



# LAPORAN PENELITIAN

**Rekonstruksi Kedudukan dan Kewenangan Dewan  
Etik Hakim Konstitusi Sebagai Upaya Memperkuat  
Integritas Hakim Konstitusi**

**Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**



**KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL**

**MAHKAMAH KONSTITUSI**

**2018**

REKONSTRUKSI KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN ETIK HAKIM  
KONSTITUSI SEBAGAI UPAYA MEMPERKUAT INTEGRITAS HAKIM KONSTITUSI

**HASIL PENELITIAN**

**Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**

Ketua

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Anggota:

Anang Zubaidy, SH., M.H.

Allan Fatchan Gani Wardhana, SH., M.H.

**Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan  
Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi  
Tahun 2018**

## LEMBAR PERSETUJUAN

REKONSTRUKSI KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN ETIK HAKIM  
KONSTITUSI SEBAGAI UPAYA MEMPERKUAT INTEGRITAS HAKIM KONSTITUSI

Ketua

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Anggota:

Anang Zubaidy, SH., M.H.

Allan Fatchan Gani Wardhana, SH., M.H.

Mengesahkan,

Kapuslitka



Dr. Wiryanto, S.H., M.Hum.

NIP. 19640605 198803 1 001

## ORISINALITAS PENELITIAN

*Bismillahirrohmanirrohim*

Penelitian dengan judul "**Rekonstruksi Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi sebagai Upaya Memperkuat Integritas Hakim Konstitusi**" adalah benar-benar hasil karya kami sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah penulisan karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Bahwa kami menjamin hasil penelitian ini benar-benar asli (orisinil) serta bebas dari unsur-unsur penjiplakan karya ilmiah (plagiat).

Apabila ternyata di dalam naskah hasil penelitian ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia hasil penelitian ini digugurkan dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Yogyakarta, 29 Oktober 2018  
Yang membuat pernyataan,

Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah kepada peneliti hingga akhirnya dapat menyelesaikan penelitian dengan judul "Rekonstruksi Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi Sebagai Upaya Memperkuat Integritas Hakim Konstitusi"

Penelitian ini hadir untuk melengkapi potret terhadap dinamika ketatanegaraan yang terjadi di Indonesia. Bagaimanapun, kehidupan ketatanegaraan ke depannya membutuhkan solusi-solusi yang konkrit mengingat banyaknya permasalahan yang muncul. Peneliti mengucapkan terimakasih kepada Mahkamah Konstitusi yang telah memberikan kesempatan dan dukungan dalam menulis penelitian ini; kepada Dekan Fakultas Hukum UII yang juga telah memberikan dukungan untuk terus mengembangkan ilmu hukum melalui kegiatan penelitian; serta kepada seluruh pihak yang telah membantu dalam penelitian ini.

Dalam penelitian ini, peneliti menyadari akan keterbatasan yang ada. Maka, semua kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan. Semoga penulisan karya sederhana ini mendapat Ridha Allah SWT dan dapat mewarnai dinamika keilmuan khususnya dibidang hukum tata negara. Akhirnya, peneliti mendoakan agar semua pihak yang telah memberikan bantuan dalam penelitian ini diberikan nilai lebih dihadapan Allah SWT. Amin.

Yogyakarta, 29 Oktober 2018

Ketua Tim Peneliti  
Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>ORISINALITAS PENELITIAN</b> .....	ii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iv
<b>ABSTRAK</b> .....	vi

### **BAB I PENDAHULUAN**

1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	4
1.3 Tujuan Penelitian.....	5
1.4 Kerangka Teori dan Konseptual.....	5
1.5 Tinjauan Kepustakaan .....	14
1.6 Metode Penelitian.....	16
1.6.1 Jenis Penelitian.....	16
1.6.2 Objek Penelitian .....	16
1.6.3 Sumber Data.....	16
1.6.4 Teknik Pengumpulan Data.....	17
1.6.5 Metode Pendekatan.....	18
1.6.6 Metode Analisa Data.....	18
1.7 Jadwal Penelitian.....	18

### **BAB II LANDASAN TEORETIS TENTANG TEORI KELEMBAGAAN NEGARA, TEORI KEWENANGAN, DAN TEORI PENGAWASAN**

2.1 Teori Kelembagaan Negara.....	22
2.2 Teori Kewenangan.....	34

iv

2.3 Teori Pengawasan .....	41
<b>BAB III ANALISIS REKONSTRUKSI KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN ETIK HAKIM KONSTITUSI SEBAGAI UPAYA MEMPERKUAT INTEGRITAS HAKIM KONSTITUSI</b>	
3.1 Urgensi Rekonstruksi Kedudukan dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi.....	47
3.1.1 Tugas dan Wewenang Dewan Etik Hakim Konstitusi.....	52
3.1.2 Pentingnya Rekonstruksi Kedudukan dan Kewenangan Dewan Etik....	55
3.2 Konsep Rekonstruksi Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi .....	59
3.2.1 Rekonstruksi Dewan Etik Hakim Konstitusi.....	61
3.2.1.1 Aspek Kelembagaan.....	67
3.2.1.2 Aspek Kewenangan.....	71
3.2.2 Relasi Dewan Etik dengan Majelis Kehormatan MK .....	73
3.3 Relevansi Rekonstruksi Kedudukan dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi Dengan Upaya Memperkuat Integritas Hakim Konstitusi .....	78
<b>BAB IV PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan.....	92
B. Saran.....	93
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>95</b>

## Abstrak

Dewan Etik Hakim Konstitusi merupakan perangkat Mahkamah Konstitusi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi yang kedudukannya bersifat tetap. Di satu sisi, keberadaan Dewan Etik memberikan angin segar bagi prospek penegakan kode etik Hakim Konstitusi. Namun di sisi lain, keberadaan Dewan Etik memunculkan sejumlah persoalan seperti dasar hukum kewenangan, pendanaan, kualifikasi Dewan Etik, serta mekanisme pengangkatan keanggotaan. Penelitian ini mengkaji tiga permasalahan mengenai, *pertama* urgensi rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik. *Kedua*, konsep rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik, dan *ketiga* relevansi rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik dengan upaya memperkuat integritas hakim konstitusi. Metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan filosofis, pendekatan perundangan-undangan, pendekatan komparatif, dan pendekatan konseptual. Sumber data yang digunakan berupa bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh melalui studi pustaka, wawancara, dan *focus group discussion*. Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, kedudukan Dewan Etik MK yang saat ini berada di dalam "lingkungan" Mahkamah Konstitusi dinilai tidak ideal karena akan memunculkan *conflict of interest* serta kewenangan Dewan Etik yang ada dinilai belum optimal dalam rangka mewujudkan lembaga pengawas yang imparial dan terbuka. Dewan etik perlu direkonstruksi dalam rangka memaksimalkan pengawasan terhadap perilaku hakim konstitusi. *Kedua*, konsep rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik meliputi aspek kelembagaan dan kewenangan. Beberapa hal yang perlu direkonstruksi pada aspek kelembagaan antara lain: dasar hukum, kedudukan Dewan Etik, dan keanggotaan serta mekanisme seleksi. Sementara pada aspek kewenangan, beberapa hal yang perlu direkonstruksi adalah mengenai pelaksanaan pemeriksaan dan penyampaian berita acara pemeriksaan. *Ketiga*, rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik memiliki relevansi dengan upaya memperkuat integritas hakim MK. Keberadaan Dewan Etik yang kuat (baik secara kedudukan maupun kewenangan) *in line* dengan upaya memperkuat integritas Hakim Konstitusi.

*Kata Kunci* : Rekonstruksi, Kedudukan, Kewenangan, Dewan Etik, Hakim Konstitusi

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia turut mewarnai dinamika ketatanegaraan serta diskursus hukum-hukum kenegaraan. Dalam praktiknya, dinamika ketatanegaraan itu telah, sedang dan akan terus berkembang seiring dengan hadirnya lembaga Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, MK dilengkapi dengan empat kewenangan ditambah satu kewajiban, yaitu:

1. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-undang Dasar;
2. Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar;
3. Memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum;
4. Memutus pembubaran partai politik; dan
5. Memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>1</sup>

Praktis, bahwa rumusan empat kewenangan dan satu kewajiban di atas menegaskan fungsi MK sebagai satu-satunya lembaga yang bertugas sebagai pengawal konstitusi (*the guardians of the constitution*). Selain sebagai lembaga pengawal konstitusi, MK juga berfungsi sebagai penafsir konstitusi, serta pengawal demokrasi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution, as well as the guardian of the process of democrazitation*). Bahkan, MK juga merupakan lembaga pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of citizens rights*) dan perlindungan hak asasi manusia (*the protector of human rights*).<sup>2</sup> Melihat berbagai

---

<sup>1</sup> Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 berisi empat kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Pasal 4C ayat (2) UUD berisi satu kewajiban Mahkamah Konstitusi.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 132.

fungsi MK tersebut, sesungguhnya MK memanggul tugas yang mulia yang sejalan dengan demokrasi dan negara hukum.

Berdasarkan sejarah perubahan undang-undang dasar, keberadaan MK di Indonesia dilatarbelakangi oleh keinginan untuk menjamin agar UUD 1945 sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan. Pembentukan MK adalah sejalan dengan dianutnya paham negara hukum dalam UUD 1945. Dalam negara hukum harus dijaga paham konstitusional. UUD 1945 merupakan puncak dalam tata urutan peraturan perundangan-undangan di Indonesia. Konsekuensi dari itu adalah tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan UUD 1945.

