



MEMPERKUAT DESAIN KEWENANGAN PENGAWASAN KOMISI YUDISIAL MELALUI POLITIK HUKUM KEKUASAAN KEHAKIMAN

Zulfikar Ardiwardana Wanda¹
Email : Zulfikar9040@gmail.com

ABSTRACT

The authority of the Judicial Commission as an external supervisory body designed in the 1945 Constitution does not provide a constitutional basis that is ideal enough to play a role in the performance and behavior of judges. This was strengthened after the issuance of the Constitutional Court Decision No. 005 / PUU-VI / 2006 which states that it is unconstitutional and does not have the legal force to bind norms concerning supervision of constitutional judges because they are considered to cause legal uncertainty (rechtsonzekerheid). Based on these problems, this paper is intended to examine aspects of the authority that the KY has in a functional-constitutional manner. the authority of the Judicial Commission needs to be constitutionally strengthened through constitutional amendments so as not to be easily swayed by other legal products under it. In addition to the continued constitution amendment, it is necessary to provide executive authority to the KY through improving the law so that in exercising its authority effectively. This is intended so that the Judicial Commission can exercise its authority independently as long as it is based on constitutional law and has strong and binding legal force.

Keywords : *supervision of judges, constitutional amendments, judicial power*

¹ Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Gresik

A. PENDAHULUAN

Sistem kelembagaan ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami perubahan yang sangat signifikan pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 atau yang populer disebut dengan ‘Amandemen Konstitusi’ sebagai akibat gerakan deras reformasi politik tahun 1998 dalam upaya menggulingkan rezim Orde Baru. Pada amandemen konstitusi tahap ketiga tahun 2001², muncullah lembaga-lembaga negara baru sebagai anak kandung yang lahir melalui rahim reformasi di antaranya adalah Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY) yang dimaksudkan untuk mengawal independensi dan akuntabilitas cabang kekuasaan kehakiman.

KY dibentuk sebagai konsekuensi politik hukum (*legal policy*) guna membangun *checks and balances* dalam rumpun kekuasaan kehakiman.³ Pasal 24B

² Menurut Mahfud MD, Perubahan atas UUD 1945 sebenarnya hanya dilakukan satu kali, hanya saja pengesahannya dilakukan dalam empat tahap. Hal ini karena melihat kenyataan bahwa sepanjang tiga tahun itu MPR tidak pernah berhenti membahas rangkaian gagasan amandemen yang dilakukannya. Hal ini dipandang perlu untuk dikemukakan agar tidak terjadi kesalahpahaman seakan-akan UUD 1945 diubah secara membabi buta setiap tahunnya hingga empat kali. Lihat Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hal. xii-xiii

³ Zainal Arifin, *Fungsi Komisi Yudisial Dalam Reformasi*

UUD NRI Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menyatakan bahwa “*Komisi Yudisial Republik Indonesia bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*”. Untuk mendukung kelembagaan KY secara konkret dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, maka dibentuklah UU No. 22 Tahun 2004 sebagaimana diubah dengan UU No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial yang bersifat mandiri dan bebas terhadap intervensi dari cabang-cabang kekuasaan lainnya.

Mardjono Reksodiputro menyebutkan bahwa wewenang yang diberikan kepada KY sebagai lembaga penunjang (*auxiliary institution*) adalah melalui amandemen konstitusi yang disusul kemudian dengan UU No. 22 Tahun 2004 adalah respon masyarakat untuk memperbaiki sistem peradilan Indonesia dari berbagai masalah intern yang dihadapi oleh Mahkamah Agung (MA) serta seluruh

badan peradilan di bawahnya.⁴ *Ratio legis* lahirnya KY pasca amandemen konstitusi sebagai reaksi keras terhadap kegagalan sistem peradilan yang bersih dan diwarnai maraknya mafia peradilan karena tidak efektifnya pengawasan internal yang dilakukan oleh MA.

Kegagalan sistem peradilan tersebut menyangkut berbagai aspek, mulai aspek kelembagaan (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*culture*) seperti yang dicetuskan Lawrence M. Friedmann.⁵ Kewenangan KY sebagaimana yang didesain dalam UUD 1945 tersebut, telah memberikan landasan konstitusional yang cukup ideal dalam berperan sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap kinerja dan perilaku hakim. Namun dalam perkembangannya, KY menjadi kurang bertaji pasca terbitnya Putusan MK No. 005/PUU-VI/2006 yang menyatakan inkonstitusional dan tidak

memiliki kekuatan hukum mengikat norma yang menyangkut pengawasan terhadap hakim konstitusi karena dinilai menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*).

