mandiri dan objektif. Adanya kewenangan pengawasan KY merupakan fungsi penting dalam menunjang independensi peradilan dengan menguatkan kinerja pengawasan fungsional interen yang dilakukan oleh MA dan MK. Dari aspek kemanfaatan (*doelmatigheid*) wewenang dan tugas pengawasan tersebut diorientasikan untuk memastikan bahwa semua hakim sebagai pelaksana utama dari fungsi pengadilan itu berintegritas tinggi, jujur, dan profesional, sehingga memperoleh kepercayaan dari masyarakat dan pencari keadilan (Idul Rishan, 2013: 90).

Dengan berubahnya sistem pengawasan Hakim Konstitusi akibat dari Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka jelas diperlukan perbaikan mekanisme pengawasan internal Hakim Konstitusi. Dan hingga saat ini, dalam upaya MK menemukan mekanisme pengawasan internal Hakim Konstitusi yang paling ideal telah terjadi lima kali perubahan, yaitu:

Tabel 1. Perubahan Sistem Pengawasan Hakim Konstitusi Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU/XII/2014

No	Lembaga Pengawas	Dasar Hukum	Keterangan
1	K Y d a n MKMK	Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial	Berubah akibat dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006

2	MKMK	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK PMK Nomor 9/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi PMK Nomor 10/PMK/2006 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi	Berubah akibat dari adanya paket perubahan undang-undang di bidang kekuasaan kehakiman
3	MKMK	UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi	Berubah akibat dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011
4	MKMK	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi PMK Nomor 1 Tahun 2013 tentang MKMK	Berubah setelah citra dan wibawa MK makin terpuruk akibat Ketua Mahkamah Konstitusi tertangkap dalam Operasi Tangkap Tangan oleh KPK
5	MKHK	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 PMK Nomor 2 tahun 2013 tentang Dewan Etik Hakim Konstitusi	Berubah akibat dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014
6	MKMK	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014 UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi PMK Nomor 2 Tahun 2014	

Dinamika perubahan sistem pengawasan internal Hakim Konstitusi sebagaimana digambarkan di atas menunjukkan bahwa pengawasan internal yang ada masih belum berjalan dengan efektif sehingga perlu dicari konsep pengawasan yang paling tepat. Padahal, tidak efektifnya pengawasan internal (fungsional) perilaku hakim pada badan peradilan merupakan faktor utama yang memicu terjadinya penyalahgunaan wewenang di lembaga peradilan. Sedangkan lemahnya pengawasan internal tersebut

menurut Mas Achmad Santosa disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: (1) kualitas dan integritas pengawas yang tidak memadai, (2) proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan, dan (3) belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses serta hasilnya. Selain ketiga hal tersebut, menurut Ahmad Ashar, bahwa tidak efektifnya pengawasan internal disebabkan oleh dua faktor. *Pertama*, semangat membela sesama korps (*esprit de corps*) yang mengakibatkan penjatuhan hukuman tidak seimbang dengan perbuatan. *Kedua*, tidak terdapat kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga penegak hukum untuk menindak lanjuti hasil pengawasan internal terhadap hakim, sehingga membuka peluang bagi hakim yang terbukti melakukan pelanggaran hukum dan kode etik untuk mendapat “pengampunan” dari pimpinan badan peradilan yang bersangkutan (tidak dikenakan sanksi sebagaimana mestinya) (Titik Triwulan Tutik, 2012: 296-297).

Akhir tahun 2013 merupakan saat yang buruk bagi MK karena pada hari Selasa tanggal 2 Oktober 2013 ketua MK yaitu Akil Mochtar ditangkap oleh KPK dalam operasi tangkap tangan di kediamannya terkait sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Gunung Mas, Kalimantan Tengah. Keadaan ini memicu Pemerintah untuk segera bergerak cepat menyelamatkan MK yang dilakukan dengan mengundang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Perpu tersebut kemudian disahkan menjadi UU Nomor 4 Tahun 2014 pada 15 Januari 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. Perubahan undang-undang MK tersebut memuat dua hal utama yaitu tentang rekrutmen dan pengawasan Hakim Konstitusi. Keberadaan UU Nomor 4 Tahun 2014 mendapat berbagai respon dari masyarakat, baik itu positif maupun negatif. Respon positif masyarakat tentunya dengan adanya undang-undang tersebut diharapkan MK dapat menjadi lembaga negara yang lebih baik lagi. Sedangkan respon negatif memunculkan kritikan atas undang-undang tersebut yang pada akhirnya berujung pada diajukan uji materi.