Dapat dikatakan bahwa gagasan pembentukan MK tidak lain merupakan dorongan dalam penyelenggaraan kekuasaan dan ketatanegaraan Indonesia yang lebih baik. Paling tidak ada empat hal yang melatarbelakangi dan menjadi pijakan dalam pembentukan MK, yaitu: (1) sebagai implikasi dari paham konstitusionalisme; (2) mekanisme *checks and balances*; (3) penyelenggaraan negara yang bersih; dan (4) perlindungan Hak Asasi Manusia.<sup>3</sup> Empat pijakan akademis tersebut berkorelasi dengan dorongan dan ekpektasi publik terhadap penyelenggaraan demokrasi dan penegakan hak asasi manusia sebagai cita-cita reformasi.

Selama 14 (empat belas) tahun berdirinya, dari empat kewenangan dan satu kewajiban yang telah dirumuskan oleh UUD NRI 1945, MK baru menjalankan tiga kewenangan yaitu kewenangan menguji UU terhadap UUD; kewenangan menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; dan kewenangan memutus perselisihan hasil pemilu. Kewenangan memutus pembubaran partai politik dan kewajiban untuk memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, belum pernah dijalankan sampai saat ini. Terhadap kewenangan dalam menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, MK telah berkali-kali melaksanakannya dengan hasilnya ialah putusan-putusan MK terhadap pengujian konstitusionalitas UU. Pada

---

<sup>3</sup> Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm.50.

implementasinya putusan-putusan itu turut mewarnai dinamika ketatanegaraan yang ada.

Selama 14 tahun itu pula, diakui sudah banyak kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh institusi kehakiman yang lahir pada amandemen ketiga ini. MK sudah membuktikan sebagai institusi hukum yang dapat dipercaya dan terhormat (*realible and honoured court*) di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang sangat progresif dan dapat menjadi acuan hukum bagi percepatan reformasi hukum di Indonesia.<sup>4</sup>

Meskipun MK sering mengeluarkan putusan-putusan yang progresif, tidak jarang pula MK mengeluarkan putusan-putusan yang kontroversial dan mengusik konsep ketatanegaraan yang ada. Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah menyebutkan bahwa meskipun MK sudah sangat produktif memeriksa dan memutus perkara *judicial review*, tidak sedikit masyarakat yang sering terusik oleh beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang dipandang kontroversial, yakni putusan-putusan dalam pengujian undang-undang yang bersifat *ultra petita*, bahkan ada kesan Mahkamah Konstitusi bukan hanya bertindak sebagai *negative legislator* tetapi juga sudah memasuki area *positive legislator*.<sup>5</sup>

Tidak terlepas pada putusan-putusan yang kontroversial, kasus yang menjerat hakim MK pun juga menjadi perhatian yang cukup serius. Seperti misalnya beberapa permasalahan yang menjerat hakim MK Arsyad Syanusy, Akil Mochtar, dan Patrialis Akbar oleh KPK. Tiga kasus tersebut tentunya mengagetkan publik. Meski kasus tersebut merupakan ranah pidana, namun otomatis dalam kasus tersebut membuktikan adanya persoalan etika yang seharusnya dijunjung tinggi namun justru diabaikan.

Dalam kasus Akil Mochtar upaya yang dilakukan MK untuk mengembalikan marwah MK adalah dengan membentuk Dewan Etik Hakim Konstitusi melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No. 2 Tahun 2013 yang dalam perkembangannya dicabut dan diganti dengan PMK No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK). Keberadaan Dewan Etik Hakim

---

<sup>4</sup> Ni'matul Huda dan R. Nazriyah., *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm.146.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 148.

Konstitusi adalah sebagai perangkat untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, serta Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi. Dewan Etik memiliki kewenangan memeriksa dan memutus laporan pengaduan masyarakat dan informasi media/masyarakat terkait dugaan pelanggaran kode etik dan perilaku Hakim Konstitusi serta pelanggaran terhadap UU MK mengenai larangan dan kewajiban Hakim Konstitusi.

Meski pembentukan Dewan Etik merupakan sebuah upaya yang positif, namun masih terdapat sejumlah catatan. *Pertama*, terkait kedudukannya yang bersifat tetap yaitu dalam rangka melakukan tugas sehari-hari, dalam arti Dewan Etik akan terus mengawasi dan memastikan bahwa seluruh hakim konstitusi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berjalan sesuai dengan aturan hukum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan aturan etika Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Kedudukannya yang bersifat tetap dipersoalkan karena tidak diperintahkan Undang-Undang. *Kedua*, pentingnya Dewan Etik ini tidak dibarengi dengan dasar hukum kewenangan Dewan Etik yang kuat. Keberadaan Dewan Etik saat ini hanya diatur melalui Peraturan MK. *Ketiga*, soal pendanaan sebagai implikasi tidak adanya pijakan Undang-Undang yang memayungi pembentukan Dewan Etik. *Keempat*, belum adanya penegasan posisi yang kokoh terkait Dewan Etik sebagai lembaga pengawas hakim MK.

Berdasarkan uraian di atas, menarik untuk diteliti mengenai seberapa penting perlunya rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik MK dalam rangka memperkuat integritas hakim konstitusi. Penelitian ini akan berujung pada rekomendasi mengenai urgensi dan konsep rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian permasalahan di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apa urgensi rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi?
2. Bagaimana konsep rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi?

3. Bagaimana relevansi rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi dengan upaya memperkuat integritas hakim konstitusi?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini dilaksanakan untuk menganalisis:

1. Urgensi rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi;
2. Konsep rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi; dan
3. Relevansi rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi dengan upaya memperkuat integritas Hakim Konstitusi.

### **D. Kerangka Teori Dan Konseptual**

#### **1. Teori Kelembagaan Negara**

Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan memiliki alat perlengkapan untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*).<sup>6</sup> Konsep lembaga negara secara terminologis memiliki keberagaman istilah. Di kepustakaan Inggris, sebutan lembaga negara menggunakan istilah "*political institution*", sedangkan dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan istilah "*staat organen*", sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan istilah "lembaga negara, badan negara, atau organ negara".<sup>7</sup>

Di dalam UUD 1945, peristilahan lembaga negara tidak konsisten dalam penyebutannya. Satu-satunya yang eksplisit disebut lembaga negara tertuang di dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yang menyebutkan "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili,... memutus sengketa kewenangan lembaga negara...". Terlepas dari banyaknya varian peristilahan lembaga negara, Kelsen memberi arahan dalam memahami hal tersebut. Ia menyebutkan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*" (siapa saja yang menjalankan

---

<sup>6</sup> Crince le Roy, *Kekuasaan Ke-empat Pengenalan Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, 1981, hlm. 21.

<sup>7</sup> Firmansyah Arifin, etc. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: KRHN-MKRI-The Asia Foundation dan USAID, 2005, hlm. 29.

suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.<sup>8</sup> Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).

Di samping pengertian luas itu, Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.<sup>9</sup>

Di Indonesia, lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ Undang-Undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.<sup>10</sup>

Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, ada yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya, dan ada pula lembaga atau organ yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Sri Soemantri menyatakan, bahwa lembaga-lembaga

---

<sup>8</sup> Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, New York: Russell&Russell, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, September 2006, hlm. 276-277.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2011, hlm. 277.

negara merupakan lembaga-lembaga yang ditentukan dalam konstitusi. Hal ini mengacu pada pendapat K.C. Wheare, bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara. Hal ini berarti konstitusi sebagai kerangka negara berisi lembaga-lembaga negara. Lembaga-lembaga tersebut menjalankan fungsi yang terpisah dan memiliki sistem *checks and balances*, antara lain fungsi legislatif, eksekutif, dan peradilan.<sup>11</sup>

## 2. Teori Pengawasan

Pengawasan identik dengan akuntabilitas (*accountability*), yakni instrumen kontrol terhadap kinerja sumber daya publik untuk menciptakan manajemen institusi yang bertanggungjawab. Sasaran pengawasan ditekankan pada jabatan-jabatan di dalam negara sebagai suatu organisasi, khususnya terhadap jabatan atau profesi yang menjalankan pelayanan publik.<sup>12</sup> Pentingnya pengawasan terhadap jabatan-jabatan publik ini mengingat besarnya kewenangan yang melekat, dan karenanya besar kemungkinan potensi penyalahgunaannya. Sebagaimana pernyataan Lord Acton, yang telah menjadi pandangan umum bahwa kekuasaan itu cenderung disalahgunakan, dan kekuasaan yang absolut (tanpa pengawasan) pasti disalahgunakan.

Institusi peradilan merupakan salah satu cabang kekuasaan yang melaksanakan pelayanan publik. Pelayanan publik harus mendapatkan perhatian khusus karena perannya sebagai penyelenggara kesejahteraan rakyat.<sup>13</sup> Kegiatan pelayanan publik bersinggungan erat dengan pemenuhan hak-hak sosial dasar dari masyarakat (*social rights*) atau *fundamental rights*.<sup>14</sup> Oleh karenanya, pengawasan merupakan suatu keniscayaan dan harus ada dalam institusi apapun, termasuk institusi peradilan dalam negara hukum dan demokrasi yang sehat, karena maksud

---

<sup>11</sup> Sri Soemantri, "Lembaga Negara dan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945", *Makalah* disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2009.

<sup>12</sup> Logemann, *Over de theorie van een stelli'g staatsrecht*, Amsterdam, 1955.