Hal ini bermula adanya permohonan uji materi (*Juicial Review*) oleh 31 hakim agung terhadap UU KY dan UU Kekuasaan Kehakiman, khususnya yang terkait kewenangan KY dalam mengawasi hakim agung dinilai bertentangan dengan ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 dimana KY secara eksplisit hanya berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung tapi bukan untuk mengawasinya. Namun dalam putusnya, MK menyatakan bahwa hakim yang berada di bawah ruang lingkup cabang kekuasaan MA, termasuk hakim *ad hoc* kecuali hakim konstitusi menjadi kewenangan KY untuk mengawasi secara eksternal dengan berbagai pertimbangan dan penafsir hukumnya.

Dari uraian di atas, yang menjadi pertanyaan sekaligus permasalahan adalah benarkah KY tidak berwenang mengawasi hakim konstitusi? Benarkah kata “hakim” dalam rumusan ketentuan Pasal 24B ayat (1) tidak meliputi juga hakim konstitusi?. Dalam tulisan ini, penulis akan mencoba

⁴ Mardjono Reksodiputro, *Komisi Yudisial: Wewenang dalam Rangka Menegakkan Kehormatan dan Keluhuran Martabat serta menjaga Perilaku Hakim di Indonesia, dalam Bunga Rampai Setahun Komisi Yudisial*, Cetakan Ketiga 2010, hal. 35

⁵ Terdapat berbagai faktor yang menjadi penyebab terjadinya keadaan ini, antara lain: 1. kualitas dan integritas pengawas yang kurang memadai, 2. proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan, 3. belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, 4. semangat membela sesama institusi atau korps yang mengakibatkan penjatuhan hukuman. Lihat dalam Iman Anshori Saleh, *Konsep Pengawasan Kehakiman*, Setara Press, Malang, 2014, hal. 5

menelaah isu hukum ini dari optik politik hukum (*legal policy*) dan penafsiran historis-teologis (*historical-teleological interpretation*) dan memberi preskripsi dalam upaya memperkuat desain kewenangan pengawasan KY di masa depan.

B. PEMBAHASAN

Pada mulanya ketentuan mengenai kelembagaan KY yang dimaksudkan untuk memperkuat kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia belumlah dikenal sebelum terjadinya amandemen konstitusi tahap ketiga yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001.⁶ Pasca perubahan konstitusi, ketentuan perihal KY diatur dalam ketentuan Pasal 24A ayat (3) yang berbunyi “*Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung dari Presiden*”. Wewenang tersebut kembali

diakomodir dalam Pasal 24B ayat (1) yang berbunyi “*Komisi Yudisial Republik Indonesia bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim*”

Apabila menelisik sejarah pembentukannya, pandangan fraksi-fraksi di MPR mengenai perlunya pengawasan eksternal terhadap kekuasaan kehakiman dalam rangka menjaga keluhuran, martabat, dan perilaku hakim banyak disuarakan pada masa persidangan Panitia *Ad Hoc 1* Badan Pekerja MPR (PAH 1 BP MPR) tahun 2000. Namun mengenai hal ini sebelumnya telah digagas pada persidangan PAH III BP MPR tahun 1999. Pada masa itu, para anggota fraksi mengemukakan beberapa aspek penting yang harus dipertimbangkan dalam pembentukan KY. Pandangan anggota fraksi yang cukup menarik disimak salah satunya Hamdan Zoelva dari Fraksi Partai Bulan Bintang yang mengemukakan:⁷

“Mengenai KY ini menjadi penting karena kebutuhan praktis yang terjadi pada kenyataan-kenyataan konkret bahwa tidak ada satu

⁶ Walaupun KY diletakkan dalam Bab IX UUD 1945, tetapi tidak termasuk sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. Karena menurut ketentuan dalam Pasal 24 ayat (1), “*kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*”. Sedangkan KY tidak menyelenggarakan peradilan yang dimaksud. Lihat *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hal. 467-468

⁷*Ibid*, hal. 445

lembaga atau institusi yang bisa mengawasi tingkah laku hakim baik Pengadilan Negeri maupun hakim MA, dulu yang ada hanyalah kode etik. Oleh karena itu dibutuhkan satu lembaga, satu komisi yang independen yang keberadaannya tidak di internal dan keanggotaannya benar-benar independen.”

