

“TIRANI” KONSTITUSIONAL

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011

THE CONSTITUTIONAL “TYRRANT”

An Analysis of the Constitutional Court's Decision Number 49/PUU-IX/2011

Nur Agus Susanto

Pegawai Komisi Yudisial

Jl. Kramat Raya No. 57 Jakarta

Email: nuraguss46@gmail.com

Diterima tgl 18 Oktober 2013/ Disetujui tgl 25 November 2013

ABSTRAK

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 tentang uji materiil beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi khususnya Pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e telah menciptakan sebuah tirani konstitusi. Beralih alasan negara hukum dan independensi hakim, Mahkamah Konstitusi melalui putusan itu telah menjelma menjadi lembaga tanpa pengawasan karena meniadakan pengawasan eksternal yang terdiri dari beberapa unsur dalam wadah bernama Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam penanganan perkara ini juga mengesampingkan asas hukum *ultra petita* (memutuskan melebihi apa yang diminta) dan *nemo judex indeneus in propria causa* (seorang hakim memiliki kewajiban mengundurkan diri apabila menangani perkara yang menyangkut dirinya) yang lazim dijunjung tinggi oleh hakim. Fakta itu berbanding terbalik dengan konsepsi negara hukum yang identik dengan pemisahan dan distribusi kekuasaan. Para pemangku kekuasaan memiliki batasan-batasan yang mengedepankan *check and balances*. Kondisi itu berbanding terbalik

dengan negara tirani yang hanya mengandalkan satu kekuasaan semata tanpa ada kontrol atau pengawasan eksternal.

Kata kunci: uji materiil, pengawasan, independensi, negara hukum.

ABSTRACT

The Decision of the Constitutional Court Number 49/PUU-IX/2011 about a judicial review on a few articles of the Law Number 8 of 2011 regarding Amendment to Law Number 24 of 2003 on the Constitution Court, particularly on Article 27a paragraph (2) letter c, d, and e, has created a constitutional tyranny. Adhering to the rule of law and the independence of judges, the Constitutional Court through its decision, has transformed into an institution out of control and supervision, since the external supervision, which is composed of several elements that form the Honor Council of the Constitutional Court, eliminated. In handling the case, the Constitutional Court also ruled out the legal principle of ultra petita (to decide exceeding what was requested) and nemo judex in propria causa indeneus (a judge shall resign when handling

a case involving himself), which are typically upheld by the judges. The circumstance is inversely related to the concept of rechtsstaat which is identical to the separation and distribution of power. The stakeholders have boundaries that set forth checks

and balances. This is inversely comparative to a tyrant state which only relies on a single power without any external control or supervision.

Keywords: judicial review, supervision, judicial independence, rechtsstaat.

I. PENDAHULUAN

Penegakan hukum di Indonesia tahun 2013 mendapatkan “kado” yang mengejutkan. Hukum yang diharapkan menjadi panglima dalam tatanan kenegaraan justru terjatuh dalam titik kritis. Pasalnya, benteng keadilan penjaga konstitusi, Mahkamah Konstitusi, runtuh lantaran ketuanya AM tertangkap tangan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi awal Oktober 2013. AM diduga menerima suap atas sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Gunung Mas, Kalimantan Tengah, dalam perkembangannya disinyalir juga pada Pilkada Kabupaten Lebak, serta beberapa daerah yang lain.

Sebelum peristiwa itu terjadi citra MK sangat bersinar sebagai lembaga peradilan yang dapat dipercaya, adil, dan transparan. Penangkapan AM kemudian memudarkannya. Pengawasan yang coba dilakukan terhadap hakim MK selama ini sulit sekali terlaksana akibat citra bersih yang sudah terlanjur melekat itu.

Mahkamah Konstitusi juga menggagalkan usaha pengawasan eksternal terhadap dirinya melalui putusannya sendiri yaitu Nomor 005/PUU-IV/2006 dan Nomor 49/PUU-IX/2011. Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 merupakan perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pada 2006, MK menyatakan pengawasan KY terhadap hakim konstitusi bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sementara Putusan Nomor 49/PUU-IX/2011 merupakan Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

MK menyatakan Pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang pembentukan majelis kehormatan hakim dari berbagai unsur sebagai pengawas eksternal bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dalam putusan tersebut MK mengemukakan beberapa pertimbangan. Pertama, bahwa hakim konstitusi berbeda dengan hakim badan peradilan lain, hakim konstitusi pada dasarnya bukanlah hakim sebagai profesi tetap, melainkan hakim karena jabatannya. Kedua, Mekanisme pemilihan hakim konstitusi diajukan oleh tiga lembaga negara setelah ditetapkan dan mengucapkan sumpah sebagai hakim konstitusi maka selama yang bersangkutan menjadi hakim konstitusi harus independen dan imparsial serta bebas dari segala pengaruh lembaga negara termasuk lembaga negara yang mengajukannya. Ketiga,

adanya unsur DPR, unsur Pemerintah, dan hakim agung berpotensi menimbulkan konflik kepentingan karena DPR, Pemerintah, dan Mahkamah Agung, serta Komisi Yudisial dapat menjadi pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi. Keempat, dalam Undang-undang Mahkamah Konstitusi, untuk fungsi pengawasan terhadap perilaku hakim konstitusi ditentukan adanya lembaga Majelis Kehormatan yang diatur secara tersendiri dalam Pasal 23 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Demikian pula Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Komisi Yudisial sama sekali tidak menentukan bahwa hakim konstitusi menjadi objek pengawasan oleh Komisi Yudisial.

Putusan ini telah menimbulkan polemik. Permohonan dua pengujian di atas juga mengesampingkan asas hukum hakim bersifat universal, *nemo iudex in causa sua*, dimana seorang hakim memiliki kewajiban mengundurkan diri apabila menangani perkara yang menyangkut dirinya, dan asas *ultra petita*, penjatuhan putusan atas perkara yang tidak dituntut atau meluluskan lebih daripada yang diminta pemohon.

Mahkamah Konstitusi berdalih berwenang dalam menangani perkara tersebut dengan alasan dalam suatu negara demokrasi, yang berdasarkan atas hukum, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum”, independensi peradilan dan independensi hakim merupakan unsur esensial dari negara hukum atau *rechtstaat*. Oleh karena pentingnya prinsip ini, maka konsepsi pemisahan kekuasaan diantara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta konsepsi independensi peradilan, telah dipandang sebagai konsepsi yang fundamental, sehingga dianggap sebagai salah satu unsur utama dari konstitusi,

dan merupakan jiwa dari konstitusi itu sendiri.

Pertimbangan tersebut tentu berbeda dengan konsep dan teori tentang pemisahan kekuasaan yang diusung oleh John Locke (1632-1704), yang kemudian dikembangkan oleh filsuf Perancis Baron de Montesquieu. Konsep itu didasari adanya dominasi salah satu pengampu kekuasaan negara sehingga mengeliminir dan mempengaruhi cabang kekuasaan yang lain meski memiliki berbagai kelemahan-kelemahan seiring dengan perkembangan negara hukum itu sendiri.