<sup>13</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 12

<sup>14</sup> Tatiek Sri Djatmiati, *Pelayanan Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, dalam buku Philipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 26.

dari pengawasan (*control*) adalah untuk menciptakan sistem peradilan yang dipercaya, dan bukan justru untuk menciptakan ketidakpercayaan.<sup>15</sup>

Pengawasan dimaksudkan sebagai bentuk usaha untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan.<sup>16</sup> Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan ini, diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien.<sup>17</sup>

Secara teoritis, pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai bentuk, antara lain sebagai berikut:<sup>18</sup>

*Pertama*, pengawasan yang dilaksanakan secara langsung dan tidak langsung. Secara langsung berarti dilakukan pada saat objek yang diawasi sedang melakukan tugas atau kewajibannya biasanya disebut dengan pengawasan inspeksi, sementara secara tidak langsung dengan menelaah/mempelajari laporan-laporan pekerjaan yang diterima dari objek yang diawasi.

*Kedua*, pengawasan yang dilaksanakan secara eksternal dan internal. Secara eksternal artinya dilakukan oleh organ/badan yang secara struktural berada di luar objek yang diawasi, misalnya oleh lembaga pengawas eksternal dan pengawasan yang dilakukan oleh anggota masyarakat. Secara internal berarti dilakukan oleh organ/badan yang secara struktural termasuk dalam lingkungan objek yang diawasi itu sendiri.

*Ketiga*, pengawasan yang dilaksanakan secara preventif dan represif. Secara preventif berarti pengawasan yang bersifat mencegah agar suatu kegiatan tidak terjerumus pada kesalahan, atau bertentangan dengan peraturan/kode etik profesi. Sedangkan secara represif berarti pengawasan yang berupa penindakan terhadap objek pengawasan karena telah melanggar peraturan/kode etik profesi.

---

<sup>15</sup> Suparman Marzuki, "Akuntabilitas Peradilan di Indonesia", dalam Imran & Festy Rahma Hidayati (ed), *Etika dan Budaya Hukum dalam Peradilan*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2017, hlm. 228.

<sup>16</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 17.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Suparman Marzuki, *Etika dan Kode Etik Profesi Hukum*, Cetakan pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2017, hlm. 213-214.

Bentuk-bentuk pengawasan tersebut dapat dilakukan secara kumulatif maupun alternatif. Namun, yang sering terjadi dalam praktik bentuk pengawasan tersebut dilaksanakan secara alternatif, seperti pengawasan terhadap profesi hakim ada yang dilakukan secara eksternal, ada juga yang dilakukan secara internal. Terhadap pengawasan internal, Suparman Marzuki mengidentifikasi ada sejumlah kekuatan yang dapat dijadikan sebagai peluang untuk mendesain sistem pengawasan internal yang semakin baik, kekuatan tersebut antara lain sebagai berikut:<sup>19</sup>

*Pertama*, pimpinan organisasi/badan pengawas yang berada dalam lingkungan objek pengawasan pasti memiliki pengetahuan yang tinggi terhadap kelemahan organisasi, sehingga nantinya bisa menjadi bahan untuk dilakukannya pembenahan.

*Kedua*, masing-masing penyandang profesi yang diawasi sudah saling tahu kredibilitas dan kapasitasnya, sehingga secara langsung atau tidak langsung menjadi kekuatan saling kontrol.

*Ketiga*, tuntutan terhadap kinerja organisasi dan profesi yang modern dan profesional, serta tekanan masyarakat terhadap pentingnya pelayanan profesi yang baik dan bersih, menjadi kekuatan penekan pada internal untuk berbenah.

Melalui tinjauan terhadap teori pengawasan ini, sangat berguna bagi upaya merumuskan sistem pengawasan internal yang tepat terhadap hakim konstitusi. Hal ini mengingatkan bahwa pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga kinerja atas kepercayaan yang telah diberikan oleh masyarakat terhadap institusi negara. Sehingga upaya yang harus dilakukan dalam pengawasan ini adalah dengan menciptakan suatu sistem pengawasan yang efektif, yakni memiliki dampak atau hasil yang maksimal. Indikator keberhasilan pengawasan ini adalah minimnya bahkan tidak sama sekali ada objek pengawasan yang melakukan penyelewengan terhadap peraturan/kode etik profesi yang telah ditentukan.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 213.

### 3. Teori Kewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Menurut *Kamus Praktis Bahasa Indonesia*, kata kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan, karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintahan.<sup>20</sup>

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (hukum administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>21</sup> Hassan Shadhily, menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>22</sup> Lebih lanjut, Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang "pemberian wewenang (*delegation of authority*)". *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu.

Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah sebagai berikut: i) menentukan tugas bawahan tersebut; ii) penyerahan wewenang itu sendiri; dan iii) timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.<sup>23</sup> Dalam konteks pemerintahan, keabsahan tindakan aparaturnya diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>20</sup>Agus Salim, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm 95.

<sup>21</sup>SF. Marbun, *Peradilan...Op.cit.*, hlm. 154.

<sup>22</sup>Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 1170.

<sup>23</sup>Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi*, Gajah Mada Press University, Yogyakarta, 1999, hlm. 17.

Perihal kewenangan, dapat dilihat dari konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya.

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut :

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.<sup>24</sup>

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat. Hal ini sesuai dengan yang dijelaskan oleh Indroharto, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut :

Wewenang yang diperoleh secara “atribusi”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan-perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.<sup>25</sup>

Demikian pula diungkapkan oleh Hadjon, bahwa :

“Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang

---

<sup>24</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 29.

<sup>25</sup>Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 90.

dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari "pelimpahan".<sup>26</sup>

Atribusi digambarkan sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain yang menjalankan kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri tanpa ditunjuk untuk menjalankan kewenangannya itu. Atribusi kewenangan itu terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak di dahului oleh suatu pasal untuk diatur lebih lanjut.<sup>27</sup> Adapun delegasi, adalah penyerahan kewenangan oleh organ yang hingga saat itu ditunjuk untuk menjalankannya kepada satu organ lain yang sejak saat itu menjalankan kewenangan yang didelegasikan atas namanya dan menurut pendapatnya sendiri.<sup>28</sup> Delegasi mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan ini tidak bisa dilakukan tanpa adanya kekuatan hukum seperti undang-undang atau peraturan hukum lainnya. Dengan adanya delegasi, maka ada penyerahan wewenang dari badan pemerintahan atau pejabat pemerintahan yang satu ke badan atau pejabat yang lainnya yang lebih rendah kedudukannya. Dalam delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum pemberian delegasi, karena untuk menarik kembali delegasi yang telah didelegasikan juga diperlukan peraturan perundang-undangan yang sama seperti pemberian delegasi itu ada.<sup>29</sup>

Atribusi merupakan pemberian kewenangan kepada suatu organ lain yang menjalankannya sebagai pemberian kewenangan kepada suatu organ lain yang menjalankan kewenangan-kewenangan itu atas nama dan menurut pendapatnya sendiri. Sedangkan dalam delegasi, terjadi penyerahan kewenangan dari pihak yang sendiri memang telah ditunjuk untuk menjalankan kewenangan itu sedangkan pada

---

<sup>26</sup>Philipus M. Hadjon, "Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih", *Makalah* Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7

<sup>27</sup>Agus Salim, *Pemerintahan Daerah....Op. Cit*, hlm. 102.

<sup>28</sup>Ridwan, Juniarso dan Achamad Sodik., *Hukum Adminstrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009, hlm. 51.

<sup>29</sup> *Ibid.*

atribusi terjadi pemberian kewenangan dari pihak sendiri yang tanpa di tunjuk untuk menjalankan kewenangan itu.<sup>30</sup>

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, mandat memiliki arti perintah dan tugas yang diberikan oleh pihak atasan. Menurut Heinrich, yang dikutip dalam buku *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, menyatakan bahwa mandat dapat berupa *opdracht* (suruhan) pada suatu alat perlengkapan (*organ*) untuk melaksanakan kompetensinya sendiri, maupun tindakan hukum oleh pemegang suatu wewenang memberikan kuasa penuh (*volmacht*) kepada sesuatu subjek lain untuk melaksanakan kompetensi nama si pemberi mandat. Jadi, sipenerima mandat bertindak atas nama orang lain.<sup>31</sup>

Pada mandat, tidak ada penciptaan atau penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan. Mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja pada mandat, pemberi mandat tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga dapat memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat sehingga secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari mandans. Selain kepada pegawai bawahan, mandat dapat pula diberikan kepada organ atau pegawai bawahan sesuai ketentuan hukum yang mengaturnya.<sup>32</sup>

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut :

“Bahwa hanya ada dua cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 106.

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 107.