Senafas dengan pernyataan Hamdan Zoelva, menurut Jimly Asshiddiqie maksud dibentuknya KY dalam struktur kekuasaan Kehakiman Indonesia sebagaimana dikemukakan berikut ini”

“Agar Warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja dan kemungkinan pemberhentian hakim. Semua ini dimaksudkan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dalam rangka mewujudkan kebenaran dan keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan kehormatan dan keluhuran martabatnya itu kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bersifat imparisial diharapkan dapat diwujudkan dengan sekaligus diimbangi oleh prinsip akuntabilitas kekuasaan kehakiman, baik dari segi hukum maupun etika. Untuk itu diperlukan insitusi pengawasan yang independen terhadap para hakim itu sendiri”.⁸

⁸ Ni'matul Huda, *Dimamika Ketatanegaraan Indonesia* 400

Dari ketentuan mengenai KY ini dapat dipahami bahwa jabatan hakim dalam konsepsi UUD 1945 adalah jabatan yang terhormat yang harus dihormati, dijaga, dan ditegakkan kehormatannya oleh suatu lembaga yang bersifat mandiri dan mandiri yaitu KY. Khusus terhadap MA, tugas KY itu dikaitkan dengan fungsi pengusulan pengangkatan hakim agung dan badan-badan peradilan yang berada di bawah cabang kekuasaannya termasuk hakim *ad hoc*, sedangkan pengusulan pengangkatan hakim lainnya, seperti hakim konstitusi tidak dikaitkan dengan tugas dan kewenangan KY.⁹

Lebih lanjut Jimly menegaskan bahwa rumusan ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Ketiga dapat menimbulkan kontroversi sendiri di kemudian hari seperti yang dikemukakan berikut ini:¹⁰

“Di situ dirumuskan dengan sangat jelas “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan,

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, UII Press, Yogyakarta, 2011, hal. 64-65

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusiolisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 199

¹⁰Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hal.65-66

keluhuran martabat serta perilaku hakim”. Artinya tugas pertama komisi ini adalah mengusulkan pengangkatan hakim agung dan tugas keduanya adalah menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Karena tugas pertama dikaitkan dengan ‘hakim agung’ dan tugas kedua dengan ‘hakim’ saja, maka secara harfiah jelas sekali maknanya, yaitu Komisi Yudisial bertugas menjaga (preventif) dan menegakkan (korektif dan represif) kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku semua hakim di Indonesia. Dengan demikian, hakim yang harus dijaga dan ditegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilakunya mencakup hakim agung, hakim pengadilan umum, pengadilan agama, pengadilan tata usaha negara, dan pengadilan militer serta termasuk hakim konstitusi.

Akan tetapi, jika perdebatan-perdebatan yang terjadi dalam sidang BP MPR yang mempersiapkan rumusan asli ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 (*the original intent and the original understanding of the text*) ditelusuri kembali, ternyata perkataan “kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”, dikaitkan dengan pengertian hakim agung, bukan hakim dalam arti luas. Karena itu, sebetulnya yang dimaksud adalah Komisi Yudisial itu mempunyai kewenangan mengusulkan pengangkatan hakim agung itu dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku

hakim agung. Namun, teks Pasal 24B ayat (1) itu sangat jelas, yaitu di satu pihak ada perkataan ‘hakim agung’ dan di pihak lain ada perkataan ‘hakim’ saja”.