Maka, pemisahan fungsi menjadi tidak berarti apabila tidak diikuti atau dilengkapi dengan ‘*checks and balances*’. Ajaran *checks and balances* akan menutupi kelemahan dalam melakukan kontrol antar cabang-cabang pemerintahan berdasarkan ajaran pemisahan kekuasaan. Doktrin *checks and balances* yang dikembangkan oleh raja Charles I di tahun 1642, menurut Mark Brzezinski berlandaskan dua asumsi, yakni (1) setiap bagian dari pemerintahan mempunyai kecenderungan untuk menyalahgunakan posisinya apabila urusan pemerintahan semata-mata diserahkan pada bagian itu; (2) satu-satunya cara yang paling efektif untuk mengontrol penggunaan kekuasaan oleh bagian pemerintahan. (Susi Dwi Harjani. 2003:251).

Check and balances dalam negara terhadap pengampu kekuasaan negara termasuk yudikatif bukan bermakna mengeliminir independensi hakim dalam menjalankan kewenangannya. Sebab, akar konsep independensi kekuasaan kehakiman adalah doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang idenya dikemukakan pertama kali oleh John Locke yang menyematkan independensi hakim justru menjadi salah satu ciri

terpenting dalam negara hukum yang demokratis. Ini bermakna tiada negara yang dapat disebut negara demokrasi tanpa praktik kekuasaan kehakiman yang mandiri/independen.

II. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam kajian ini adalah apakah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e telah sejalan dengan konsepsi negara hukum?

III. STUDI PUSTAKA DAN ANALISIS

A. Studi Pustaka

Istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law*, mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia. Perbedaannya terletak pada arti materiil atau isi dari ketiga istilah tersebut yang disebabkan oleh latar belakang sejarah pandangan hidup suatu bangsa (A. Azhary: 1995: 33-34). Kendati secara prinsip memiliki kesamaan, namun ketiga istilah tersebut memiliki ciri khas sendiri oleh para ahli hukum tata negara yang membedakan satu dengan yang lain yang menyesuaikan sistem kenegaraan dan perpolitikan negara yang bersangkutan.

Sementara itu menurut A.V. Dicey, (ECS Wade dan AW Bradley. 1998: 94) terdapat tiga arti dari *rule of law*, pertama, supremasi

absolut ada pada hukum, bukan pada tindakan kebijaksanaan atau prerogatif penguasa. Kedua, berlakunya prinsip persamaan dalam hukum (*equality before the law*), di mana semua orang harus tunduk pada hukum, dan tidak seorangpun yang berada di atas hukum (*above the law*). Ketiga, konstitusi merupakan dasar dari segala hukum bagi negara yang bersangkutan. Dalam hal ini, hukum yang berdasarkan konstitusi harus melarang setiap pelanggaran terhadap hak dan kemerdekaan rakyat.

Munir Fuady (2009: 4) melengkapi suatu negara hukum (*rule of law*) haruslah menempatkan dengan jelas tentang pengaturan prinsip-prinsip negara hukum dalam konstitusinya. Bahkan, hal tersebut merupakan hal yang paling utama yang diatur dalam konstitusi, misalnya saja tentang:

- a. perlindungan hak-hak dan kebebasan fundamental dari rakyat.
- b. prinsip supremasi hukum.
- c. pemisahan kekuasaan.
- d. prinsip *checks and balances*.
- e. pembatasan kewenangan pemerintah agar tidak sewenang-wenang.
- f. pemilihan umum yang bebas, rahasia, jujur, dan adil.
- g. akuntabilitas pemerintah kepada rakyat, dan partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan.

M. Scheltema, (1989: 16-21) menambahkan ciri khas negara hukum (*rechtsstaat*) adalah bahwa negara memberikan naungan kepada warganya dengan cara yang berbeda dari masing-masing bangsa. Menurutnya, terdapat empat asas atau unsur utama negara hukum dan setiap unsur

utama dalam negara hukum diikuti beberapa unsur turunannya. Berikut beberapa unsur yang diikuti turunannya:

- a. Adanya kepastian hukum yang unsur turunannya adalah asas legalitas, undang-undang yang mengatur tindakan yang berwenang sedemikian rupa, sehingga warga dapat mengetahui apa yang dapat diharapkan, undang-undang tidak boleh berlaku surut, hak asasi dijamin dengan undang-undang, dan pengendalian yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain.
- b. Asas persamaan, yang unsur turunannya adalah tindakan yang berwenang diatur dalam undang-undang dalam arti materiil, dan adanya pemisahan kekuasaan.
- c. Asas demokrasi yang unsur turunannya terdiri dari hak memilih dan dipilih bagi warga negara, peraturan untuk badan yang berwenang ditetapkan oleh parlemen, dan parlemen mengawasi tindakan pemerintah.
- d. Asas pemerintahan untuk rakyat, yang unsur turunannya yaitu hak asasi dijamin dengan undang-undang dasar, dan pemerintahan secara efektif dan efisien.

Salah satu ciri utama negara hukum yang demokratis adalah kekuasaan kehakiman yang independen/merdeka. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia yang dimaksud independensi adalah berdiri sendiri. (W.J.S Poerwadarminta, 2006: 443) Sedangkan merujuk dalam Black's Law Dictionary ialah *not subject to the control or influence of another; not associated with another entity, dan not dependent or contingent on something else* (tidak ada seorangpun yang dapat mengontrol atau mempengaruhi yang lain, tidak memiliki kaitan dengan entitas yang lain, dan

atau tidak terpengaruh dari sesuatu yang lain) (Garner, 2009: 838) Sedangkan definisi peradilan adalah *A governmental body consisting of one or more judges who to adjudicated and administer justice, or the building where the judge or judges converse to adjudicate dispute and administer justice* (Sebuah lembaga negara yang terdiri dari satu hakim atau lebih yang memutuskan perkara atau sarana memberikan keadilan, atau organisasi dimana satu hakim atau lebih untuk menyelesaikan persoalan dan sebagai sarana memberikan keadilan) (Garner: 2009: 405).

Dalam menjalankan fungsinya secara optimal, peradilan membutuhkan independensi sebagaimana dikemukakan A.V. Dicey. Maka, independensi dalam kekuasaan kehakiman/hakim merupakan syarat utama dalam negara hukum (*rechtsstaat*) dan *rule of law*. Di sini keberadaan kekuasaan kehakiman bersifat mandiri dan bebas dari pengaruh cabang kekuasaan yang lain.

Sejarah mencatat, independensi hakim mengalami pasang surut seiring dengan perubahan rezim dalam suatu negara. Dalam banyak fakta terlihat cabang-cabang kekuasaan di luar pengadilan memiliki potensi mencampuri penyelenggaraan fungsi peradilan dengan beragam cara agar peradilan berjalan secara tidak independen. Bagaimana jika hakim tidak independen? Yang terjadi adalah proses peradilan akan secara mudah dimanipulasi, minimnya legalitas pengadilan, tindakan-tindakan illegal atau semena-mena oleh penyelenggara kekuasaan negara. Sebaliknya, jika kekuasaan hakim independen, maka diyakini pengadilan menjadi pintu menegakkan konstitusi dan keadilan.

Dalam *Universal Declaration on the Independence of Justice*, Tegaknya independensi kekuasaan kehakiman dapat dilihat dengan ciri

khas sebagai berikut:

1. Hakim harus bebas secara individual, dan tugasnya adalah memutuskan setiap perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya secara tidak memihak (*imparsial*), sesuai dengan penilaiannya terhadap fakta-fakta dan pemahamannya terhadap hukum tanpa ada beberapa pembatasan, pengaruh, bujukan, tekanan, ancaman, atau campur tangan, baik langsung maupun tidak langsung, dari bagian manapun atau alasan apapun.
2. Di dalam proses pembuatan putusan, para hakim harus bebas *vis-à-vis* para kolega dan hakim atasannya. Setiap tingkatan organisasi peradilan dan setiap perbedaan tingkatan atau pangkat tidak boleh ada campur tangan dengan hak dari para hakim untuk menjatuhkan hukumannya secara bebas;
3. Kekuasaan kehakiman harus independen dari kekuasaan eksekutif dan legislatif; dan
4. Kekuasaan kehakiman harus mempunyai yurisdiksi terhadap semua persoalan yang mempunyai sifat dasar peradilan.

Wacana independensi kekuasaan kehakiman telah bergulir dalam berbagai forum internasional. Salah satu forum internasional yang menguatkan prinsip independensi ini adalah *The Bangalore Principles of Judicial Conduct* yang terdiri dari enam prinsip terkait dengan *judicial conduct* yaitu independensi, *imparsial*, integritas, kepantasan dan sopan santun, kesetaraan, dan kecakapan dan keseksamaan. Prinsip independensi (*independence principle*) harus dijamin demi tegaknya hukum dan keadilan, dan prasyarat bagi kokohnya negara hukum. Prinsip independensi

melekat sangat dalam dan harus terwujud dalam kemandirian serta kemerdekaan hakim, baik sendiri-sendiri maupun sebagai institusi dari berbagai macam pengaruh.

Menurut J. Djohansjah, (2008, 138-139) independensi kekuasaan kehakiman setidaknya memiliki dua aspek yaitu: independensi kekuasaan kehakiman berarti independensi institusional atau dalam istilah lain disebut juga independensi eksternal atau independensi kolektif, dan independensi kekuasaan kehakiman meliputi juga independensi individual atau independensi internal atau independensi fungsional atau independensi normatif. Independensi individual meletakkan hakim sebagai titik sentral dari seluruh pengertian independensi yaitu kebebasan dari segala pengaruh dari luar, apapun bentuknya. Sedangkan independensi substantif lebih pada peran hakim dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya untuk memutus perkara.

Adapun independensi peradilan dapat diuji melalui dua hal, yaitu ketidakberpihakan (*impartiality*) dan keterputusan relasi dengan para aktor politik (*political insularity*). Imparsialitas hakim terlihat pada gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta di persidangan, bukan atas dasar keterkaitan dengan salah satu pihak yang berperkara. Imparsialitas hakim memang bukan sesuatu yang mudah dideteksi, di mana hal itu hanya dapat dilacak dari perilakunya selama menjadi hakim *vis-a-vis* keterkaitannya dengan pihak berperkara dalam konteks hubungan sosial ataupun hubungan politik (Asrun: 2003: 53).

Namun, independensi kekuasaan kehakiman tidak akan berjalan optimal tanpa adanya sistem pengawasan sebagaimana kebutuhan negara hukum untuk melakukan *checks and balances*.

Dalam konteks kekuasaan kehakiman di Indonesia diperkuat dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan hukum yang kuat bagi reformasi bidang hukum yakni dengan memberikan kewenangan kepada Komisi Yudisial untuk mewujudkan *checks and balances*.

Eksistensi *checks and balances* sesungguhnya adalah pengawasan kepada pengampu kekuasaan negara, termasuk yudikatif dan hakim, agar secara optimal menjalankan fungsi dan wewenangnya secara independen/mandiri. Namun, independensi/kemandirian hakim sangat dipengaruhi moral karena moral yang rapuh akan sangat mudah terpengaruh oleh faktor-faktor di luar otonomi moral hakim. Kemandirian menyangkut kemampuan seorang hakim untuk tidak dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar diri dan batasan aturan yang telah ditetapkan, sehingga logika keputusan yang diambil oleh hakim adalah betul-betul merupakan kemampuannya untuk mengatakan kehendak otonomi individunya tanpa ada faktor lain di luar dirinya (Jurdi, 2007: 92). Kemandirian dan moral bagi seorang hakim sebagai pemangku kekuasaan kehakiman bagaikan dua keping berbeda dalam satu kepribadian. Moral yang baik akan melahirkan putusan pengadilan yang baik pula, dan sebaliknya moral hakim yang kurang baik akan melahirkan putusan yang sarat dengan kepentingan pribadi maupun pengaruh dari pihak lain yang mengancam independensinya.

Independensi bukanlah harga “mati” yang tidak memiliki batasan-batasan atau koridor pembatas. Tanpa ada batasan, hakim dapat menyalahgunakan kekuasaannya dengan dalih independensi untuk memperjualbelikan

hukum dan keadilan. Salah satu upaya untuk menjaga independensi tersebut adalah dengan pengawasan.

Pentingnya pengawasan diungkapkan oleh Kusnardi dan Ibrahim (1983: 233) menyatakan cara membatasi dan mengendalikan kekuasaan kehakiman dapat dilakukan dengan mengadakan pembatasan wewenang setiap jabatan dengan pasti melalui:

- a. Menggunakan sistem saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) diantara berbagai lembaga dan jabatan yang mempunyai kedudukan dan tugas berbeda.
- b. Memakai sistem pemencaran kekuasaan negara dalam bentuk pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), pembagian kekuasaan (*division of powers*), desentralisasi teritorial dengan pembentukan badan-badan publik berupa daerah otonom, desentralisasi fungsional dengan pembentukan badan-badan publik yang menjalankan tugas khusus dalam bidang tertentu seperti Subak di Bali.
- c. Membangun sistem oposisi yang efektif sebagai bagian integral dari sistem kepartaian.
- d. Memperkuat jaminan hukum dan politik bagi kemerdekaan rakyat melalui konstitusi, lembaga ketatanegaraan, sistem pemilihan umum, sistem kepartaian dan sebagainya.

Suparman Marzuki (2012: 293) menambahkan sekalipun independensi syarat mutlak terbangunnya pengadilan yang dapat dipercaya, tetapi prinsip tersebut bukanlah kekebalan (*immunitas*). Penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan, dilaksanakan

dengan baik, sumber daya dipakai secara patut. Independensi oleh asas-asas umum berperkara yang baik, oleh hukum materiil dan formil yang berlaku, kehendak para pihak yang berperkara, komitmen moral dan ketuhanan pada hakim, kode etik dan pendoman perilaku hakim, nilai-nilai keadilan, dan serta pengawasan.

Pandangan senada dikatakan oleh Djohansjah, (2010: 67) bahwa dalam membicarakan independensi hakim sebagai tameng sekaligus pedang yang digunakan hakim dalam memutuskan suatu perkara, harus juga dibarengi dengan tanggung jawab dan akuntabilitas sama besarnya.

B. Analisis

Mahkamah Konstitusi pada 18 Oktober 2011 membacakan putusan atas perkara permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Permohonan tersebut diajukan oleh delapan orang yaitu Prof. Dr. Saldi Isra, S.H, Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H, Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.H, Dr. Zainul Daulay, S.H., M.H, Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M, Dr. Muchamad Ali Safa'at, S.H., M.H; Dr. Fatmawati, S.H., M.H, dan Feri Amsari, S.H., M.H. Pemohon selanjutnya memberikan kuasa kepada Donal Fariz, S.H, Febri Diansyah, S.H, Jamil Burhan, S.H, Khairul Fahmi, S.H., M.H, M. Jodi Santoso, S.H., M.H, Nurcholis Hidayat, S.H, Taufik Basari, S.H., LL.M, Veri Junaidi, S.H, Wahyudi Djafar, S.H, dan Yance Arizona, S.H.

Dalam permohonannya, pemohon

mengajukan pengujian terhadap keberadaan 17 ketentuan yang tersebar dalam beberapa pasal yaitu Pasal 4 ayat (4f), ayat (4g), dan ayat (4h); Pasal 10; Pasal 15 ayat (2) huruf d dan huruf h; Pasal 26 ayat (5); Pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e, Pasal 50A, Pasal 57 ayat (2a); Pasal 59 ayat (2), dan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Dalam putusan Nomor 49/PUU-IX/2011 dinyatakan Pemohon menilai bahwa terdapat empat pokok permasalahan dari Undang-Undang Perubahan tentang Mahkamah Konstitusi. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagian sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan dianggap sebagai klaim sepihak dari pembentuk undang-undang. Sebab, semangat yang ada dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi itu tidak ada yang bertentangan dengan perkembangan zaman yang ada pada hari ini. Sebagai contoh, keberadaan ketentuan Pasal 57 ayat (2a) UU Mahkamah Konstitusi yang pada intinya dapat diartikan membatasi dan melarang Mahkamah Konstitusi memutus “melebihi” petitum pemohon ataupun memberikan tafsir konstitusi atas suatu norma. Padahal, justru praktik Putusan Mahkamah Konstitusi yang memutus “lebih dari petitum eksplisit” dari Pemohon ataupun memberikan tafsir konstitusional atas suatu norma, merupakan jawaban atas kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan.

Kedua, Pemohon berpendapat bahwa keberadaan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 mencederai nilai-nilai konstitusionalisme. Salah satu poin utama permohonan para Pemohon

adalah sebagian dari hasil revisi undang-undang yang kemudian termaktub dalam Undang-undang Mahkamah Konstitusi itu berpotensi merusak Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan kehakiman yang independen. Sebagai contoh, keberadaan Pasal 26 ayat (5) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang mengatur tentang adanya “hakim konstitusi pengganti yang meneruskan sisa masa tugas hakim sebelumnya” yang menciptakan norma rezim masa jabatan hakim konstitusi seperti rezim politik. Lalu Pasal 27A ayat (2) huruf c dan huruf d, yang mengatur keanggotaan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dengan memasukkan unsur DPR dan Pemerintah, dapat mengganggu independensi MK mengingat produk legislasi DPR dan Pemerintah merupakan objek *in litis* dalam pengujian Undang-Undang di MK. Keberadaan DPR dan Pemerintah dapat menimbulkan konflik kepentingan yang tentunya tidak diperkenankan terlibat dalam suatu pemeriksaan etik. Keberadaan DPR dan Pemerintah dapat pula berpotensi menjadi “alat kontrol kepentingan” terhadap putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian Undang-Undang. Tentunya potensi seperti ini amat berbahaya.

Ketiga, semangat revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi bukan dilandasi atas kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan. Semangat revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi adalah semangat membatasi, mengendalikan dan mempolitisir fungsi, tugas dan kelembagaan Mahkamah Konstitusi. Pasal-pasal yang diuji para Pemohon menunjukkan hal tersebut.

Keempat, semangat revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi ternyata tidak sejalan dengan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan maka pasal-pasal dalam

Undang-undang Mahkamah Konstitusi yang saat ini diuji menurut pandangan para Pemohon berpotensi melemahkan Mahkamah Konstitusi. Selain karena dilandasi semangat pembatasan, hal ini juga terjadi akibat ketidakpahaman pembentuk Undang-Undang terhadap kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan.

Dari 17 ketentuan yang diajukan oleh Pemohon, Mahkamah Konstitusi mengabulkan 16 permohonan dan menolak 1 satu permohonan. Permohonan yang ditolak adalah Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226). Adapun pasal 57 ayat 2a Putusan Mahkamah Konstitusi ini tentang:

- a. amar selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2);
- b. perintah kepada pembuat undang-undang; dan
- c. rumusan norma sebagai pengganti norma dari undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi tidak bisa terlepas dari sejarah reformasi tahun 1998 yang mengubah tatanan kelembagaan negara melalui perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi lahir dalam rumpun kekuasaan kehakiman bersama Mahkamah Agung.

Tim Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, (2003: 3-4) mengemukakan perumusan keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam

konstitusi di Indonesia (Pasal 24C UUD 1945) merupakan negara ke-78 dan negara pertama pada abad ke-21. Pembentukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berpijak pada empat pilar fundamental. *Pertama*, sebagai paham konstitusionalitas yang pada hakikatnya ingin menciptakan terselenggaranya pembatasan kekuasaan secara berimbang oleh penyelenggara negara agar tidak sewenang-wenang. *Kedua*, sebagai instrumen *checks and balances* sehingga tercipta saling kontrol. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, *checks and balances* yang perlu dikedepankan adalah sistem kontrol yudisial. Oleh karena itu, kehadiran MK sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman sangat dibutuhkan untuk mewujudkan pelaksanaan *checks and balances* agar tidak terjadi *overlapping* dalam pelaksanaan kekuasaan oleh penyelenggara negara yang diamanatkan oleh UUD 1945 dan perubahannya. *Ketiga*, menciptakan penyelenggara negara yang bersih sehingga para penyelenggara negara harus memiliki kepekaan terhadap kepentingan rakyat dengan menaati asas-asas penyelenggara negara yang baik dan bersih. *Keempat*, perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) karena kekuasaan yang tidak tersentuh oleh mekanisme kontrol sangat potensial melakukan tindakan sewenang-wenang.

Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban yang sudah ditentukan oleh UUD 1945 perubahan ketiga yang termaktub dalam pasal 24C ayat 1 (Syahuri, 2011: 111) yaitu:

1. Menguji (*judicial review*) undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan

oleh Undang-Undang Dasar.

3. Memutus pembubaran partai politik.
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
5. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewajiban pemberian putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran hukum oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Berbekal kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi mulai memutus berbagai perkara tentang *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang salah satunya adalah beberapa pasal Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang dinilai memangkas kewenangannya sendiri yang tertuang dalam Putusan Nomor 49/PUU-IX/2011.

Salah satu putusan yang dibacakan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi saat itu Mahfud MD adalah pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Pasal 27 termasuk bagian dari BAB IVA tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi serta Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Pasal 27A selengkapnya adalah sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi wajib menyusun Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi yang berisi norma yang harus dipatuhi oleh setiap hakim konstitusi dalam menjalankan tugasnya untuk menjaga integritas dan kepribadian yang tidak

- tercela, adil, dan negarawan.
2. Untuk menegakkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang keanggotannya terdiri atas:
 - a. 1 (satu) orang hakim konstitusi;
 - b. 1 (satu) orang anggota Komisi Yudisial;
 - c. 1 (satu) orang dari unsur DPR;
 - d. 1 (satu) orang dari unsur pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan
 - e. 1 (satu) orang hakim agung.
 3. Dalam melaksanakan tugasnya, Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi berpedoman pada:
 - a. Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi;
 - b. tata beracara persidangan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi; dan
 - c. norma dan peraturan perundang-undangan.
 4. Tata beracara persidangan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b memuat mekanisme penegakan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi dan jenis sanksi.
 5. Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat berupa
 - a. teguran tertulis;
 - b. pemberhentian sementara; atau
 - c. pemberhentian.
 6. Keanggotaan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang berasal dari hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi.
 7. Ketentuan lebih lanjut mengenai susunan, organisasi, dan tata beracara persidangan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi.
- .Terhadap permohonan sebagaimana di Pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, terdapat empat pokok pertimbangan bagi Mahkamah Konstitusi untuk memutus perkara tersebut yaitu:
1. Bahwa hakim konstitusi berbeda dengan hakim badan peradilan lain, hakim konstitusi pada dasarnya bukanlah hakim sebagai profesi tetap, melainkan hakim karena jabatannya. Hakim konstitusi hanya diangkat untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan setelah tidak lagi menduduki jabatan hakim konstitusi, yang bersangkutan masing-masing kembali lagi kepada status profesinya yang semula [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, tanggal 23 Agustus 2006];
 2. Mekanisme pemilihan hakim konstitusi diajukan oleh tiga lembaga negara masing-masing tiga orang sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (3) UUD NRI

Tahun 1945, yaitu masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR, dan Presiden, dan selanjutnya ditetapkan oleh Presiden. Setelah ditetapkan dan mengucapkan sumpah sebagai hakim konstitusi maka selama yang bersangkutan menjadi hakim konstitusi harus independen dan imparial serta bebas dari segala pengaruh lembaga negara termasuk lembaga negara yang mengajukannya. Oleh karena itu, dengan masuknya unsur DPR, unsur Pemerintah dan satu orang hakim agung dalam Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang bersifat permanen justru mengancam dan mengganggu baik secara langsung maupun tidak langsung kemandirian hakim konstitusi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

3. Adanya unsur DPR, unsur Pemerintah, dan hakim agung berpotensi menimbulkan konflik kepentingan karena DPR, Pemerintah, dan Mahkamah Agung, serta Komisi Yudisial dapat menjadi pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi. Terkait dengan unsur Komisi Yudisial, Mahkamah merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, tanggal 23 Agustus 2006, yang dalam pertimbangannya, antara lain, menyatakan, "... bahwa apabila ditinjau secara sistematis dan dari penafsiran berdasarkan 'original intent' perumusan ketentuan UUD 1945, ketentuan mengenai Komisi Yudisial dalam Pasal 24B UUD 1945 memang tidak berkaitan dengan ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 24C UUD 1945. Dari sistematika penempatan ketentuan mengenai Komisi Yudisial sesudah pasal yang mengatur

tentang Mahkamah Agung yaitu Pasal 24A dan sebelum pasal yang mengatur tentang Mahkamah Konstitusi yaitu Pasal 24C, sudah dapat dipahami bahwa ketentuan mengenai Komisi Yudisial pada Pasal 24B UUD 1945 itu memang tidak dimaksudkan untuk mencakup pula objek perilaku hakim konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945. Hal ini dapat dipastikan dengan bukti risalah-risalah rapat-rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR maupun dari keterangan para mantan anggota Panitia *Ad Hoc* tersebut dalam persidangan bahwa perumusan ketentuan mengenai Komisi Yudisial dalam Pasal 24B UUD 1945 memang tidak pernah dimaksudkan untuk mencakup pengertian hakim konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C UUD 1945.

4. Hal tidak tercakupnya pengertian perilaku hakim konstitusi dalam apa yang dimaksud dengan perilaku hakim menurut Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 tersebut juga terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan Undang-Undang Komisi Yudisial yang dibentuk sebelum pembentukan Undang-Undang Komisi Yudisial. Dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, untuk fungsi pengawasan terhadap perilaku hakim konstitusi ditentukan adanya lembaga Majelis Kehormatan yang diatur secara tersendiri dalam Pasal 23 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Demikian pula Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Komisi Yudisial sama sekali tidak menentukan bahwa Hakim Konstitusi menjadi objek pengawasan oleh Komisi Yudisial...". Dari pertimbangan hukum tersebut pendirian

Mahkamah sudah jelas bahwa hakim konstitusi tidak termasuk yang diawasi oleh Komisi Yudisial.

Selain empat pokok di atas, Mahkamah Konstitusi juga menegaskan bahwa keanggotaan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dari unsur Komisi Yudisial, DPR, Pemerintah, dan Mahkamah Agung tidak memberi jaminan kemandirian, karena ada kemungkinan orang yang mengisi keanggotaan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi sarat dengan kepentingan sektoral, oleh karena itu dalam rangka menjaga independensi dan imparsialitas Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi perlu menyusun kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi, dan para anggota Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang anggotanya selain dari Mahkamah Konstitusi, juga dari unsur lain yang independen dan tidak partisan.

Menurut penulis, pertimbangan Mahkamah Konstitusi di atas telah menegaskan untuk “tidak” memerlukan pengawasan eksternal lembaga lain. Maksud baik Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 untuk memberikan pengawasan justru diabaikan sendiri oleh Mahkamah Konstitusi. Mungkin saja dengan pengawasan yang ketat, rangkaian kejadian yang meruntuhkan “marwah” Mahkamah Konstitusi tidak perlu terjadi. Diawali dengan pengunduran diri hakim konstitusi Arsyad Sanusi yang diduga bermain perkara melalui jaringan keluarga, kemudian penangkapan Ketua Mahkamah Konstitusi AM oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, hingga pengrusakan ruang persidangan Mahkamah Konstitusi sebagai bentuk *contempt of court* tidak perlu terjadi jika lembaga ini memiliki pengawasan yang kuat.

Dengan putusan tersebut, hilang sudah harapan publik untuk mengawal Mahkamah

Konstitusi dalam menjaga konstitusi Negara dengan Putusan Nomor 49/PUU-IX/2011 khususnya Pasal 27A sebagaimana dimaksud oleh Pemohon. Apa yang mendasari kewenangan Mahkamah Konstitusi menangani perkara Nomor 49/PUU-IX/2011? Mahkamah Konstitusi berdalih bahwa dalam suatu negara demokrasi, yang berdasarkan atas hukum, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum”, independensi peradilan dan independensi hakim merupakan unsur esensial dari negara hukum atau *rechtstaat* (*rule of law*). Oleh karena pentingnya prinsip ini, maka konsepsi pemisahan kekuasaan diantara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta konsepsi independensi peradilan, telah dipandang sebagai konsepsi yang fundamental, sehingga dianggap sebagai salah satu unsur utama dari konstitusi, dan merupakan jiwa dari konstitusi itu sendiri.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga telah melepaskan pengawasan terhadap hakim konstitusi dalam Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang terdiri dari DPR, unsur pemerintah dan hakim agung. Mahkamah Konstitusi beralasan keberadaan unsur DPR, unsur Pemerintah, dan hakim agung berpotensi menimbulkan konflik kepentingan karena DPR, Pemerintah, dan Mahkamah Agung, dapat menjadi pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi. Sementara terkait Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi berpandangan merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, bahwa hakim konstitusi bukan menjadi obyek pengawasan Komisi Yudisial. Sehingga, pembentukan Majelis Kehormatan Hakim dengan melibatkan Komisi Yudisial juga tidak memiliki kekuatan yang mengikat lantaran hakim konstitusi bukan menjadi obyek

pengawasan Komisi Yudisial.

Dengan alasan itulah, Mahkamah Konstitusi seakan-akan membenarkan dirinya sebagai penjaga konstitusi tunggal dan berlindung dalam konsepsi negara hukum tanpa ada pola pengawasan yang terukur. Padahal, menurut E. Utrecht (1986: 20), dikatakan pemisahan mutlak seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu, mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak (dapat) ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan kenegaraan lain. Tidak ada pengawasan berarti kemungkinan suatu badan kenegaraan untuk melampaui batas kekuasaannya dan oleh sebab itu kerja sama antara masing-masing badan kenegaraan dipersulit. Dengan demikian tiap-tiap badan kenegaraan yang diberikan fungsi yang berlainan dalam negara perlu diberikan kesempatan untuk saling mengawasi.

Pentingnya pengawasan tersebut diungkapkan oleh Kusnardi dan Ibrahim (1983: 233) yang menyatakan salah satu cara membatasi dan mengendalikan kekuasaan kehakiman dapat dilakukan dengan cara mengadakan pembatasan wewenang setiap jabatan dengan pasti melalui sistem saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) diantara berbagai lembaga dan jabatan yang mempunyai kedudukan dan tugas berbeda. Meniadakan penggunaan sistem pengawasan maka akan mendorong lembaga/ organisasi bertindak otoriter/tirani dengan kewenangannya sendiri.

Mengutip pandangan Husnaini (2001: 400), yang disadur Marbun bahwa tujuan pengawasan adalah:

1. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, dan hambatan.

2. Mencegah terulang kembalinya kesalahan, penyimpangan, pemborosan, dan hambatan.
3. Meningkatkan kelancaran operasi perusahaan.
4. Melakukan tindakan koreksi terhadap kesalahan yang dilakukan dalam pencapaian kerja yang baik.

Praktik penyalahgunaan wewenang di lembaga peradilan, disebabkan oleh banyak faktor antara lain dan terutama adalah tidak efektifnya pengawasan internal (fungsional) perilaku hakim pada badan pengadilan. (Potoewas, 2010: 219). Disfungsinya pengawasan internal telah mendorong lembaga peradilan dengan sengaja atau tanpa sengaja membuka peluang penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Menurut Mas Achmad Santosa (2007: 22) lemahnya pengawasan internal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: kualitas dan integritas pengawas yang tidak memadai, proses pemeriksaan disiplin yang tidak transparan, belum adanya kemudahan bagi masyarakat yang dirugikan untuk menyampaikan pengaduan, memantau proses serta hasilnya (ketiadaan akses).

Tidak bisa dipungkiri, selama ini Mahkamah Konstitusi juga sudah melakukan pengawasan bersifat internal. Namun, pengawasan internal tidaklah cukup untuk membangun sistem pengawasan yang baik ditujukan kepada hakim konstitusi yang memiliki kedudukan di atas organisasi Kesekretariatan Jenderal Mahkamah Konstitusi. Maka untuk itu dibutuhkan pengawasan eksternal sebagai salah satu bentuk pengawasan untuk mencegah, meminimalisir, dan menanggulangi mafia hokum (Satuan Tugas

Pemberantasan Mafia Hukum, 2010: 37-50)

Andaikata Mahkamah Konstitusi mengerti benar tentang arti pengawasan sebagaimana pasal 27A, maka cerita miring tentang dugaan penyimpangan hingga operasi tangkap tangan Ketua Mahkamah Konstitusi AM oleh Komisi Pemberantasan Korupsi tidak akan terjadi. Bagaimanapun sebagai salah satu pilar pemangku kekuasaan kehakiman, Mahkamah Konstitusi membutuhkan pengawasan agar mampu mendeteksi sejak dini kesalahan dan penyimpangan yang dilakukan oleh hakim atau unsur lain di Mahkamah Konstitusi.

Pasca peristiwa tersebut, Pemerintah pada akhirnya mengeluarkan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang (Perppu) No. 1 Tahun 2013 guna memulihkan wibawa Mahkamah Konstitusi. Salah satu inti yang diatur dalam Perpu tersebut adalah mekanisme pengawasan hakim Konstitusi dengan membentuk Majelis Kehormatan Hakim yang bersifat permanen. Majelis ini dibentuk bersama Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Kelahiran Perpu ini dalam rangka penyelamatan demokrasi dan mengembalikan kepercayaan publik akibat kemrosotan integritas dan kepribadian yang tercela dari hakim konstitusi.

Rupanya Perpu tersebut belum mampu mengembalikan citra Mahkamah Konstitusi. Peristiwa lain kembali terjadi. Kericuhan dan pengrusakan ruang sidang Mahkamah Konstitusi pada saat pembacaan amar putusan pertama untuk perkara Nomor 94/PHPUD.D-XI/2013 yang didaftarkan pasangan Herman Adrian Koedoeboen-M. Daud Sangadji terjadi pada hari Kamis, 14 November 2013. Mengutip *harian Kompas*, dua peristiwa yang relatif berdekatan, memperlihatkan kewibawaan Mahkamah

Konstitusi hancur lebur. Peristiwa ini menjadi *contempt of of court*, penghinaan terhadap lembaga pengadilan yang pertama terjadi secara eksplisit bagi Mahkamah Konstitusi.

Dalam naskah akademis penelitian *Contempt of Court* 2002 yang diterbitkan Puslitbang Hukum dan Penelitian Mahkamah Agung menjelaskan bahwa perbuatan tingkah laku, sikap dan ucapan yang dapat merongrong kewibawaan, martabat dan kehormatan badan peradilan sebagai penghinaan terhadap lembaga peradilan atau Contempt of Court. Perbuatan yang termasuk dalam pengertian penghinaan terhadap pengadilan antara lain, berperilaku tercela dan tidak pantas di pengadilan (*misbehaving in court*), tidak mentaati perintah-perintah pengadilan (*disobeying court orders*), menyerang integritas dan imparialitas pengadilan (*scandalising the court*), menghalangi jalannya penyelenggaraan peradilan (*obstructing justice*), dan perbuatan-perbuatan penghinaan terhadap pengadilan dilakukan dengan cara pemberitahuan/publikasi (*sub-judice rule*).

Dua peristiwa tersebut merefleksikan tingkat kepercayaan publik kepada Mahkamah Konstitusi telah terjun bebas. Mengutip Majalah *Tempo* 3 November 2013, Survei Lingkaran Survei Indonesia (LSI) pada 4-5 Oktober 2013 mencatat dari 1.200 responden di 33 propinsi, hanya 28 persen yang masih percaya kepada Mahkamah Konstitusi. Ini yang terendah sejak Mahkamah Konstitusi berdiri.

Independensi Mahkamah Konstitusi

M Hadi Shubhan, (Kompas, 2013: 16) mengungkapkan sejatinya konstitusi sudah mendudukkan Mahkamah Konstitusi secara proporsional dengan kewenangan dan segenap

kontrolnya. Namun, atribusi itu secara berlahan telah dilucuti oleh Mahkamah Konstitusi. Soal kewenangan, Mahkamah Konstitusi memperluas melalui putusannya dan membatalkan norma yang membatasi dirinya. Demikian pula lembaga kontrol eksternal, yaitu Komisi Yudisial, telah diamputasi kewenangannya oleh Mahkamah Konstitusi. Melalui dua putusan di atas, Mahkamah Konstitusi menjelma menjadi lembaga yang tidak mungkin salah.

Pandangan tersebut diperlihatkan Mahkamah Konstitusi atas ketidaklaziman dalam menyelenggarakan praktik kekuasaan kehakiman khususnya terkait pengawasan hakim konstitusi dalam perkara Nomor 005/PUU-IV/2006 dan perkara Nomor 49/PUU-IX/2011. Berbeda dengan putusan perkara Nomor 005/PUU-IV/2006, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 khususnya tentang ketentuan Pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e UUD 1945 dinyatakan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 tentang pembentukan majelis kehormatan hakim dari berbagai unsur sebagai badan pengawas tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menilai ketentuan ini mengatur tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi, yang di dalamnya memasukan unsur DPR, Pemerintah, dan MA, sebagai lembaga pengusul calon hakim konstitusi. Ketentuan ini jelas akan mengganggu independensi dan imparialitas Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya.

Salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi untuk mengabulkan uji materiil Pasal 27A ayat (2) huruf c dan huruf d, yang mengatur keanggotaan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dengan memasukkan unsur DPR dan

Pemerintah, dapat mengganggu independensi MK mengingat produk legislasi DPR dan Pemerintah merupakan objek *in litis* dalam pengujian Undang-Undang di MK. Keberadaan DPR dan Pemerintah dapat menimbulkan konflik kepentingan yang tentunya tidak diperkenankan terlibat dalam suatu pemeriksaan etik. Keberadaan DPR dan Pemerintah dapat pula berpotensi menjadi “alat kontrol kepentingan” terhadap putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian undang-undang. Tentunya potensi seperti ini amat berbahaya.

Independensi menjadi “perisai” bagi hakim konstitusi untuk menjegal adanya pengawasan eksternal dalam bentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Tentu, penulis berpandangan perisai independensi tersebut cenderung berlebihan sehingga membiarkan seorang hakim terlena dengan kebenaran terhadap keyakinannya yang berujung pada kesalahan fatal dalam pengambilan putusan pengadilan.

Tidak berlebihan apabila Suparman Marzuki, mengatakan sekalipun independensi syarat mutlak terbangunnya pengadilan yang dapat dipercaya, tetapi prinsip tersebut bukanlah kekebalan (imunitas) (Komisi Yudisial, 2012: 93). Penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan, dilaksanakan dengan baik, sumber daya dipakai secara patut. Independensi oleh asas-asas umum berperkara yang baik, oleh hukum materiil dan formil yang berlaku, kehendak para pihak yang berperkara, komitmen moral dan ketuhanan pada hakim, kode etik dan pedoman perilaku hakim, nilai-nilai keadilan, dan pengawasan.

Dengan kata lain, independensi hakim konstitusi memiliki batasan-batasan yang terukur dan akuntabel sehingga dapat dipertanggung

jawabkan secara moril dan materiil sebagaimana konsep negara hukum. Tanpa ada batasan yang jelas, justru independensi akan membawa “petaka” di masa mendatang dalam putusan hakim sehingga rawan terjadi peristiwa-peristiwa yang berujung ketidakpercayaan publik terhadap hukum sendiri.

Salah satu bentuk independensi yang ditunjukkan oleh hakim konstitusi adalah tentang *ultra petita* dalam Putusan Nomor 49/PUU-IX/2011. *Ultra petita* itu seakan menyegarkan ingatan publik dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 dimana Mahkamah Konstitusi dinilai melampaui batas kewenangannya dengan memutus perkara melebihi permohonannya.

Maka, pemerintah melalui ketentuan yang baru membatasi putusan Mahkamah Konstitusi agar tidak terjadinya kembali *ultra petita* di masa mendatang. Dalam Pasal 45A Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 dinyatakan bahwa *Putusan Mahkamah Konstitusi tidak boleh memuat amar putusan yang tidak diminta oleh pemohon atau melebihi Permohonan pemohon, kecuali terhadap hal tertentu yang terkait dengan pokok Permohonan*. Pasal ini memberikan batasan Mahkamah Konstitusi agar tidak memutuskan melebihi permohonan pemohon.

Namun, dalam Putusan Nomor 49/PUU-IX/2011, Mahkamah Konstitusi berdalih pasal 45A tersebut bertentangan dengan Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan prinsip kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menjamin hak konstitusionalitas.

Mahkamah Konstitusi berpendapat putusan

ultra petita hanya lazim dalam perkara perdata, sementara karakter hukum acara di Mahkamah Konstitusi. khusus dalam perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 berbeda. Tugas hukum acara Mahkamah Konstitusi adalah untuk mempertahankan hak dan kepentingan konstitusional yang dilindungi oleh konstitusi, yang dijabarkan dalam undang-undang. Undang-Undang tersebut mempunyai daya laku yang bersifat umum (*erga omnes*). Meskipun perorangan atau kelompok orang yang memiliki kepentingan yang sama mengajukan pengujian satu undang-undang karena dipandang melanggar hak konstitusionalnya yang dilindungi oleh UUD NRI Tahun 1945, akan tetapi kepentingan demikian tidak hanya menyangkut perorangan yang mengklaim kepentingan dan hak konstitusionalnya dilanggar, karena undang-undang yang dimohonkan pengujian tersebut berlaku umum dan mengikat secara hukum serta menimbulkan akibat hukum yang lebih luas dari pada sekedar mengenai kepentingan Pemohon sebagai perorangan. Oleh karena itu, apabila kepentingan umum menghendaki, hakim konstitusi tidak boleh terpaku hanya pada permohonan atau *petitum* yang diajukan. Kalaupun yang dikabulkan dari permohonan Pemohon misalnya hanya menyangkut satu pasal saja, akan tetapi apabila dengan dinyatakan pasal tertentu tersebut undang-undang yang dimohonkan diuji menjadi tidak mungkin untuk diperlakukan lagi, maka undang-undang demikian tidak dapat dipertahankan dan harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan. Hal itu merupakan aturan hukum acara dan praktik yang lazim diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi negara lain.

Dalil pijakan negara hukum yang mengedepankan independensi tanpa adanya

pengawasan justru bertolak belakang dengan teori negara hukum yang sesungguhnya sebagaimana pandangan E. Utrecht bahwa tiap-tiap badan kenegaraan yang diberikan fungsi yang berlainan dalam negara perlu diberikan kesempatan untuk saling mengawasi.

Nemo judex indeneus in propria causa

Dengan menangani perkara nomor 49/PUU-IX/2011, Mahkamah Konstitusi telah mempertaruhkan obyektivitas dalam memeriksa dan memutuskan sebuah perkara. Jika merujuk pada asas ini, maka hakim konstitusi harus mengundurkan diri dari kedudukannya untuk memeriksa perkara ini karena memiliki kepentingan langsung terhadap perkara yang tak lain memeriksa tentang dirinya sendiri karena uji materiil tersebut terhadap Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi.

Asas ini diatur dalam Pasal 374 (1) HIR, Pasal 702 (1) RBG, dan pasal 17 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Dalam pasal 17 tersebut khususnya ayat (5) menyatakan *seorang hakim atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa, baik atas kehendaknya sendiri maupun atas permintaan pihak yang berperkara.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, seharusnya hakim konstitusi harus secara arif mengundurkan diri untuk menangani perkara nomor 49/PUU-IX/2011 karena permohonan yang diajukan oleh pemohon berkaitan dengan hakim konstitusi sendiri. Hakim konstitusi memiliki kepentingan langsung dengan pokok perkara.

Dalil-dalil Mahkamah Konstitusi yang

berdalih dalam pertimbangannya berhak untuk memeriksa dan memutus perkara ini dengan memposisikan diri sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of constitutison*), sehingga apabila terdapat undang-undang yang berisi atau terbentuk bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), maka Mahkamah Konstitusi dapat menganulirnya dengan membatalkan keberadaan undang-undang tersebut secara menyeluruh ataupun per pasalnya, seharusnya dikesampingkan untuk menghormati asas hukum *nemo judex indeneus in propria causa*.

Pengujian di atas telah melanggar kode etik bagi seorang hakim yang berlaku universal, *nemo judex indeneus in propria causa*, dimana seorang hakim memiliki kewajiban mengundurkan diri apabila menangani perkara yang menyangkut dirinya. Meskipun Mahkamah Konstitusi berdalih untuk menyelamatkan konstitusi, namun pelanggaran terhadap asas hukum tersebut tidak bisa dibenarkan bahkan melanggar esensi dari negara hukum atau *rechtstaat* (*rule of law*) yang diagungkan Mahkamah Konstitusi.

Alasan pembenar itulah mendorong Mahkamah Konstitusi menjelma menjadi lembaga yang memiliki kewenangan besar yang dilegitimasi *final and binding* tanpa ada kekuatan yang perlu mengawasi. Hal ini seyogianya yang tidak dibenarkan dalam salah satu esensi negara hukum yaitu *checks and balances*.

Mahkamah Konstitusi itu seakan-akan tidak membutuhkan mitra dalam menjaga kewibawaan seorang hakim. Terlana dengan situasi tersebut, Mahkamah Konstitusi pada akhirnya diterpa berbagai peristiwa yang memalukan dan merusak citranya sendiri dari pengunduran diri Hakim Konstitusi Sanusi Arsyad, penangkapan Ketua Mahkamah Konstitusi AM, hingga pengrusakan

ruang persidangan pada saat sidang berlangsung.

IV. SIMPULAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 khususnya pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi yang mengatur mekanisme pengawasan eksternal Mahkamah Konstitusi melalui Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kekuatan mengikat, telah menciptakan tirani konstitusional karena Putusan Mahkamah Konstitusi yang *final and binding* tidak memungkinkan adanya upaya hukum lain.

Putusan tersebut juga mendorong Mahkamah Konstitusi berjalan tanpa pengawasan secara eksternal. Padahal, pengawasan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam konsepsi negara hukum. Pengawasan tersebut diharapkan menjadi koridor legal formal bagi Mahkamah Konstitusi justru dikebiri oleh Mahkamah Konstitusi sendiri.

Dengan dalih independensi, Mahkamah Konstitusi masuk pada ranah-ranah yang berbenturan dengan asas hukum yang berlaku secara umum. Independensi kekuasaan kehakiman memang menjadi “syarat sah”nya negara hukum. Namun, independensi bukanlah harga “mati” tapi memiliki batasan-batasan yang ditentukan melalui hukum sehingga tidak menjadi dalil memperjual belikan hukum dan keadilan

Independensi tidak bisa dilepaskan dengan sistem pengawasan yang komprehensif khususnya pengawasan eksternal. Independensi hakim sangat dipengaruhi berbagai faktor seperti moral dan integritas hakim sendiri. Dengan kata lain, hakim

yang bermoral dan didukung integritas yang baik melahirkan putusan pengadilan yang baik.

Andaikata Mahkamah Konstitusi mengerti benar tentang arti konsepsi independensi dan pengawasan sebagaimana tertuang pasal 27A Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, maka cerita “miring” dari dugaan penyimpangan hingga operasi tangkap tangan Ketua Mahkamah Konstitusi AM oleh Komisi Pemberantasan Korupsi tidak akan terjadi. Melalui pengawasan yang efektif maka kasus-kasus serupa tidak akan terjadi kembali di masa mendatang menimpa Mahkamah Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Garner, Bryan. 2009. *Black Law Dictionary, Ninth Edition*. USA: West Publishing co.
- Asrun, A. Muhammad. 2003. *Krisis Peradilan MA di Bawah Soeharto*. Jakarta: Elsam.
- Azhary, A. 1995. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: UI Press.
- Djohansjah, J. 2008. *Reformasi MA Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*. Bekasi: Kesaint Blanc.
- , 2010. “Independensi Hakim di Tengah Benturan Politik dan Kekuasaan”. *Bunga Rampai Komisi Yudisial*. Jakarta: Komisi Yudisial.
- Dwi Harjani, Susi. 2003. *Jurnal Unisia* No 49/XXVI/III/2003.
- Jurdi, Fajlurrahman. 2007. *Komisi Yudisial*. Yogyakarta: Penerbit Kreasi Wacana bekerja sama dengan Pusat Kajian Politik,

Demokrasi, dan Perubahan Sosial.

- Kusnardi, Moh & Hermayli Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Marbun, Nora Roselila. 2001. *Analisis Pengaruh Pengawasan Terhadap Efisiensi Kerja Karyawan pada Perum Pegadaian Kanwil I Medan*. Skripsi. Universitas Sumatera Utara.
- Marzuki. Suparman. 2012. “Kekuasaan Kehakiman: Independensi, Akuntabilitas dan Pengawasan hakim” *Bunga rampai Komisi Yudisial*. Jakarta: Komisi Yudisial.
- Potoewas, Bercha. “Kewenangan Komisi Yudisial Dalam Rangka Pengawasan Hakim Guna Melaksanakan Amanat UUD 1945”. *Jurnal Adil*, Vol. I No. 3 Desember 2010.
- Poerwadarminta, W.J.S. 2006. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Pusat Penelitian Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung. 2003. *Contempt of Court 2002*. Jakarta: Mahkamah Agung RI.
- Tim KRHN. 2003. *Pokok-Pokok Pikiran dan RUU Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: KRHN dan Kemitraan.
- Wade, ECS & A.W Bradley. 1998. *Constitutional and Administrative Law*. London: Longman House.
- Santosa. Mas Achmad, dalam Bercha Potoewas. “Perspektif Fungsi Pengawasan Komisi Yudisial Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 005/PUU-IV/2006,” *Jurnal Hukum*, Vol. 1 No.1 Desember 2007. Universitas Bung Hatta.
- Satuan Tugas Pemberantasan Mafia Hukum. 2010. *Mafia Hukum*.
- Schltema. 1989. *De Rechtsstaat Herdacht*, Zwolle: W.E.J Tjeen Willink.
- Shubhan, M Hadi. “Bukan Negara Hakim”. *Rublik opini harian Kompas* 16 November 2013..
- Syahuri, Taufiqurrohman. 2011. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta:: Kencana Prenada Media Group.
- Utrecht, E. 1986. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas.
- Universal Declaration on the Independence of Justice, unanimously adopted at the final planary session of the first world conference on the Independence of Justice held at Montreal Quebec, Canada on June 10th, 1983