Dasar diajukannya permohonan uji materi tersebut adalah karena menurut Pemohon pengaturan mengenai penambahan persyaratan untuk menjadi Hakim Konstitusi; mekanisme proses seleksi dan pengajuan Hakim Konstitusi; sistem pengawasan Hakim Konstitusi; komposisi dan kualifikasi anggota Panel Ahli; dan

pembentukan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi adalah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Terkait permohonan tersebut MK kemudian menyampaikan pendapat atas tiga substansi yang diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 2014 yaitu mengenai proses pengangkatan Hakim Konstitusi; pembentukan MKHK; dan syarat untuk menjadi Hakim Konstitusi. Mengenai pembentukan MKHK, yang menjadi perhatian adalah keterlibatan KY di dalamnya. Terhadap hal tersebut MK berpendapat bahwa, *checks and balances* adalah suatu mekanisme yang diterapkan untuk mengatur hubungan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif. Tidak ditujukannya *Checks and balances* kepada kekuasaan kehakiman karena antara kekuasaan kehakiman dan cabang kekuasaan yang lain berlaku pemisahan kekuasaan. Selain itu, sebagai negara hukum, Indonesia harus menjunjung tinggi prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka yang diatur secara tegas dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Sebab, setiap campur tangan terhadap kekuasaan kehakiman dari lembaga negara manapun menyebabkan tidak bebasnya kekuasaan kehakiman dalam menjalankan fungsinya sehingga mengancam prinsip negara hukum. Kekuasaan kehakiman yang merdeka bukanlah sebuah *privilege* dari kekuasaan kehakiman itu sendiri, melainkan ruh dari kekuasaan kehakiman dalam sebuah negara hukum.

Terkait keterlibatan KY dalam pembentukan MKHK bersama dengan MK, secara konstitusional diatur bahwa KY bukanlah lembaga pengawas dari MK apalagi lembaga yang berwenang untuk menilai benar atau tidak benarnya putusan MK sebagai putusan lembaga peradilan. Hal tersebut ditegaskan oleh MK dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 yang memutuskan bahwa Hakim Konstitusi tidak termasuk dalam pengertian hakim yang diatur dalam Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945, sehingga untuk selanjutnya Hakim Konstitusi tidak termasuk dalam pengertian hakim yang perilaku etikanya diawasi oleh KY.

Walaupun peran KY dalam pembentukan MKHK memang tidaklah langsung, namun Pasal 87B UU Nomor 4 Tahun 2014 menimbulkan banyak persoalan hukum. Permasalahan pertama terkait ayat (2) pasal tersebut yang mengatur bahwa peraturan pelaksana dari Perpu Nomor 1 Tahun 2013 harus ditetapkan paling lama tiga bulan sejak perpu tersebut diundangkan. Dari pasal tersebut kemudian timbul permasalahan yaitu apa yang dimaksud dengan peraturan pelaksana dari perpu. Mengenai hal tersebut MK berpendapat bahwa secara konstitusional perpu memiliki kekuatan mengikat yang sama dengan undang-undang, sehingga peraturan pelaksanaannya juga harus sama dengan undang-undang yaitu peraturan pemerintah. Permasalahan kedua yaitu tentang batas waktu maksimal ditetapkannya peraturan pelaksana. Perpu