Setali tiga uang dengan Jimly, salah satu hakim konstitusi periode pertama, Haryono, dalam bukunya juga memberikan pendapat mengapa KY tidak berwenang mengawasi hakim konstitusi. Ada 3 (tiga) alasan argumentatif yang melatarbelakanginya, *Pertama*, ketika PAH I berbicara tentang Pasal 24B dahulu, pusat pikirannya tentang MA, dengan demikian peletakan pasal tentang KY adalah 24B bukan 24C atau 24D. *Kedua*, hal itu dipekuat dalam bunyi Pasal 24B ayat (1) yang tidak memisahkan kewenangan “mengusulkan pengangkatan” dan “mempunyai wewenang lain” dalam satu kalimat yang bersambung tanpa jeda koma. Artinya, kewenangan lain dalam menegakkan kehormatan hakim senafas dengan kewenangan utamanya untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung. *Ketiga*, hal tersebut semakin diperkuat dengan fakta bahwa pengisian jabatan hakim agung yang diatur dalam Pasal 24A ayat (3) dan hakim konstitusi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 ditempuh lewat

mekanisme yang berbeda. Masih menurut Haryono, Nampak jelas bahwa dalam ketentuan Pasal tersebut bahwa pengangkatan hakim konstitusi tidak ada keterlibatan KY. Oleh karenanya, dalam memahami UUD orang juga perlu mempertimbangkan aspek sistematikanya. Jangan hanya karena ada ‘hakim’, lantas bisa melakukan generalisasi. Dalam UUD 1945, kata hakim ‘hakim’ digunakan oleh dua cabang kekuasaan kehakiman yang berbeda, yaitu MK dan MA beserta badan peradilan yang berada di bawahnya¹¹

Pendapat Jimly dan Haryono di atas dibantah oleh Mahfud MD yang mengatakan arah politik hukum menurut Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 sudah cukup jelas bahwa UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman benar dan tidak bertentangan dengan UUD 1945 ketika “hakim agung” dimasukkan sebagai bagian cakupan dari hakim yang dapat diawasi oleh KY sebagaimana dikemukakan berikut ini:¹²

“Secara historis, maksud pembentukan KY selain untuk menyeleksi calon hakim agung, adalah untuk menguatkan

pengawasan terhadap para hakim, termasuk hakim agung, yang sudah sulit diawasi. Pengawasan internal di lingkungan MA, apalagi terhadap hakim agung, sudah sangat tumpul sehingga diperlukan pengawasan oleh lembaga pengawas fungsional-eksternal yang lebih khusus, mandiri, dan independen. Di dalam pendapat-pendapat yang berkembang di PAH 1 MPR, dalam sidang-sidang tahun 2000 dan tahun 2001, maupun arus kuat di masyarakat yang mengiringi lahirnya KY, jelas terdapat keinginan kuat agar hakim agung, selain diseleksi dan diusulkan oleh KY, juga diawasi oleh KY. Dan inilah yang kemudian diterima sebagai politik hukum dalam UUD 1945.”

Teori Politik hukum yang dikemukakan oleh Mahfud MD dalam disertasinya menjelaskan perihal latar belakang politik di balik lahirnya suatu produk hukum serta mencakup pula politik penegakan hukum (*law enforcement*). Sebagai arah kebijakan hukum, makna politik hukum adalah arah atau kebijakan resmi tentang hukum yang dibuat dan dimaksudkan oleh lembaga pembuatnya yang kemudian diformulasikan dalam bentuk kalimat, konsep, maupun norma hukum. Dalam konteks konstitusi, dapat dimaknai bahwa pembahasan bahkan perdebatan di parlemen dapat

¹¹ Haryono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Konpress, Jakarta, 2008, hal. 123-124

¹² Ni'matul Huda, *Loc. Cit.*

memperlihatkan ‘politik hukum’ yang diinginkan dan disepakati mengenai arah kebijakan hukum yang kemudian diundangkan dalam bentuk produk hukum, dalam hal ini UUD maupun UU.¹³

Di dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Putusan MK No.05/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa hakim konstitusi bukan objek pengawasan KY dengan alasan hakim konstitusi yang terikat pada masa jabatan perodesasi bukanlah hakim profesi seperti hakim biasa yang terikat masa pensiun sebagaimana dalam ketentuan hukum kepegawaian. Tidak masuknya hakim konstitusi dalam cakupan pengawasan eksternal KY dilandasi pada penafsiran (*systematic interpretation*) ketentuan Pasal 24B UUD 1945. Lebih lanjut dikatakan bahwa dengan menjadikan perilaku hakim konstitusi sebagai objek pengawasan KY, maka kewenangan MK sebagai pemutus sengketa kewenangan lembaga negara menjadi terganggu dan tidak dapat bersikap imparisial, khususnya apabila ada sengketa kewenangan antara KY dan lembaga lain.

Menurut Denny Indrayana, Putusan MK semacam ini jelas mencerminkan

hakim konstitusi terjebak *conflict of interest*. Lebih lanjut Deny mengatakan:¹⁴

“Mereka tidak mau dimasukkan sebagai objek pengawasan KY. Salah satu alasannya adalah karena MK berwenang memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara dimana KY mungkin salah satu pihaknya. Dengan demikian, apabila hakim konstitusi diawasi KY, independensi mereka dalam memutus perkara sengketa kewenangan menjadi terganggu. Argumentasi ini menunjukkan bahwa MK mempunyai standar ganda dalam memaknai independensi hakim.

Menyikapi Putusan MK tersebut, Mahfud MD merumuskan rambu-rambu yang harus dijadikan pedoman oleh MK di dalam menguji UU terhadap UUD, antara lain: ¹⁵ *Pertama*, MK tidak boleh menjadikan undang-undang sebagai dasar pembatalan undang-undang lainnya, sebab tugas MK itu menguji konstiusionalitas UU. *Kedua*, Putusan MK tidak boleh didasarkan pada apa yang berlaku atau teori yang dipakai di negara-negara lain, yang harus menjadi dasar adalah muatan isi UUD 1945 dan semua original intent-nya. *Ketiga*, dalam melakukan pengujian, MK tidak

¹³ Moh.Mahfud MD, *Perdebatan ... Op.Cit.*, hal. 122-123

¹⁴ Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hal. 79-80

¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hal. 281-183

boleh melanggar *nemo judex in causa sua*, yakni memutus hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan dirinya sendiri.¹⁶

Ada yang mempertanyakan apakah tidak lebih tepat menggunakan metode penafsiran hukum (*legal interpretation*) daripada politik hukum (*legal policy*)?. Jawabannya bahwa justru penafsiran hukum itu adalah cara memahami dengan benar terkait politik hukum dengan cara menaafisrkan kalimat, konsep, maupun norma secara gramatikal dan sejarah perumusannya. Pemahaman atas politik hukum itu dapat diambil dari penafsiran yang benar tentang latar belakang pembahasan dan perdebatan politik yang mengantarkan lahirnya sebuah aturan hukum. Apabila hasil pembahasan bahkan perdebatan itu ditulis dengan jelas maka politik hukum dapat diketahui dari tafsir

gramatikal (*gramatical interpretation*). Namun apabila kalimat atau norma yang melatarbelakangi pembahasan itu ambigu atau multitafsir maka akan menimbulkan perdebatan baru. Atas permasalahan tersebut, maka peran politik hukum yang melatarbelakanginya dapat dilacak dari sejarah pembahasan di dalam risalah-risalah persidangannya (*Memorie van Toelicting*).¹⁷

Tinjauan historis itu bisa dikonfirmasi dengan kenyataan teleologis yang dengan mudah dapat dilihat dari dua sumber di MA sendiri yaitu Naskah Akademik (NA) dan RUU tentang KY serta Cetak Biru (*Blue Print*) Pembaharuan Mahkamah Agung. Di dalamnya dikatakan bahwa MA melihat pengawas internal tidak bisa diharapkan sehingga MA menyebut KY sebagai pengawas untuk hakim, termasuk hakim agung. Disadari sepenuhnya bahwa pandangan MA yang seperti itu tidak bertentangan bahkan sejalan dengan latar belakang UUD 1945 pasca amandemen yang telah menetapkan adanya KY melalui penormaam Pasal 24B. Pandangan-pandangan MA yang demikian itu bisa dijadikan alasan untuk mengatajan

¹⁶ Ketika Mahfud menjabat sebagai Ketua MK baru mendapatkan kenyataan ternyata beberapa rambu yang pernah ditulisnya sebagai panduan bagi hakim konstitusi tidak bisa secara *rigid* dilaksanakan demi menegakkan keadilan substansif. Hal ini bisa dilihat ketika MK berada di bawah kepemimpinan Jimly Asshiddiqie, Pasal 50 UU MK mmengatakan bahwa MK hanya mengadili undang-undang yang lahir sesudah MK terbentuk pada tahun 2003. Ketentuan tersebut kemudian dinyatakan inkonstitusional oleh MK di era Jimly. Alasannya, bagaimana dengan nasib undang-undang lama yang bertentangan dengan UUD 1945. Pada saat itulah asas *nemo judex in causa sua* mulai ditinggalkan dengan batas tertentu. Sekurang-kurangnya, yang dimaksud “dirinya sendiri” tersebut sebagai diri hakim, bukan diri MK sebagai lembaga. Lihat, Rita Triana Budiarti, *Biografi Mahfud MD “Terus Mengalir”*, Konpress, 2013, hal. 429

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan ... Loc.Cit.* hal. 123

bahwa politik hukum konstitusi memang menghendaki kewenangan KY seperti itu sebagai konfirmasi teleologis atas latar belakang historis yang dikemukakan. Buku Cetak Biru (*Blue Print*) Pembaharuan MA dan NA dan RUU KY tersebut memang lahir setelah adanya Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen, namun jelas bahwa kedua naskah itu dialiri oleh politik hukum konstitusi seperti yang dipahami oleh MA dan berbagai pendapat pada umumnya.¹⁸

Penegasan tentang uraian di atas menjadi penting karena ada yang mengatakan bahwa politik hukum itu seharusnya dipahami saja dari bunyi UUD atau UU. Pernyataan itu tentu benar sepanjang kalimat yang akan dipahami itu jelas, diterima, dan tidak bisa ditafsirkan lain selain apa yang tertulis secara eksplisit dalam aturan itu. Masalahnya adalah apabila di dalam produk hukum ada kalimat atau norma yang maknanya dipertentangkan bahkan diperkarakan. Dalam hal inilah politik hukum sebagai suatu studi ilmu bisa digali melalui penafsiran lain, misalnya dengan penafsiran autentik dan penafsiran

historis yang kemudian dikonfirmasi dengan penafsiran teleologis.¹⁹

Perlu ditegaskan bagi politik hukum, teori-teori atau kenyataan-kenyataan yang berlaku dan diberlakukan di negara lain, baik dalam penggunaan istilah maupun pengertian konseptualnya tidak berarti apa-apa jika teori dan konsep-konsep serta kenyataan yang berlaku di negara lain itu tidak pernah dipertimbangkan atau diperdebatkan oleh lembaga pembuatnya ketika sebuah garis kebijakan hukum ditetapkan. Dalam kaitan wewenang KY untuk mengawasi semua hakim, membedakan makna hakim menurut tingkatan dari jenisnya atau tidak membedakannya, serta menganut pengertian tertentu dan praktik di negara lain atau tidak menganutnya, politik hukum hanya melihat apakah itu semua dipertimbangkan ketika lembaga pembuatnya yakni MPR berbicara dan memperdebatkan pengertian hakim itu. Apabila hal-hal yang hendak dijadikan tafsir bagi kata ‘hakim’ itu tidak pernah diperdebatkan dan kemudian dirumuskan di dalam kalimat-kalimat penormannya, maka itu semua tidak dapat dipergunakan sebagai *guidence* yang dikehendaki oleh

¹⁸ *Ibid*, hal. 128-130

¹⁹ *Ibid*, hal. 124

MPR dalam merumuskan Pasal 24B UUD 1945.²⁰

Pertanyaan lain yang dapat diajukan adalah apabila sejak semula yang dikendaki oleh UUD adalah KY ini mengawasi hakim, termasuk hakim konstitusi mengapa di dalam UUD 1945 terdapat kalimat yang terpisah antara mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain untuk hakim. Berkenaan dengan pertanyaan ini, harus diingat bahwa ada politik hukum yang lain yang terkait dari yang sudah lebih dulu hadir yakni UU No. 35 Tahun 1999 tentang Kekuasaan Kehakiman. Di saat dikatakan bahwa perekrutan hakim agung diambil dari hakim karier dan nonkarier, sedangkan perekrutan hakim di PN dan PT harus dari hakim karier. Itu ketentuan yang tertulis di dalam UU No.35 Tahun 1999. UU tersebut sudah ada sebelum amandemen UUD dan ia diserap atau diangkat secara eksplisit ke atas ketika PAH 1 merumuskan penormaan atas Pasal 24B ayat (1). Oleh sebab itu, penormaan Pasal 24B sudah benar bahwa “khusus untuk pengangkatan” harus dieksplisitkan: hakim agung diusulkan oleh KY karena pengangkatan hakim PN dan PT

yang harus melalui sistem karir berada di luar kewenangan KY.

Namun untuk ‘pengawasan’ cukup digunakan kata “hakim” yang sudah mencakup semuanya yakni hakim tingkat pertama, hakim tingkat banding, dan hakim agung. Pengertian yang demikian akan semakin mudah dipahami jika hubungan antarhakim itu dipandang sebagai satu sistem yang berkaitan antara yang satu dengan yang lain. Semua hakim, baik jenis dan tingkatannya, terikat dalam satu sistem hubungan yang tidak dapat dipisahkan karena apabila hakim agung diletakkan di luar arti hakim, maka ‘lembaga hakim’ sebagai sistem menjadi rusak.²¹

Namun, apapun yang sudah ditetapkan dan diputus oleh MK *sebagai the sole interpreter of the constitution* harus diterima sebagai hukum tata negara yang mengikat yang wajib dihormati dan ditaati terlepas persoalan benar atau salah, baik

²⁰ *Ibid*, hal. 125
406

²¹ Sebenarnya hal yang dipemasalahkan dalam hal ini menyangkut logika yang simpel saja. Hakim agung, hakim tinggi, dan hakim tingkat pertama hanyalah tingkat jabatan yang semua masuk dalam kategori hakim. Di lingkungan sekolah misalnya, ada guru SD, SMP, dan SMA atau guru kelas yang berbeda-beda tapi semuanya adalah kategori guru. Di level perguruan tinggi, ada asisten ahli, lektor, lektor kepala hingga guru besar tapi semuanya adalah dosen. Logika sederhana seperti ini sebenarnya sudah dipertemukan kesamaan tafsir gramatikal, auntektik, dan teleologis dalam menyimpulkan bahwa politik hukum menghendaki hakim agung dan hakim konstitusi diawasi oleh KY. *Ibid*, hal. 131-32.

atau buruk. Putusan MK yang *final and binding* harus ditaati dan dilaksanakan sebagai hukum yang mengakhiri *dispute*. Ada kaidah dalam hukum Islam yang berlaku universal yakni vonis hakim mengakhiri perselisihan (*hukmul haakim yarfaul khilaaf*). Namun itu bukan berarti haram atau tidak boleh diperdebatkan secara akademis, dalam arti sembari tetap menaati putusan hukum yang berlaku dapat juga memberikan gagasan atau ide untuk merubah tatanan hukum yang lebih bagus dan ideal sebagai *ius constitutum* dan diusahakan dengan cara-cara dan mekanisme yang konstitusional.

Lantas Bagaimana mekanisme pengawasan hakim konstitusi jika KY tidak memiliki kewenangan lagi untuk mengawasinya pasca Putusan MK?. Hakim konstitusi tidak berbeda dengan pejabat pada lembaga negara lain dalam pengusutan proses hukumnya. Hakim konstitusi tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang juga bisa disentuh aparat penegak hukum yang berwenang jika melakukan pelanggaran hukum seperti yang terjadi pada Ketua MK Akil Moechtar yang terjaring operasi tangkap tangan (OTT) dalam kasus suap pada tanggal 3 September 2013 silam.

Pasca kasus yang menyeret Ketua MK tersebut, MK kemudian menerbitkan Peraturan MK No.2 Tahun 2012 tentang Dewan Etik Hakim Konstitusi yang memuat tugas dan wewenang, keanggotaan, masa tugas, dan lain-lain. Dewan etik ini bertugas menerima laporan masyarakat atau temuan, mengumpulkan informasi, dan menganalisis laporan dugaan pelanggaran perilaku hakim konstitusi terkait Putusan MK. Selain Dewan Etik ini yang berfungsi sebagai pengawas internal, Presiden juga terlebih dahulu menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2013 (Perppu No.1 Tahun 2013) sebagai respon terhadap krisisnyanya kepercayaan masyarakat kepada MK pasca tragedi ditangkapnya Ketua MK oleh KPK yang di dalamnya mengatur tentang Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi (MKMK) sebagai Peradilan etik bagi hakim konstitusi. Dalam praktiknya, dua lembaga ini terjadi *overlapping* kewenangan perihal dugaan pelanggaran etik hakim konstitusi yang memerlukan perbaikan regulasi lebih lanjut baik dalam tingkat UUD maupun UU serta peraturan pelaksanaannya.

C. PENUTUP

Berdasarkan uraian pembahasan yang komprehensif sebagaimana yang dipaparkan di atas dapat diambil kesimpulan dan rekomendasi sebagai berikut:

Seperti dikemukakan di atas bahwa KY merupakan lembaga negara yang dibentuk di dalam rumpun kekuasaan kehakiman, tetapi bukan lembaga pelaku kekuasaan kehakiman. KY merupakan *auxiliary institution* yang khusus didesain sebagai lembaga pengawas eksternal dalam sistem kekuasaan kehakiman menurut Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006. KY di dalam melakukan pengawasan terhadap hakim, baik berdasarkan UU No.22 Tahun 2004, UU No.18 Tahun 2011, maupun berdasarkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) hanya berujung pada rekomendasi yang disampaikan kepada MA untuk ditindaklanjuti. Ditindaklanjuti ataupun tidak rekomendasi tersebut pada akhirnya keputusan ada di tangan MA. Kewenangan masih dirasakan lemah dan kurang bertaji dalam melakukan pengawasan terhadap hakim.

Sebagai lembaga yang memperoleh kewenangan langsung dari UUD 1945 (*constitutionally entrusted power*) untuk

mengawasi guna menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, KY sangatlah tepat diberikan kewenangan eksekutorial, dalam arti menindak secara langsung hakim yang terbukti melanggar KEPPH juga terhadap kelembagaan pelaku kekuasaan kehakiman, tidak hanya sekedar perilaku hakimnya. Konsep yang tepat untuk memperkuat kewenangan konsitusional KY dalam pengawasan hakim baik perilaku maupun kelembagaannya adalah melakukan amandemen konstitusi terhadap Pasal 24B serta struktur bangunan kekuasaan kehakiman MA dan KY untuk merestrukturisasi dan redesain penormaan kewenangan tentang pengawasan KY terhadap hakim-hakim juga termasuk hakim konstitusi.

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, maka penulis memberikan gagasan preskriptif-rekomendatif yakni kewenangan KY perlu diperkuat secara konstitusional melalui amandemen konstitusi (*amendment of the constitution*) agar pemberian kewenangan disebut secara eksplisit dalam UUD 1945. Di samping itu pengawasan terhadap hakim konstitusi perlu dinyatakan secara tegas dengan penormaan yang jelas, agar tidak tidak ditafsirkan lain bahwa KY

mempunyai kewenangan untuk mengawasi semua hakim, baik hakim agung, hakim konstitusi, serta hakim yang berada di bawah cabang kekuasaan MA. Di samping dilakukannya amandemen konsitusi lanjutan, perlu diberikan kewenangan eksekutorial terhadap KY melalui penyempurnaan atau revisi undang-undang agar dalam pelaksanaan kewenangannya mengawasi hakim, terutama dalam menjalankan sanksi terhadap hakim. Hal ini dimaksudkan agar dapat menjalankan kewenangannya secara mandiri sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi dan Putusan MK selama UUD 1945 belum diubah dan disempurnakan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku :

Moh. Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta

_____, 2011, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta

Mardjono Reksodiputro, 2010, *Komisi Yudisial: Wewenang dalam Rangka Menegakkan Kehormatan dan Keluhuran Martabat serta menjaga Perilaku Hakim di Indonesia*, Bunga Rampai Setahun Komisi Yudisial

Iman Anshori Saleh, 2014, *Konsep Pengawasan Kehakiman*, Setara Press, Malang

Rita Triana Budiarti, 2013, *Biografi Mahfud MD "Terus Mengalir"*, Konpress, Jakarta

Ni'matul Huda, *Dimamika Ketatanegaraan Indoensia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta, 2011, hal. 64-65

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusiolisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta

Haryono, 2008, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Konpress, Jakarta

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2008, Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Undang Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Putusan :

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006

Website :

Zainal Arifin, *Fungsi Komisi Yudisial Dalam Reformasi Peradilan Sebelum dan Sesudah Putusan*

Mahkamah Konstitusi, dimuat di
<http://www.komisiyudisial.go.id>