<sup>33</sup>Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003, hlm. 74-75.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.<sup>34</sup> Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya *standard* wewenang yaitu *standard* hukum (semua jenis wewenang) serta *standard* khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Kemudian, agar terhindar dari terjadinya kegagalan kebijakan mengenai pelimpahan kewenangan, maka beberapa kriteria di bawah ini perlu dipertimbangkan secara seksama:

- a. Dilihat dari kebutuhan dasar masyarakat, kewenangan tadi benar-benar dibutuhkan secara mendesak oleh masyarakat setempat.
- b. Dilihat dari efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, suatu kewenangan hampir tidak mungkin dilaksanakan oleh *main organ* karena alasan keterbatasan sumber daya.
- c. Dilihat dari penggunaan teknologi, suatu kewenangan tidak membutuhkan pemakaian teknologi tinggi atau menengah.
- d. Dilihat dari kapasitas, organ yang akan diberi kewenangan memiliki kemampuan yang memadai untuk melaksanakan kewenangan tersebut, baik dari aspek SDM, keuangan, maupun sarana dan prasarana.<sup>35</sup>

## E. Tinjauan Kepustakaan

1. Penguatan Dewan Etik dalam Menjaga Keluhuran Martabat Hakim Konstitusi (*The Strengthening of The Board of Ethics in Maintaining The Constitutional Judges Dignity*) Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 4, Desember 2016.  
Jurnal ini ditulis oleh Wiryanto. Substansi dalam jurnal ini yaitu perlunya didesain sistem pengawasan etik bagi Hakim Konstitusi yang tidak hanya bersifat internal, tetapi juga bersifat eksternal dengan penguatan kelembagaan pengawas etik terhadap hakim konstitusi melalui perubahan Undang-Undang Nomor 24/2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8/2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal itu dilakukan untuk memaksimalkan dan lebih mengefektifkan sistem pengawasan etik bagi

---

<sup>34</sup>Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi Tahun 1997/1998, Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998, hlm. 2.

<sup>35</sup>SF. Marbun, etc, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 31.

Hakim Konstitusi dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim konstitusi. Apalagi dengan kewenangan yang begitu besar yang diberikan oleh UUD 1945, praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan sangat mungkin terjadi di MK, sehingga sudah seharusnya MK memiliki sistem pengawasan etik yang efektif guna melindungi hakim konstitusi dari pelanggaran kode etik dan *abuse of power*.

2. The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2002 yang didalamnya merumuskan enam prinsip penting yang dijadikan pegangan hakim sedunia (seperti yang tertuang dalam Sapta Karsa Utama Mahkamah Konstitusi) yaitu prinsip *independence, impartiality, integrity, propriety, equality, dan competence and diligence*. Isi dari *The Bangalore Principles* ini relevan untuk dijadikan pijakan analisis karena didalamnya juga termuat makna integritas bagi seorang hakim.
3. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Constitution-Building Primer dalam buku serialnya yang berjudul *Judicial Appointments* yang diterbitkan di Stockholm pada tahun 2014 menjadi referensi tambahan terkait pentingnya integritas bagi seorang hakim. Buku ini membahas terkait tatacara pengangkatan seorang hakim serta hal-hal yang harus dimiliki oleh seorang hakim seperti kompetensi, integritas, dan prinsip independensi.
4. Lukman Hakim dalam bukunya *Kedudukan Komisi Negara Di Indonesia: Eksistensi Komisi-komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan* ini membahas mengenai perkembangan cabang-cabang kekuasaan Negara termasuk model redistribusi kekuasaannya dalam kacamata antarlembaga. Selain itu terdapat juga penegasan terkait makna independen dan mandiri bagi sebuah lembaga, terutama lembaga pengawas. Hal ini tentu relevan dengan konsep Dewan Etik MK yang diarahkan sebagai lembaga mandiri dan independen untuk mengawasi hakim MK.
5. Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya yang berjudul *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945* yang diterbitkan oleh FH UII

Press pada tahun 2004. Pada intinya buku ini menjelaskan fenomena reformasi kelembagaan Negara termasuk di dalamnya menyinggung mengenai reformasi kekuasaan kehakiman. Berkaitan dengan MK, buku ini menjabarkan beberapa kewenangan Mahkamah Konstitusi di beberapa Negara seperti Korea Selatan, Lithuania, Afrika Selatan dan lain sebagainya.

6. Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya yang berjudul *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* yang diterbitkan oleh Konstitusi Press pada tahun 2006. Buku ini menggambarkan konstitusi dan praktik konstitusionalisme di Indonesia. Buku ini juga menggambarkan pola ideal hubungan kelembagaan antar cabang kekuasaan.
7. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta tahun 2006. Buku ini membahas lembaga-lembaga negara termasuk di dalamnya ialah Mahkamah Konstitusi.
8. Jeffrey M. Sharman dalam tulisannya terkait "Judicial Ethics: Independence, Impartiality, and Integrity" yang diterbitkan oleh *US agency for International Development (USAID) and the Inter-American Development Bank (IDB)* menarik untuk dikaji. Tulisan dalam buku inimenegaskan bahwa prinsip integritas dalam lembaga peradilan (khususnya yang dimiliki hakim) merupakan hal yang sangat penting. Oleh karena itu, adanya Kode Etik berfungsi mengarahkan hakim untuk menghormati dan mematuhi hukum.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, dengan fokus kajian menelaah dan mengkaji kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi.

### **2. Objek Penelitian**

Objek dalam penelitian ini ialah rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi.

### 3. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data sekunder meliputi beberapa bahan hukum yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah dasar dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer (*primary sources of authorities*) dalam penelitian ini meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- d. Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi;
- e. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2013 sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi;
- f. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006; dan
- g. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-IX/2014.

Selanjutnya bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*) yang digunakan dalam penelitian ini yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, misalnya, hasil karya ilmiah para sarjana/ahli hukum maupun non hukum, hasil-hasil penelitian terdahulu, jurnal, risalah putusan dan sebagainya.

Sedangkan bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini meliputi literatur pendukung yang berupa kamus dan ensiklopedia.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka, wawancara, dan *focus group discussion* (FGD). Studi pustaka dilakukan dengan mengkaji

peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Sedangkan wawancara dilakukan dengan mantan hakim konstitusi. Adapun FGD dilakukan dengan mengundang beberapa pakar dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Universitas Ahmad Dahlan, Universitas Gadjah Mada, Universitas Janabadra, Universitas Widya Mataram, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Universitas Proklamasi, dan Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Universitas Islam Indonesia.

## **5. Metode Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu (i) pendekatan filosofis , yang digunakan untuk menganalisis urgensi rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi; (ii) pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*) yang digunakan untuk mengkorelasikan urgensi rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi dengan upaya memperkuat integritas hakim MK; dan (iii) pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang digunakan untuk mengajukan konsep rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi.

## **6. Metode Analisa Data**

Untuk menjawab 3 (tiga) rumusan masalah dalam penelitian ini, analisa data dilakukan dengan cara deskriptif-kualitatif. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut: (a) Bahan hukum yang diperoleh dari peneltian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian; (b) Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan; (c) Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

## G. Jadwal Penelitian

Adapun rincian jadwal penelitiannya adalah sebagai berikut:

No	Tahapan Kegiatan	Bulan								Output	
		4	5	6	7	8	9	10			
1	Persiapan :										
	a. Pengumpulan Bahan										Sebagai bahan identifikasi
	b. Identifikasi Masalah										Untuk mencari format solusi atas identifikasi yang telah di dapat
	c. Pembuatan Proposal										Syarat Administrasi Penelitian di laksanakan
	d. Seminar Proposal										Syarat Penelitian
	e. Revisi										Syarat Penelitian
2	Penelitian :										
	a. FGD dengan Akademisi										Untuk menghasilkan informasi yang valid secara teoritis dari akademisi.
	b. Pengambilan Data										Memperkuat penelitian dengan dasar data/dokumen dari pemerintahan dan lembaga terkait Dewan Etik hakim Konstitusi.
	c. Wawancara										Dilakukan oleh subjek



		Hukum Tata Negara Politik Ketatanegaraan Hukum Pemerintahan Daerah Hukum Pemerintahan Desa Metode Penelitian Hukum
--	--	--

### Anggota Peneliti 1

1	Nama Lengkap	Anang Zubaidy, SH.,MH.
2	Jenis Kelamin	Laki-laki
3	Jabatan Fungsional	Asisten Ahli/IIIB
4	NIP/NIK	094100101
5	Tempat dan Tanggal Lahir	Gresik, 1 April 1979
6	Email	<a href="mailto:anangzubaidy@uii.ac.id">anangzubaidy@uii.ac.id</a>
7	No. Telp/HP	08121555001
8	Alamat Kantor	Jl. Lawu Nomor 01, Kota Baru, Yogyakarta
9	Riwayat Pendidikan	S1 Universitas Islam Indonesia 2004 S1 Universitas Islam Indonesia 2012
10	Mata Kuliah yang Diampu	Bahasa Indonesia Pendidikan Kewarganegaraan Pendidikan Pancasila Pengantar Hukum Indonesia Ilmu Negara

### Anggota Peneliti 2

1	Nama Lengkap	Allan Fatchan Gani Wardhana, SH.,MH.
2	Jenis Kelamin	Laki-Laki

3	Jabatan Fungsional	Non Jabatan Akademik
4	NIP/NIK	184100103
5	Tempat Tanggal Lahir	Purworejo, 5 Agustus 1992
6	Email	<a href="mailto:allanfgwardhana@uii.ac.id">allanfgwardhana@uii.ac.id</a>
7	No. Telp/HP	08112653588
8	Alamat Kantor	Jl. Lawu Kota Baru Nomor 1, Yogyakarta
9	Riwayat Pendidikan	S1 Universitas Islam Indonesia 2014 S1 Universitas Islam Indonesia 2016
10	Mata Kuliah yang Diampu	Hukum Tata Negara

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORETIS MENGENAI TEORI KELEMBAGAAN NEGARA, TEORI KEWENANGAN, DAN TEORI PENGAWASAN**

#### **A. Teori Kelembagaan Negara**

Menurut E.C.S. Wade dalam bukunya "*Constitutional Law*", konstitusi atau undang-undang dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.<sup>36</sup>

Bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, maka undang-undang dasar dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Undang-undang dasar menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan ini kerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain, undang-undang dasar merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu negara.

Pendapat James Bryce sebagaimana dikutip C.F Strong dalam bukunya : "*Modern Political Constitutions*" menyatakan konstitusi adalah: "*A frame of political*

---

<sup>36</sup> Wade and Philips, G. Godfrey, *Constitutional Law; An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the Citizen and State and Administrative Law*, Seventh ed. By E.C.S. Wade and A.W. Bradley, Longmans, London, 1965.

*society, organised through and by law, that is to say on in which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights*”.<sup>37</sup>

Dari definisi di atas, pengertian konstitusi dapat disederhanakan rumusnya sebagai kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan: (1) Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen; (2) Fungsi dari alat-alat kelengkapan; (3) Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.

Konstitusi menurut Soetandyo W.,<sup>38</sup> didefinisikan sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pada pokok-pokoknya struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk dalam ihwal kewenangan dan batas kewenangan lembaga-lembaga itu. Menurut Miriam Budiardjo, setiap undang-undang dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai:<sup>39</sup>

- 1) Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
- 2) Hak-hak asasi manusia.
- 3) Prosedur mengubah undang-undang dasar.
- 4) Ada kalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar.

Adanya organisasi dalam negara itu merupakan syarat mutlak dan jika negara tidak ada organisasinya, maka akan menimbulkan anarki. Hal ini apabila ditinjau dari sifat hakekat negara, yaitu sebagai organisasi kewibawaan/organisasi kekuasaan (*gezagsorganisatie*).<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, Sidgwick and Jackson Ltd., London, 1963, hlm. 11.

<sup>38</sup> Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum :Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002, hlm. 403.

<sup>39</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1989, hlm. 101.

<sup>40</sup> Lihat uraian Logemann dalam, *Over De Theorie Van Een Stellig Staatsrecht*. Logemann mengartikan negara sebagai organisasi kewibawaan. Kewibawaan yang menyebabkan negara sebagai organisasi dapat hidup abadi. Kewibawaan itu tidak tergantung kepada siapa yang memerintahkannya, apakah yang memerintah itu bangsa lain ataukah bangsa sendiri, yang menjadi pokok ialah bahwa negara itu berwibawa dan buktinya segala perintahnya dipatuhi dan ditaati oleh rakyatnya. Lihat dalam Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan Keenam, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 12.

Menurut Jellinek, merupakan "*contradiction in objecto*", apabila negara tidak memiliki organ-organ atau alat perlengkapan negara, tidak sesuai dengan hakekatnya. Lembaga negara/organ negara/alat-alat perlengkapan negara menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan organ-organ negara untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga negara/organ negara/alat-alat perlengkapan negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Demikian juga pembentukan negara tidak lain untuk kepentingan rakyat sehingga pembentukan lembaga negara/organ negara/alat perlengkapan negara harus merepresentasikan aspirasi rakyat.<sup>41</sup>

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.<sup>42</sup>

Dalam pandangan Hans Kelsen, mengenai *the concept of state-organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*, menyatakan, "*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*".<sup>43</sup> Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan suatu tata hukum (*legal-order*) adalah suatu organ negara. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping, organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). "*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying carácter, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction.*"<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Lihat dalam Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara Di Indonesia: Eksistensi Komisi-komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Program Pasca Universitas Brawijaya, Malang, 2010, hlm. 25-26.

<sup>42</sup> Firmansyah Arifin dkk. (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, Juni 2005, hlm. 29.

<sup>43</sup> Hans Kelsen, *General Theory Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, hlm. 192. Dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, dalam *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 401.

<sup>44</sup> *Ibid.*

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "lembaga" antara lain diartikan sebagai (1) 'asal mula (yang akan menjadi sesuatu)'; bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan)'; (2) 'bentuk (rupa, wujud) yang asli'; (3) 'acuan, ikatan (tentang mata cincin dsb)'; (4) 'badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (5) 'pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan'.<sup>45</sup>

Menurut Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan Saleh Adiwinata dkk, kata 'organ' diartikan sebagai berikut:<sup>46</sup>

"Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum... Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti."

Oleh karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara, seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahami secara tepat, maka tidak ada jalan lain kecuali mengetahui persis apa yang dimaksud dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.

Mengenai alat-alat perlengkapan negara (istilah yang sering digunakan oleh Jellinek), dapat ditinjau dari beberapa segi. Menurut Jellinek pengertian organ ini dibagi dalam dua golongan besar, yaitu: a. Alat perlengkapan negara yang langsung (*unmittelbare organ*); b. Alat-alat perlengkapan negara yang tidak langsung (*mittelbare organ*).<sup>47</sup> Adapun ukuran langsung atau tidak, ialah langsung tidaknya bersumber pada konstitusi atau *verfassung*.<sup>48</sup> Dalam hal organ-organ yang

---

<sup>45</sup> Lihat HAS Natabaya, "Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945" dalam Refli Harun, dkk, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2004, hlm. 60-61.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi..., Op.Cit.*, hlm. 27.

<sup>48</sup> *Ibid.*

langsung, maka apabila organnya tidak ada, maka negaranya pun tidak ada. Dan mengenai organ yang tidak langsung, adanya selalu bergantung pada organ-organ yang langsung. Mengenai organ-organ yang langsung, maka organ yang langsung ini dapat terdiri atas organ-organ tertentu, dapat tunggal, misalnya yang menjelma dalam monarki absolut pada zaman negara-negara kuno, terdapat organ langsung yang tunggal. Rakyat dalam arti *natie* merupakan *unmittlebare organ* (organ langsung) yang diwakilkan dalam parlemen, artinya *unmittlebare organ* merupakan suatu dewan. Pembagian dalam hal ini, dari organ langsung yaitu: (a) terdiri dari satu orang; (b) terdiri dari suatu dewan (*individuen x kolegien*). Organ yang langsung itu tidak terlepas pada kedaulatan negara.

Ditinjau dari wewenangnya untuk membentuk organ tersebut, maka dalam hal ini diperlawankan antar rakyat dan parlemen yang kedua-duanya merupakan organ yang langsung yang bersumber pada konstitusi (keduanya merupakan *unmittlebare organ*). Diperlawankan dua organ yang mempunyai wewenang yang berbeda, Parlemen adalah hasil bentukan rakyat. Pembagian dalam hal ini, yaitu *unmittlebare organ* (organ langsung) yaitu organ yang berwenang membentuk (*kreations organ*) dan organ hasil bentukannya (*keierten organ*).<sup>49</sup> Sedangkan dilihat pada wewenang atau kesanggupan untuk membentuk kehendak. Siapakah yang berhak membentuk kehendak negara atau yang dinamakan kemauan rakyat. Untuk ini Jellinek menawarkan dengan suatu konstruksi, bahwa yang berhak membentuk adalah organ yang *secundaire*, yang memiliki wewenang pembentuk organ *primaire*. Dengan konstruksi ini Jellinek mencoba membenarkan wewenang penguasa/raja yang tidak bersandarkan pada kedaulatan rakyat seperti terlihat pada teori Rousseau. Jadi yang menentukan *staatswill* adalah organ yang langsung *secundaire*. Dengan demikian pembagian ini dari organ langsung, yaitu *primaire organ* dan *secundaire organ*.<sup>50</sup>

Pembagian terakhir dari organ yang langsung ini ialah bahwa Jellinek melihat pula keadaan yang tidak normal, yaitu yang disebutkan "*verfassung wandlung*", yaitu mengenai perubahan konstitusi yang tidak berdasarkan ketatanegaraan yang ada, misalnya revolusi, *coup d'tat*, *pusch* dan sebagainya. Ini semua berdasarkan

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 28.

pada keadaan yang luar biasa yang terdapat dalam masyarakat. Pimpinan dari keadaan tersebut merupakan pula organ negara. Oleh Jellinek organ semacam ini disebutnya "*auserordentliche organen*" sebagai lawan dari "*normalen organen*".<sup>51</sup>

Untuk organ yang tidak langsung, kalau dipakai ukuran Jellinek, maka organ yang tidak langsung bersumber pada organ yang langsung. Oleh karena itu, sifat hakekatnya dilihat dari segi bahwa ia bertanggungjawab pada organ yang langsung dan berada di bawah kekuasaan organ yang langsung. Itu sifat hakekat dari *mittlebare organen*. Sedangkan dasar hukum atau fungsi dari yang tidak langsung menurut ajaran sarjana-sarjana Eropa Kontinental dapat ditinjau dari dua dasar, yaitu:<sup>52</sup>

1. Memang berdasarkan hukum dia mempunyai tugas tertentu. Prinsipnya dia terbentuk karena berdasarkan hukum, berdasarkan organ yang langsung.
2. Didasarkan atas perjanjian untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Dalam hal pihak swasta ikut menyelenggarakan kepentingan umum.

Dalam hal organ yang tidak langsung ini dapat diadakan beberapa pembagian. Pembagian yang terpenting yaitu pembagian antara organ yang membentuk wewenang semacam wewenang dari organ yang langsung, dan organ tidak langsung yang tidak memiliki wewenang semacam itu. Jellinek menyebutnya organ tidak langsung yang memiliki wewenang-wewenang dari penguasa (organ langsung) disebutnya dengan istilah: (a) *notwendige organ*; (b) sedang yang tidak memiliki *facultative organ*. Yang memiliki wewenang semacam wewenang dari yang langsung.<sup>53</sup>

Dalam pandangan Kelsen, organ negara dapat dibedakan dalam arti yang luas dan sempit. Dalam arti yang luas, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum, sama-sama merupakan organ negara. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 29.

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 30.

<sup>53</sup> *Ibid.*

pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara.<sup>54</sup> Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi ("*An organs, in this sense, is an individual fulfilling a specific function*") atau jabatan sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).<sup>55</sup> Kualitas seseorang sebagai organ dibentuk oleh fungsinya. Dia adalah seorang organ karena, dan bila, dia melakukan fungsi membuat atau menerapkan hukum ("*He is an organ because and in so far as he performs a law-creating or law-applying function*").<sup>56</sup>

Namun, selain konsep ini, ada satu konsep lain yang lebih sempit, yakni konsep "material". Menurut konsep "material" ini, seseorang disebut "organ" negara jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu (...*he personally has a specific legal position*). Transaksi hukum, yakni perjanjian, merupakan tindakan membuat hukum, seperti halnya keputusan pengadilan. Pihak-pihak yang mengadakan perjanjian, dan juga hakim, melakukan fungsi membuat hukum; tetapi hakim adalah sebuah organ negara dalam pengertian yang lebih sempit, sedangkan pihak-pihak dalam perjanjian tidak dianggap sebagai organ negara. Hakim adalah organ negara menurut pengertian yang lebih sempit ini karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan karena itu menerima upah reguler, gaji, yang bersumber dari keuangan negara.<sup>57</sup>

Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (i) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, September 2006, Bandung, hlm. 276.

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara...*, *Op.Cit.*, hlm. 402.

<sup>56</sup> Hans Kelsen, *General Theory...*, *Op.Cit.*, hlm. 277.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 38.

Suatu organ dapat dibentuk melalui pengangkatan, pemilihan atau pengundian. Perbedaan antara pengangkatan dengan pemilihan terletak pada karakter dan kedudukan hukum dari organ yang dibentuk tersebut. Suatu organ "diangkat" oleh organ yang lebih tinggi. Suatu organ "dipilih" oleh organ negara sederajat atau sejawat, yang terdiri atas individu-individu yang secara hukum berada di bawah organ yang dipilih. Suatu organ lebih tinggi dari organ lain jika organ yang disebut pertama dapat menciptakan norma-norma yang mewajibkan organ yang disebut belakangan. Pengangkatan dan pemilihan, sebagaimana yang kita definisikan, merupakan tipe-tipe ideal yang diantara keduanya terdapat bermacam-macam tipe yang tidak mempunyai sebutan khusus.<sup>59</sup>

Lebih lanjut Kelsen menguraikan, bahwa organ dapat dibagi menjadi organ tunggal dan organ campuran berdasarkan kriteria fungsi yang dijalankan oleh tindakan seorang individu saja atau oleh tindakan-tindakan dari sejumlah individu. Individu yang tindakannya bersama tindakan individu lain membentuk fungsi keseluruhan disebut organ bagian. Fungsi keseluruhan terdiri atas fungsi-fungsi bagian. Fungsi bagian bisa berperan dalam fungsi keseluruhan dengan dua macam cara. Tindakan dari organ-organ bagian bisa memiliki isi yang sama atau berbeda satu sama lain. Sistem "diarkhi" (ganda) adalah contoh fungsi yang terdiri atas dua tindakan yang memiliki isi yang sama. Dalam sistem diarkhi, tindakan negara yang secara politik sangat menentukan harus dijalankan bersama-sama oleh dua organ – di Sparta, misalnya, oleh dua orang raja, dan di Roma oleh dua orang konsul. Fungsi legislatif yang terdiri atas dua tindakan dengan isi yang sama merupakan fungsi parlemen yang terdiri atas dua buah majelis. Kedua tindakan bagian yang membentuk fungsi keseluruhan bisa mempunyai isi yang sama, meskipun kedua tindakan itu disebut dengan istilah yang berbeda. Kasus demikian terjadi bila konstitusi menetapkan bahwa suatu "keputusan" parlemen hanya menjadi hukum jika "disetujui" oleh Kepala Negara. "persetujuan" kepala negara memiliki isi yang sama dengan "keputusan" parlemen. Isi hukum adalah objek "kehendak" dari kedua organ tersebut. Kasus khas tentang fungsi yang terdiri atas dua tindakan dengan isi

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, Hlm. 280.

yang sama adalah kasus di mana tindakan organ yang satu hanya mempunyai akibat hukum jika tindakannya ini tidak ditolak oleh organ yang lain, yakni, jika organ terakhir tidak memveto tindakan dari organ pertama.<sup>60</sup>

Suatu fungsi bisa terdiri atas lebih dari dua tindakan bagian. Prototipe dari fungsi ini adalah yang disebut organ sejawat, yang ditandai oleh fakta bahwa organ-organ bagian berfungsi secara serempak dalam hubungan timbal balik, dan di bawah pimpinan seorang ketua menurut tatanan tertentu. Contohnya adalah sebuah parlemen, atau sebuah pengadilan. Tindakan dari organ sejawat bisa berupa pemilihan atau suatu keputusan tergantung apakah tindakan itu menciptakan suatu organ atau suatu norma. Yang disebut majelis pemilih, yakni sekumpulan individu yang diberi hak untuk memberikan suara dalam pemilihan parlemen, adalah satu contoh organ sejawat yang fungsinya untuk membentuk organ-organ lain. Parlemen adalah suatu organ sejawat yang fungsinya untuk membuat norma. Tindakan dari suatu organ sejawat berlangsung menurut prinsip kebulatan suara atau prinsip suara terbanyak, yakni prinsip mayoritas.<sup>61</sup>

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadah, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.<sup>62</sup>

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa konsep organ negara dan lembaga negara itu sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. *Pertama*, dalam arti yang paling luas, (pengertian pertama), organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*; *Kedua*, (pengertian kedua), organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; *Ketiga* (pengertian ketiga),

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, hlm. 280-281.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 281.

<sup>62</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara...*, *Op.Cit.*, hlm. 403.

organ negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. *Keempat*, (dalam pengertian keempat) yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah.<sup>63</sup>

Dalam konteks Indonesia, setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, definisi dan pengertian tentang lembaga negara sangat beragam, tidak lagi bisa hanya dibatasi pada tiga lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam naskah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ negara yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.<sup>64</sup>

Di tingkat pusat, dapat dibedakan dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu:<sup>65</sup>

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden;
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden;
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.

Lembaga negara pada tingkatan konstitusi, misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam UUD, dan

---

<sup>63</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, *Op.Cit.*, hlm. 41-42.

<sup>64</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara...*, *Op.Cit.*, hlm. 185.

<sup>65</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan...*, *Op.Cit.*, hlm. 50.

dirinci lagi dalam UU, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.

Lembaga-lembaga tingkat kedua adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang, yang berarti sumber kewenangan berasal dari pembentuk undang-undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Karena itu, pembubaran atau perubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan peran DPD. Misalnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), PPATK, Komnas HAM, dan sebagainya dibentuk berdasarkan undang-undang, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.<sup>66</sup>

Pengaturan kewenangan mengenai lembaga-lembaga tersebut terdapat dalam undang-undang (UU), tetapi pengangkatan anggotanya tetap dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara tertinggi. Bahkan, lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang dasarpun pengangkatan anggotanya tetap dilakukan dengan Keputusan Presiden, sehingga pembentukan dan pengisian jabatan keanggotaan semua lembaga negara tersebut tetap melibatkan peran administrasi yang kekuasaan tertingginya berada di tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden adalah kepala pemerintahan dan karena itu presiden jugalah yang merupakan administrator negara tertinggi atau pejabat tata usaha negara yang tertinggi.

Pada tingkat ketiga adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangnya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*presidential policy*). Artinya, pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

*regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.<sup>67</sup>

Adapun yang lebih rendah lagi tingkatannya ialah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggungjawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya permanen dan bersifat spesifik.

Jika dikaitkan dengan hal tersebut di atas, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD NRI Tahun 1945, terdapat tidak kurang dari 28 (duapuluh delapan) subyek hukum kelembagaan atau subyek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Subyek-subyek hukum kelembagaan itu dapat disebut sebagai organ-organ negara dalam arti yang luas. Dari 28 organ atau subyek tersebut, tidak semuanya ditentukan dengan jelas keberadaan dan kewenangannya dalam UUD NRI Tahun 1945.

Pasca perubahan UUD 1945 dikenal dua istilah untuk mengidentifikasi organ-organ penyelenggara negara, yakni istilah "badan"<sup>68</sup> dan "lembaga".<sup>69</sup> Namun, perbedaan itu sama sekali tidak mengurangi esensi adanya organisasi yang melaksanakan fungsi penyelenggaraan negara dan pemerintahan.<sup>70</sup> Meskipun demikian, memang akan terjadi beberapa silang pendapat ketika akan menggolongkan berdasarkan fungsi penyelenggara negara dan penyelenggaraan pemerintahan, karena pernah juga terdapat istilah selain "lembaga negara", yakni "lembaga pemerintahan".

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Lihat UUD 1945 (Perubahan), khususnya dalam Bab VIIA Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>69</sup> Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 (Perubahan) mengenai salah satu bentuk kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus sengketa antar-"lembaga negara" yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

<sup>70</sup> Meskipun untuk hal ini, ada juga yang menyebutkan perbedaan peristilahan merupakan bentuk ketidakkonsistenan pembentuk UUD RI karena melanggar asas *duidlijke terminologien* yang mengarah ke tujuan teknis perumusan dan penyusunan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan satu istilah untuk hal atau maksud yang sama. Lihat Machmud Aziz, *Beberapa Catatan Kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi*, makalah belum diterbitkan, 2004, Hlm. 17. Dikutip kembali oleh Firmansyah Arifin dkk. (Tim Peneliti), *Lembaga Negara...Loc.Cit.*, hlm. 107.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau *ranking* kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena Keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatannya dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.<sup>71</sup>

Kata pemerintah dan pemerintahan bercampur baur pengertiannya atau kadang-kadang saling dipertukarkan penggunaan sehari-hari, sehingga tidak baku. Misalnya pemerintahan sering diartikan lebih luas dari pemerintah, tetapi kadang-kadang bukan soal luas sempitnya yang menjadi persoalan, melainkan pemerintahan dilihat sebagai proses, sedangkan pemerintah dilihat sebagai institusi.<sup>72</sup>

## **B. Teori Kewenangan**

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "wewenang" dan "kewenangan" berasal dari akar kata yang sama, yakni "wenang". Wewenang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan; dan kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Dalam Kamus Bahasa Indonesia pula, wewenang diartikan sebagai fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.<sup>73</sup> Sedangkan kewenangan, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu<sup>74</sup>. Dalam khasanah ilmu hukum fungsi yang boleh melakukan atau tidak melakukan sesuatu ini biasa dikenal dengan istilah diskresi.

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan..., Op.Cit.*, hlm. 43.

<sup>73</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/wewenang> (diakses pada tanggal 10 Agustus 2018).

<sup>74</sup> <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kewenangan> (diakses pada tanggal 10 Agustus 2018).

Berangkat dari akar kata yang sama, "wenang", kita menjadi mengenal istilah kesewenangan, sewenang-wenang, dan kesewenang-wenangan. Dua kata ini memiliki makna negatif dari arti kewenangan atau wewenang, yang berarti penggunaan kewenangan atau wewenang tidak pada fungsinya yang tepat. Dalam konsep hukum publik, kewenangan berkaitan dengan kekuasaan. Menurut Philipus M. Hadjon, "dalam hukum tata negara wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*).<sup>75</sup> Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat bahwa dalam arti yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>76</sup>

Merujuk pada pendapat Indroharto di atas, maka istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang dan kewenangan yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang dan kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dan wewenang, dapat dilihat dari Konstitusi Negara atau peraturan perundang-undangan yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya.

Anggapan yang mensejajarkan antara kewenangan dengan wewenang ini ditepis oleh Ateng Syafruddin yang menolak disamakannya antara wewenang dan kewenangan. Menurut Ateng Syafruddin, antara wewenang (*competence, bevoegheid*) dan kewenangan (*authority, gezag*) memiliki pengertian yang berbeda.<sup>77</sup> Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari

---

<sup>75</sup>Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, YURIDIKA, No. 5 & 6 Tahun XII, September – Desember, 1997, hlm.1.

<sup>76</sup>Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, 1993, Jakarta, hlm. 38.

<sup>77</sup>Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pendapat Ateng Syafrudin dimaksud senada dengan pendapat Philipus M. Hadjon. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik<sup>78</sup>

Kembali pada bahasan mengenai definisi kewenangan. Beberapa ahli memberikan definisi mengenai kewenangan. Menurut Prajudi Atmosudirdjo, kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>79</sup>

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud sebagaimana dikutip oleh Irfan Fachruddin adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).<sup>80</sup> Pendapat ini mengandung makna bahwa kewenangan atau wewenang selalu berangkat dari peraturan perundang-undangan. Tiada kewenangan atau wewenang tanpa adanya peraturan perundang-undangan yang mendasarinya.

---

<sup>78</sup>Phillipus M. Hadjon, *Op. Cit.*, hlm. 20.

<sup>79</sup>Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 78.

<sup>80</sup>Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 4. Pendapat H.D Stoude sebagaimana dikutip di atas berbunyi: "*Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*". (Wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).

Kekuasaan sering disejajarkan maknanya dengan kewenangan atau wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Menurut catatan Rusadi Kantaprawira, kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.<sup>81</sup>

Kekuasaan, menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.<sup>82</sup> Inti dari sebuah penyelenggaraan negara adalah kekuasaan. Karena kekuasaan inilah negara dapat bergerak dalam rangka melayani warga negaranya. Sebagaimana diketahui, negara merupakan alat untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Untuk mewujudkan kesejahteraan dan melindungi hak asasi warga negara negara harus diberikan kekuasaan.

Pendapat yang menyamakan antara kewenangan dengan kekuasaan ini ditolak oleh sebagian ahli. Menurut Bagir Manan "kekuasaan" (*macht*) tidak sama artinya dengan wewenang. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>83</sup>

Dalam teori hukum administrasi negara, sumber kewenangan pemerintah tersebut berasal dari undang-undang dan diperoleh melalui tiga cara yaitu: *Pertama*, melalui atribusi (*attributie*). Pelimpahan kewenangan melalui atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.<sup>84</sup> Menurut S.F Marbun, atribusi adalah pemberian suatu wewenang (baru) oleh rakyat melalui wakilnya di parlemen kepada pemerintah, di

---

<sup>81</sup> Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm. 37-38.

<sup>82</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...Op.Cit*, hlm. 35.

<sup>83</sup> Bagir Manan dalam Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi Pusaka Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume IV, Nomor 1, 2011, hlm. 13.

<sup>84</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 104.

mana sebelumnya wewenang tersebut tidak dimiliki. Dengan pemberian wewenang itu tindakan pemerintah menjadi sah (halal) dan secara yuridis mempunyai kekuatan mengikat umum karena telah memperoleh persetujuan dari rakyat melalui wakilnya.<sup>85</sup> Menurut Indroharto, atribusi bermakna pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, menurut Indroharto, dengan adanya atribusi bermakna dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru.<sup>86</sup> Atribusi merupakan penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet (wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintah yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu. Berdasarkan hal demikian, maka atribusi hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orsinil (pembentuk UUD, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota, serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum).

*Kedua*, melalui delegasi (*delegatie*). Pelimpahan kewenangan atau wewenang melalui delegasi adalah pelimpahan kewenangan atau wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.<sup>87</sup> Delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula di-subdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut.

---

<sup>85</sup>S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 158.

<sup>86</sup>Indroharto, *Op. Cit.*, hlm. 90.

<sup>87</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi...Op.Cit.*, hlm. 104.

Menurut Heinrich Triepel sebagaimana dikutip oleh Sudjoangon Situmorang, pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemangku sesuatu wewenang kenegaraan. Jadi, pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang.<sup>88</sup>

*Ketiga*, melalui mandat (*mandaat*). Pelimpahan kewenangan atau wewenang melalui mandat terjadi bila organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lainnya atas namanya.<sup>89</sup> Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.<sup>90</sup>

Kata mandat mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang di dalam pergaulan hukum dapat dimaknai dengan pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut.

Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandat. Sehingga,

---

<sup>88</sup> Indroharto, *Loc. Cit.*

<sup>89</sup> Ridwan HR, *Loc. Cit.*

<sup>90</sup> Indroharto, *Loc. Cit.*

secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

Berdasarkan uraian mengenai pelimpahan kewenangan atau wewenang di atas, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari "pelimpahan".<sup>91</sup>

Berangkat dari model pelimpahan kewenangan atau wewenang di atas pula, dapat ditegaskan bahwa dasar kewenangan pemerintahan berdasarkan pada 2 (dua) hal. Kedua hal dimaksud, dikutip dari Lukman Hakim, yakni: asas legalitas dan kebijakan pemerintahan.<sup>92</sup> Kedua dasar kewenangan sebagaimana dimaksud dapat diuraikan sebagai berikut.

*Pertama*, asas legalitas. Kekuasaan pemerintah tidak dapat lepas dari perkembangan asas legalitas yang telah dimulai sejak munculnya konsep negara hukum klasik *formele rechtsstaat* atau *liberale rechtsstaat* yaitu *wetmatigheid van bestuur* artinya menurut undang-undang. Setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan kepada undang-undang.<sup>93</sup> Asas legalitas ditujukan untuk memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat dari tindakan pemerintah. Dengan asas ini kekuasaan dan wewenang bertindak pemerintah sejak awal sudah dapat diprediksi (predictable). Wewenang pemerintah yang didasarkan kepada ketentuan perundang-undangan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengetahuinya, sehingga masyarakat dapat menyesuaikan dengan keadaan demikian.<sup>94</sup>

*Kedua*, kebijakan pemerintahan. Pelaksanaan *bestuurzorg* oleh pemerintah tidak dapat lepas dari kebutuhan akan "kebijaksanaan bebas", yaitu wewenang

---

<sup>91</sup>Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm. 7.

<sup>92</sup>Lukman Hakim, *Op. Cit.*, hlm. 16-20.

<sup>93</sup>*Ibid*, hlm. 16.