Nomor 1 Tahun 2013 diundangkan pada tanggal 17 Oktober 2013, namun sampai tiga bulan kemudian yaitu 17 Januari 2014 tidak ditetapkan peraturan pelaksana perpu tersebut. Hal tersebut berarti telah terjadi pelanggaran terhadap pasal tersebut. Dikarenakan Pasal 84B ayat (2) UU Nomor 4 Tahun 2014 memberikan kewenangan *delegatoir* namun dengan syarat jangka waktu tiga bulan, sehingga apabila ketentuan tersebut dilanggar akibatnya adalah kewenangan tersebut akan kadaluarsa atau hapus. Permasalahan terakhir yaitu terkait Pasal 87B ayat (3) UU Nomor 4 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa: “Selama peraturan pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) belum ditetapkan, pembentukan Panel Ahli dan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi dilaksanakan oleh Komisi Yudisial”. Apabila diperhatikan, yang diatur dalam pasal (2) dan (3) jelas berbeda. Pasal (2) mengatur mengenai kewenangan membuat peraturan pelaksana, artinya delegasi untuk mengatur yang akan menghasilkan peraturan bersifat umum. Berbeda halnya dengan pasal (3) yang merupakan kewenangan untuk membentuk Panel Ahli dan MKHK yang akan menghasilkan keputusan konkret. Dari uraian di atas memperlihatkan secara jelas betapa rancunya Perpu Nomor 1 Tahun 2013 dibuat dengan tujuan melibatkan KY dalam pengajuan Hakim Konstitusi dan pengawasan terhadap MK. Pelibatan KY sebagaimana diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 2014 merupakan penyelundupan hukum karena secara konstitusional Hakim Konstitusi tidak terkait dengan KY sebagaimana telah ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

Berdasarkan berbagai pertimbangan tersebut, MK kemudian mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014. Melalui putusan tersebut MK menyatakan bahwa UU Nomor 4 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Oleh sebab UU Nomor 4 Tahun 2014 tidak berlaku lagi maka MK juga menyatakan bahwa UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konsitusi berlaku kembali sebagaimana sebelum diubah oleh Perpu Nomor 1 Tahun 2013 yang kemudian ditetapkan menjadi UU Nomor 4 Tahun 2014. Atas kondisi tersebut MK pada tanggal 18 Maret 2014 mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut PMK Nomor 2 Tahun 2014) dengan tujuan untuk memperbaiki sistem pengawasan hakim konstitusi yang kembali berubah setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014.

D. Kesimpulan dan saran

Pengaturan pengawasan Hakim Konstitusi pada awalnya diatur melalui UU Nomor 24 Tahun 2003 yang dilakukan oleh MKMK sebagai pengawas internal. Selain itu diatur pula dalam Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian diatur lebih lanjut dan dipertegas melalui UU Nomor 22 Tahun 2004 yang dilakukan oleh KY sebagai pengawas eksternal dengan tujuan untuk menjamin efektivitas pengawasan. Namun, sistem pengawasan internal-eksternal tersebut kemudian berubah akibat dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 yang mengeluarkan Hakim Konstitusi dari objek yang diawasi oleh KY. Dikarenakan Putusan MK bersifat *final and binding*, maka pengawasan internal menjadi satu-satunya sistem pengawasan Hakim Konstitusi untuk kedepannya. Oleh sebab itu, perlu dilakukan penyempurnaan sistem pengawasan internal Hakim Konstitusi untuk menjamin efektivitas pelaksanaannya. Dalam upaya mencari konsep sistem pengawasan yang paling efektif, perubahan pengawasan Hakim Konstitusi hingga saat ini telah mengalami beberapa kali perubahan namun belum dapat menciptakan pengawasan yang paling efektif. Terbukti dengan masih banyaknya pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi. Pelanggaran tersebut mengakibatkan runtuhnya kewibawaan MK dan kepercayaan masyarakat atas MK. Salah satu penyebab banyaknya praktik penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi adalah kurang efektifnya pengawasan internal Hakim Konstitusi. Sedangkan lemahnya pengawasan internal disebabkan oleh beberapa faktor antara lain: (1) Kualitas dan integritas pengawas yang tidak memadai; (2) Proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan; (3) Belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses serta hasilnya; (4) Semangat membela sesama korps (*esprit de corps*) yang mengakibatkan penjatuhan hukuman tidak seimbang dengan perbuatan karena setiap upaya untuk memperbaiki suatu kondisi yang buruk pasti akan mendapat reaksi dari pihak yang selama ini mendapatkan keuntungan dari kondisi yang buruk tersebut; dan (5) Tidak terdapat kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga peradilan tertinggi sampai dengan terendah untuk menindaklanjuti hasil pengawasan.

Implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014 adalah memberlakukan kembali Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah

Konstitusi. Sehingga dasar dilakukannya pengawasan Hakim Konstitusi kebalik sesuai apa yang diatur dalam Pasal 27A UU Nomor 8 Tahun 2011. Pengaturan lebih lanjut tentang pengawasan Hakim Konstitusi kemudian diatur dengan PMK Nomor 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi tersebut diatur tentang dua lembaga pengawas Hakim Konstitusi yaitu Dewan Etik Hakim Konstitusi dan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Peraturan Mahkamah Konstitusi tersebut apabila dilihat dari substansi yang diatur tidak mengalami banyak perubahan, akan tetapi hanya menggabungkan substansi dari dua Peraturan Mahkamah Konstitusi sebelumnya yaitu PMK Nomor 1 Tahun 2013 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dan PMK Nomor 2 Tahun 2013 tentang Dewan Etik Hakim Konstitusi. Digabungkannya materi kedua PMK tersebut dilakukan untuk menyiasati keberadaan Dewan Etik Hakim Konstitusi yang tidak diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2011 padahal merupakan perangkat yang sifatnya tetap dan menjadi pintu masuk penyelesaian masalah pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi. Sedangkan MKMK sebagai perangkat yang diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2011 dibentuk ketika ada pelanggaran berat dan hanya bersifat sementara. Pengawasan Hakim Konstitusi sebagaimana diatur dalam UU Nomor 8 tahun 2011 dan PMK Nomor 2 Tahun 2014 masih belum bisa berjalan dengan efektif terbukti dengan masih adanya pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi. Pelanggaran tersebut antara lain adalah yang dilakukan oleh Ketua MK Arief Hidayat yang melakukan pelanggaran ringan sehingga diberikan sanksi berupa teguran lisan. Selain itu, Patrialis Akbar juga terbukti telah melakukan pelanggaran berat sehingga dijatuhi sanksi berupa pemberhentian tidak dengan hormat.

Berdasarkan hal tersebut maka guna membantu merumuskan sistem pengawasan Hakim Konstitusi yang lebih baik maka perlu dilakukan penyederhanaan proses pemeriksaan pelanggaran. Selain itu, perlu juga dilakukan sinkronisasi antara UU Nomor 8 Tahun 2011 dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi yaitu dengan menjadikan MKMK sebagai perangkat utama yang sifatnya tetap untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan Kode Etik Hakim Konstitusi.

E. Daftar Pustaka

Dri Utari Christina Rachmawati dan Ismail Hasani (ed). *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara.

- Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- Idul Rishan. 2013. *Komisi Yudisial: Suatu Upaya Mewujudkan Wibawa Peradilan*. Yogyakarta: Genta Press.
- Inggried Dwi Wedhaswary. *Melihat Lagi Catatan Refly Harun, "MK Masih Bersih?"*. <http://nasional.kompas.com/read/2013/10/03/0837290/Melihat.Lagi.Catatan.Refly.Harun.MK.Masih.Bersih>[diakses pada tanggal 24 Mei 2015 pukul 11.28 WIB].
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. 2004. *Cetak Biru Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*. Jakarta: MK RI.
- Mohammad Fajrul Falaakh (ed). 2008. *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu rekomendasi*. Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI.
- Ni'matul Huda. 2011. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII PRESS.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PMK/2006 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 9/PMK/2006 tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Peter Mahmud Marzuki. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.
- Slamet Sampurno Soewondo. 2014. *Eksistensi Hakim dalam Penegakan Hukum*. Yogyakarta: Rangkang Education.
- Titik Triwulan Tutik. 2012 "Pengawasan Hakim Konstitusi dalam Sistem Pengawasan Hakim Menurut Undang-undang Dasar Negara RI 1945" *Jurnal Dinamika Hukum*. Volume 12 No. 2 Edisi Mei 2012. Surabaya: Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Ampel Surabaya.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia 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.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman