

BAB III

KONSEP PENGAWASAN HAKIM MAHKAMAH KONSTITUSI DI INDONESIA DAN NEGARA LAIN, SERTA PELEMBAGAANNYA DI DALAM NEGARA

A. Konsep Pengawasan Hakim Mahkamah Konstitusi di Indonesia

Mahkamah Konstitusi terbentuk saat pembahasan amandemen ke-3 UUD 1945, setelah Komisi Yudisial dan jauh setelah Mahkamah Agung yang telah lama ada dalam sistem hukum Indonesia, maka dari itu, Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan sebagai Lembaga Tinggi Negara yang masih berusia muda.

Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, bukanlah suatu hal yang tidak mungkin, yang nantinya akan mengalami kemandegan akibat korupnya sistem peradilan konstitusi, mengingat bahwa Mahkamah Konstitusi lahir ditengah bobroknya sistem peradilan yang sudah lama dipimpin oleh Mahkamah Agung. Hal tersebut pun dipicu dengan gencarnya penetrasi yang dilakukan oleh mafia peradilan unntuk menyebarkan virus *judicial corruption* ke lembaga peradilan di Indonesia tak terkecuali Mahkamah Konstitusi. Maka, untuk menghindari hal tersebut, amandemen UUD 1945 juga membentuk sebuah lembaga pengawasan yang dinamakan Komisi Yudisial, lembaga ini memiliki peran mengawasi para hakim, mulai

dari hakim dibawah Mahkamah Agung, Hakim Agung hingga Hakim pada Mahkamah Konstitusi.

Selengkapnya, telah tercantum dalam Pasal 24 B ayat (1) Undang – Undang Dasar 1945 yang berbunyi,

“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”

Untuk melaksanakan peranannya mengawasi hakim, Komisi Yudisial dapat melakukan beberapa hal antara lain untuk menerima laporan dari masyarakat tentang perilaku hakim, meminta laporan secara berkala kepada badan peradilan berkaitan dengan perilaku hakim, melakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran perilaku hakim, memanggil dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim, dan membuat hasil pemeriksaan yang berupa rekomendasi dan disampaikan kepada Mahkamah Agung dan/ atau Mahkamah Konstitusi, serta tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR.¹

Komisi Yudisial dalam melaksanakan perannya sebagai pengawas hakim tidak boleh sewenang-wenang. Komisi Yudisial wajib mentaati norma, hukum, dan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan wajib menjaga kerahasiaan keterangan yang karena sifatnya merupakan rahasia Komisi Yudisial yang diperoleh berdasarkan kedudukannya sebagai anggota. Perlu diperhatikan bahwa pelaksanaan tugas pengawasan tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

Dalam hal menerima laporan dari masyarakat tentang perilaku hakim, meminta laporan dari badan peradilan dan hakim, melakukan pemeriksaan, Komisi Yudisial setelah

¹ Pasal 22 UU No.22 Tahun 2004

dilantik dan diambil sumpahnya diharapkan secepatnya membuat Tata Cara Pengajuan Laporan Terhadap Perilaku Hakim. Hal ini sangat penting sebagai pedoman kerja Komisi Yudisial. Disarankan bahwa yang dimaksud menerima laporan dari masyarakat dapat diperluas antara lain perorangan, hakim, advokat, staf pengadilan, badan hukum publik atau private, lembaga Negara, anggota Komisi Yudisial dan atau staff.

Untuk melaksanakan pemanggilan dan meminta keterangan dari hakim yang diduga melanggar kode etik perilaku hakim, Komisi Yudisial harus membuat kode etik perilaku hakim secepatnya. Karena belum ada ukuran yang jelas yang dimaksud perilaku hakim yang berhormat dan bermartabat. Barangkali sebagai wacana bahwa perilaku dapat dibagi menjadi beberapa kategori antara lain perilaku hakim didalam ruang sidang, perilaku hakim diluar ruang sidang, perilaku hakim yang berkaitan dengan aktivitasnya sehari-hari, dan ketidak mampuan fisik dan mental.

Perilaku hakim didalam ruang sidang atau memimpin sidang meliputi perilaku yang tidak pada tempat didalam ruang sidang. Termasuk perlakuan dan pertimbangan hakim terhadap pembela, saksi dan yang terlibat dalam persidangan dalam mendengarkan kesaksian, maupun pembelaan. Perilaku secara fisik yang tidak pada tempatnya atau tidak dapat memimpin sidang dengan baik. Sebagai contoh perilaku hakim yang tidak pada tempatnya adalah mengutarakan komentar yang bersifat rasial terhadap ras, suku, agama dan jenis kelamin serta tidur dalam persidangan atau mabuk. Bisa juga hakim dikenakan teguran berperilaku yang tidak berhormat dan bermartabat bilamana membutuhkan waktu yang sangat dalam membuat keputusan.

Mengenai perilaku hakim diluar ruang sidang, sudah barang tentu hakim sebagai anggota masyarakat hidup dilingkungan kerja maupun masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu menjadi tugas Komisi Yudisial untuk mengawasi kegiatan hakim diluar ruang

sidang. Pengawasan ini meliputi penyalahgunaan pegawai negeri, barang milik negara atau keuangan Negara, perkataan atau pergaulan yang tidak pada tempatnya, mempengaruhi jalannya proses pengadilan, melakukan korupsi, menggunakan kedudukan untuk mengumpulkan dana. Jadi perilaku hakim yang tidak berhormat dan bermartabat sangat luas dari tindakan yang tidak pada tempatnya hingga tindakan yang bersifat kriminal.

Sedangkan perilaku hakim yang berkaitan dengan aktivitasnya sehari-hari yang tidak berhormat dan bermartabat meliputi: melakukan persidangan dan berdiskusi hanya melibatkan salah satu pihak saja; mengintervensi hubungan pembela dengan yang dibela; bias; melakukan kampanye tidak pada tempatnya; penghinaan terhadap wibawa peradilan; melecehkan keadilan; dan tindakan yang bersifat kriminal.

Terakhir, mengenai keadaan hakim, Komisi Yudisial juga berwenang dan bertanggung jawab untuk mengawasi ketidakmampuan fisik dan mental para hakim. Ketidakmampuan fisik dan mental meliputi: ketergantungan terhadap alkohol dan obat, faktor ketuaan, mempunyai penyakit yang serius, atau penyakit mental. Untuk itu Komisi Yudisial dapat meminta pemeriksaan kesehatan sebagai bagian dari investigasinya dan bisa menyarankan untuk terapi atau konselling bilamana dianggap perlu.

Keberadaan Komisi Yudisial tersebut sebagai lembaga pengawasan eksternal, Mahkamah Konstitusi juga memiliki Majelis Kehormatan Hakim sebagai lembaga pengawasan internal. Majelis Kehormatan Hakim tersebut memiliki wewenang melakukan pengawasan sekaligus memberikan usul pemberhentian terhadap hakim konstitusi yang dinilai bermasalah. Sebelum diberhentikan, hakim konstitusi yang dinilai bermasalah

tersebut dapat melakukan pembelaan dihadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.²

Keberadaan Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawasan eksternal, wewenangnya dalam mengawasi Hakim Konstitusi tidak dapat bertahan lama. Dikarenakan, putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengajuan *judicial review* UU Komisi Yudisial yang dilakukan oleh 31 Hakim Agung akhirnya membuat kewenangan Komisi Yudisial menjadi berkurang. Setelah itu pun, Hakim Konstitusi jelas telah lepas dari lingkup pengawasan yang awalnya dimiliki oleh Komisi Yudisial berdasarkan wewenang dari UU No.22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Padahal tujuan awal dibentuknya komisi yudisial adalah untuk membantu mewujudkan kekuasaan kehakiman yang bebas, merdeka, dan bersih.³

B. Konsep Pengawasan Hakim Mahkamah Konstitusi di Korea Selatan

Pada penelitian ini Penulis memilih Negara Korea Selatan untuk diteliti sebagai bahan perbandingan dengan Negara Indonesia. Alasan dipilihnya negara Korea Selatan, pertama dikarenakan Indonesia dalam Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dengan tegas mengikuti model dari Mahkamah Konstitusi Korea Selatan dimana Mahkamah Konstitusi dibentuk secara khusus berbeda dengan Mahkamah Agungnya, akan tetapi keduanya tetap menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman yang memiliki hubungan sejajar. Selain itu, tugas dan wewenangnya juga mirip dengan Korea Selatan dimana terdapat perbedaan fungsi dan kewenangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusinya.⁴

² Undang – Undang NO. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 23 ayat (3) dan (4)

³ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, The Biography Institute, Jakarta, 2007, Hlm.81

⁴ Tim Konstitusi, *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, hlm.10.

Berdasarkan Pasal 111 ayat (1) Konstitusi Korea Selatan 1987, MK Korsel memiliki kewenangan, yaitu Pengujian undang-undang terhadap Konstitusi atas permintaan pengadilan/hakim, Impeachment (pemakzulan), Memutus pembubaran partai politik, Memutus permohonan individual (*constitutional complaint*). Dilihat dari kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi di Indonesia memiliki banyak kemiripan dengan Mahkamah Konsitusi Korea Selatan. Hal ini dibenarkan Mahfud Md. yang mengatakan bahwa MK Korea Selatan merupakan salah satu rujukan saat proses pembentukan MK di Indonesia. Mahkamah Konstitusi Korea Selatan menjadi salah satu lembaga yudisial konstitusi yang paling efektif dibanding lembaga yudisial konstitusi di negara lain.

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (1) UUMK Korea Selatan menentukan bahwasanya hakim konstitusi yang dimaksud dalam Pasal 111 Konstitusi Korea Selatan tersebut di atas, diangkat, dipilih atau ditunjuk setelah hearing personil diadakan oleh Majelis Nasional bersama dengan Presiden dan Ketua Mahkamah Agung. Hearing Personil sama halnya dengan uji kelayakan hakim.

Berdasarkan penjabaran Pasal 65 ayat (1) Konstitusi Korea Selatan, Pengawasan terhadap hakim konstitusi secara tersirat terbagi menjadi dua sistem pengawasan yakni pengawasan internal dan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh (Departemen of Court Administration). Sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh Majelis Nasional.

C. Kasus Terkait Pelanggaran Oleh Hakim Mahkamah Konstitusi

Tertangkapnya Akil Mochtar dalam operasi tangkap tangan yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan tamparan keras terhadap lembaga peradilan, khususnya Mahkamah Konstitusi (MK) yang selama ini dianggap sebagai

lembaga yang paling bersih. Akil yang merupakan Ketua MK tertangkap dalam operasi tangkap tangan oleh KPK, pada Rabu malam, 2 Oktober 2013 di kediamannya dalam kasus suap sengketa Pilkada Kabupaten Gunung Mas yang melibatkan pengusaha dan salah satu kader Golkar di Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Chairun Nisa.

Majelis Hakim Tindak Pidana Korupsi menyatakan, Akil terbukti menerima suap sebagaimana dakwaan pertama, yaitu terkait penanganan sengketa 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).

Hakim juga menyatakan bahwa Akil terbukti menerima suap sebagaimana dakwaan kedua, yaitu terkait sengketa Pilkada Kabupaten Buton (Rp 1 miliar), Kabupaten Pulau Morotai (Rp 2,989 miliar), Kabupaten Tapanuli Tengah (Rp 1,8 miliar), dan menerima janji pemberian terkait keberatan hasil Pilkada Provinsi Jawa Timur (Rp 10 miliar). Akil juga terbukti dalam dakwaan ketiga, yaitu menerima Rp 125 juta dari Wakil Gubernur Papua periode tahun 2006-2011, Alex Hesegem. Pemberian uang itu terkait sengketa Pilkada Kabupaten Merauke, Kabupaten Asmat, Kabupaten Boven Digoel, Kota Jayapura, dan Kabupaten Nduga

Selain akil mochtar, Hakim Mahkamah Konstitusi Patrialis Akbar juga terjaring operasi tangkap tangan Komisi Pemberantasan Korupsi pada Rabu (25/1), sekitar pukul 21.30 sampai 22.00 WIB. Patrialis ditangkap bersama 10 orang lain yang diduga terlibat tindak pidana korupsi. Atas kasus dugaan suap terkait dengan *judicial review* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Menurut KPK, penangkapan Patrialis Akbar dilakukan setelah ada laporan dari masyarakat.

KPK mengamankan uang USD 20 ribu dan SGD 200 ribu dari tangan Patrialis. Selain itu, KPK menyita dokumen pembukuan perusahaan, catatan-catatan dan aspek lain

yang relevan dengan perkara, *voucher* pembelian mata uang asing, dan draf putusan perkara nomor 129/PUU-XIII/2015 yang merupakan nomor perkara uji materi UU Nomor 41 Tahun 2014.

Dalam kasus itu, Patrialis dan Kamaludin dijerat dengan Pasal 12 huruf c atau Pasal 11 UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* Pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHP. Kemudian terhadap Basuki dan Feni, KPK mengenakan Pasal 6 ayat 1 huruf a atau Pasal 13 UU Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *juncto* Pasal 55 ayat 1 ke-1 KUHP.

D. Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Hakim Oleh Komisi Yudisial

Dibentuknya Komisi Yudisial pada perubahan ke 3 Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan reaksi terhadap kegagalan sistem peradilan untuk menciptakan peradilan yang lebih baik. Kegagalan sistem peradilan tersebut menyangkut banyak aspek mulai dari aspek kelembagaan, aspek substansi dan aspek budaya hukum. Aspek kelembagaan antara lain mencakup sub aspek pengawasan baik pengawasan administrasi, teknis yudisial maupun perilaku hakim.

Kegagalan sistem peradilan, khususnya pada aspek pengawasan hakim disebabkan tidak efektifnya fungsi pengawasan internal badan peradilan yang pada dasarnya terdapat dua faktor utama, yaitu tidak adanya kehendak yang sungguh – sungguh dari pimpinan badan peradilan untuk menindaklanjuti hasil pengawasan internal terhadap hakim, yang mengakibatkan terbukanya peluang bagi hakim yang terbukti melakukan pelanggaran hukum dan kode etik terlepas dari sanksi yang seharusnya. Lalu, faktor kedua adalah adanya semangat membela sesama korps (*spirit de corps*). Maka dari itu, dibutuhkan kehadiran lembaga atau komisi independen yang keberadaannya tidak di internal lembaga peradilan tersebut dan keanggotaannya benar – benar independen. Komisi yang independen

itu bentuk oleh undang-undang, sehingga kewenangan dan kekuatan putusan yang dikeluarkan oleh Komisi ini diharapkan akan lebih independen dan tidak pernah mempunyai masalah internal dengan hakim-hakim yang ada. Lembaga atau Komisi khusus/eksternal tersebut adalah Komisi Yudisial.

Selain itu, ada beberapa faktor lainnya yang menunjukkan dibutuhkannya kehadiran Komisi Yudisial untuk memperbaiki kondisi lembaga peradilan di akibatkan lemahnya pengawasan internal lembaga peradilan, menurut Achmad Santosa⁵, yaitu :

1. Kualitas dan integritas pengawas tidak memadai,
2. Proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan,
3. Belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses dan hasilnya
4. Semangat membela sesama korps (*spirit de corps*) yang membuat penjatuhan hukuman tidak seimbang dengan perbuatan.
5. Tidak terdapat kehendak yang kuat dari pimpinan lembaga penegak hukum untuk menindaklanjuti hasil pengawasan

Sementara itu terkait apakah Komisi Yudisial sebagai *ordinary organ* atau *supporting organ* dalam pandangan penulis tidak terlalu relevan diperdebatkan. Pertimbangannya, UUD 1945 tidak lagi menggunakan pembagian kekuasaan secara vertikal semata sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945 Pra-amandemen, melainkan UUD 1945 Pasca Amandemen telah menggunakan pemisahan kekuasaan dengan mekanisme *check and balance*.

Menurut Arthur Mass, posisi Komisi Yudisial tersebut masuk dalam ranah *capital division of power*, yang dengan demikian posisi Komisi Yudisial dengan lembaga negara

⁵ Mas Achmad Santosa. artikel: Menjelang Pembentukan Komisi Yudisial, dalam harian Kompas, 02 Maret 2005

lainnya (seperti Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, dan MK) dalam posisi horisontal/sederajat dan hanya dipisahkan secara fungsi.

Dalam UU Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial mengamanatkan bahwa lingkup pengawasan Komisi Yudisial berada pada ranah perilaku tanpa menjelaskan secara detail yang menjadi lingkup/ranah perilaku. Sementara ranah administrasi dan teknis yudisial menjadi ranah Mahkamah Agung. Dalam perkembangannya, wewenang pengawasan Komisi Yudisial mendapat penguatan melalui Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

Dalam melaksanakan wewenang tersebut Komisi Yudisial melakukan pengawasan perilaku hakim, baik secara aktif maupun pasif. Secara aktif dilakukan dengan cara melakukan pemantauan yang dilakukan berdasarkan inisiatif Komisi Yudisial dengan penerapan standar yang telah ditetapkan. Sedangkan secara pasif dilakukan melalui penanganan laporan masyarakat yang masuk ke KY.⁶

Menurut penulis, ada beberapa faktor yang mempengaruhi terhambatnya efektifitas Komisi Yudisial dalam melaksanakan fungsi pengawasannya, yaitu Resistensi Mahkamah Agung, Faktor Regulasi (tidak adanya pembedaan ranah pengawas yang tegas).

⁶ Thohari, A. Ahsin, *Komisi Yudisial dan Reformasi Peradilan*, ELSAM, Jakarta, 2004, Hlm.44