<sup>94</sup>Indroharto dalam Lukman Hakim, *Ibid.*, hlm. 16-17.

untuk mengambil tindakan atas inisiatif sendiri guna menyelesaikan suatu masalah genting atau mendesak dan belum ada ketentuannya dalam peraturan yang dikeluarkan oleh kekuasaan legislatif,<sup>95</sup> yang dikenal dengan *Freies Ermessen*.<sup>96</sup>

*Freies Ermessen* oleh pemerintah pada hakekatnya adalah melimpahkannya sebagian kekuasaan legislatif ketangan badan pemerintah. Kekuasaan legislatif yang dipegang oleh badan perwakilan rakyat bersama badan pemerintah dipindahkan kepada tangan pemerintah saja.<sup>97</sup> Mengenai hal ini E. Utrecht mengantarkan pendapat Lemaire, yang mengatakan bahwa bestuur itu tidak dapat diikat oleh suatu himpunan peraturan-peraturan yang telah dibuat, karena turut sertanya pemerintah dalam suatu pergaulan manusia yang berbelit-belit memerlukan suatu jalan yang tidak terikat, dan memerlukan kemerdekaan yang lebih luas. Sebelumnya tidak dapat diperkirakan bila dan dengan cara bagaimana pemerintah yang menjalankan bestuur itu harus bertindak. Hanya pembagian pekerjaan antara masing-masing penguasa dan jaminan hak dari yang diperintah, supaya perkosaan dapat dihindarkan, ditentukan dalam peraturan yang telah dibuat lebih dahulu.<sup>98</sup>

### C. Teori Pengawasan

Pengawasan didefinisikan secara beragam dan memiliki istilah yang berbeda-beda, diantaranya *control, power, authority, influence*.<sup>99</sup> Arnold S. Tannebaum secara luas memberikan batasan pengertian pengawasan sebagai *any process in which a person or group of persons or organization of persons determines, i.e., intentionally affects, what another person or group pr organization will do*. Pengawasan adalah suatu proses di mana orang atau kelompok orang menetapkan, atau dengan kata lain dengan sengaja mempengaruhi bagaimana orang atau

---

<sup>95</sup>Marbun dalam Lukman Hakim, *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>96</sup>Sudargo Gautama dalam Lukman Hakim, *Ibid.*

<sup>97</sup>*Ibid.*, hlm. 18.

<sup>98</sup>E. Utrecht dalam Lukman Hakim, *Ibid.*

<sup>99</sup> Arnold S Tannenbaum, *Control in Orgaizations: Individual Adjustment and Organizational Performance, Administrative Science Quartely*, hlm. 239 yang dikutip dalam A'an Effendi & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 258.

kelompok organisasi lain akan bertindak. Dalam suatu pengawasan terdapat dua unsur pokok yaitu implikasi dari pengawasan yang berwujud: *pragmatic* dan *symbolic*. Implikasi yang bersifat *pragmatic* berkaitan dengan apa yang akan individu lakukan atau tidak lakukan. Implikasi *pragmatic* sangat penting untuk mengendalikan individu dalam menggunakan kekuasaan atau kewenangannya. Implikasi *syimbolic* berkaitan dengan psikologis individu atau *charged emotionally*.<sup>100</sup>

Adapun pengawasan atau *controlling* dalam bahasa Inggris berasal dari kata control yang berarti *to run, to manage*. Pengawasan berarti mengatur. Lyndal F. urwick, mendefinisikan pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang dikeluarkan.<sup>101</sup> Adapun menurut Sondang Siagian, pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditemukan sebelumnya.<sup>102</sup> Pendapat lain, George R Terry, mengatakan bahwa pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar. Stephen Robein, mendefinisikan pengawasan adalah proses mengikuti perkembangan kegiatan untuk menjamin (*to ensure*) jalannya pekerjaan dengan demikian, dapat selesai secara sempurna (*accomplished*) sebagaimana yang direncanakan sebelumnya dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan.<sup>103</sup>

Mc. Farland memberikan definisi pengawasan (*control*) sebagai berikut. "*Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinate to correspond as closely as possible to chossen plans, orders objective, or policies*". (Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukna oleh bawahannya sesuai

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, hlm. 258-259.

<sup>101</sup> <http://www.negarahukum.com/hukum/teori-pengawasan.html> (diakses pada tanggal 27 Agustus 2018)

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Ibid.*

dengan rencana, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan). Jelasnya pengawasan harus berpedoman terhadap hal-hal berikut: (a) Rencana (*Planning*) yang telah ditentukan; (b) Perintah (*Orders*) terhadap pelaksanaan pekerjaan (*Performance*); (c) Tujuan; dan (d) Kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>104</sup> Selanjutnya, *European Federation for Welding, Joining, and Cutting* (EWF) memberikan batasan pengertian pengawasan sebagai proses untuk memeriksa kemajuan pencapaian terhadap tujuan yang telah direncanakan dan ketepatan dan efisiensi organisasi melalui analisis sumber daya, biaya, dan hasil yang dicapai (*the process oriented to verify: the advancement status of the planned objectives and the efficacy and efficiency of the organization through the analysis of the resources, cost, and proceeds*).<sup>105</sup>

Secara sederhana, pengawasan menurut Thomas P. DiNapoli adalah aktivitas atau prosedur yang dirancang untuk memberikan jaminan yang masuk akal bahwa suatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan (*activities or procedures designed to provide reasonable assurance that operations are going according to plan*). Pada tulisannya yang lain, DiNapoli mendefinisikan pengawasan sebagai integrasi dari aktivitas, perencanaan, sikap, kebijakan, dan upaya seseorang dalam suatu organisasi yang bekerja bersama-sama untuk memberikan jaminan yang masuk akal bahwa suatu tujuan dan misi yang ditetapkan oleh organisasi akan dapat tercapai (*the integration of the activities, plans, attitudes, policies, and efforts of the people of an organization working together to provide reasonable assurance that the organization will achieve its objectives and mission*).<sup>106</sup>

Dari definisi pengawasan oleh Thomas P. Dinapoli di atas dapat ditarik kesimpulan mengenai unsur-unsur pokok pengawasan sebagai berikut<sup>107</sup>:

1. Pengawasan mempengaruhi setiap aspek dalam organisasi yang meliputi orang, proses, dan sarana-prasarana.

---

<sup>104</sup> Maringan Masry Simbolon, *Dasar – Dasar Administrasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 61.

<sup>105</sup> European Federation for Welding, Joining, and Cutting (EWF), *Fundamentals of Management Control*, dalam A'an Effendi & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi...Op.cit.*, hlm. 262.

<sup>106</sup> *Ibid.*, hlm. 259-260.

<sup>107</sup> *Ibid.*, hlm. 260.

2. Pengawasan adalah unsur dasar yang meresap ke dalam organisasi, bukan unsur tambahan.
3. Memasukkan kualitas manajemen yang baik.
4. Keberhasilan atau kegagalan pengawasan tergantung pada orang-orang dalam organisasi.
5. Pengawasan akan efektif apabila semua orang dalam organisasi bekerja bersama-sama.
6. Pengawasan memberikan tingkat kenyamanan untuk memungkinkan tercapainya tujuan organisasi dan pengawasan membantu organisasi mencapai apa yang menjadi misinya.

The Saylor Foundation mengartikan pengawasan sebagai berikut: *Controlling involves ensuring that performance does not deviate from standards. Controlling consists of three steps, which include (1) establishing performance standards, (2) comparing actual performance against standards, and (3) taking corrective action when necessary. Performance standards are often stated in monetary terms such as revenue, costs, or profits but may also be stated in other terms, such as units produced, number of defective products, or levels of quality or customer service.*<sup>108</sup>

Dari beberapa definisi diatas dapat disimpulkan, bahwa pengawasan adalah proses untuk menjaga agar kegiatan terarah menuju pencapaian tujuan seperti yang direncanakan dan bila ditemukan penyimpangan-penyimpangan diambil tindakan koreksi. Pengawasan pada intinya adalah suatu aktivitas yang dilakukan dalam rangka untuk menjamin bahwa suatu prosedur yang telah ditetapkan benar-benar dilaksanakan dan tujuan yang ingin dicapai benar-benar terwujud.

Pengawasan dapat dibagi menjadi 4 (empat) macam. *Pertama*, Pengawasan dari dalam organisasi (*Internal Control*). Pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/ unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat/ unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh organisasi. Data kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam nilai kebijaksanaan pimpinan. Untuk itu kadang-kadang pimpinan perlu meninjau kembali

---

<sup>108</sup> The Saylor Foundation dalam [https://saylordotorg.github.io/text\\_principles-of-management-v1.1/s05-04-planning-organizing-leading-an.html](https://saylordotorg.github.io/text_principles-of-management-v1.1/s05-04-planning-organizing-leading-an.html) (diakses pada tanggal 28 Agustus 2018).

kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya *internal control*.<sup>109</sup> *Kedua*, Pengawasan dari luar organisasi (*external control*) Pengawasan eksternal (*external control*) berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat / unit pengawasan dari luar organisasi itu adalah pengawasan yang bertindak atas nama atasan pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya. *Ketiga*, Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran pengawasan preventif ini disebut preaudit. Adapun dalam pengawasan preventif ini dapat dilakukan hal-hal berikut<sup>110</sup> :

1. Menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan dan tata kerjanya;
2. Membuat pedoman / manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan;
3. Menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya;
4. Mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya;
5. Menentukan sistem koordinasi, pelaporan, dan pemeriksaan; dan
6. Menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.

Keempat, Pengawasan Represif yaitu pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. <sup>111</sup>

Macam-macam pengawasan di atas pada intinya bertujuan untuk memastikan bahwa sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai dan mencegah terjadinya tindakan penyelewengan serta penyalahgunaan kekuasaan dalam upaya mencapai tujuan itu. Dalam manajemen pemerintahan, pengawasan bertujuan

---

<sup>109</sup> Maringan Masry Simbolon, *Dasar – Dasar...Op.Cit.*, hlm. 62.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Ibid.*, hlm. 64.

menjalankan fungsi terdepan untuk mempertahankan upaya perlindungan terhadap aset pemerintah dan mencegah serta mendeteksi terjadinya kesalahan dan kecurangan (*serves as the first line of defense in safeguarding assets and preventing and detecting errors and fraud...helps government program managers achieve desired results through effective stewardship of public resources*).<sup>112</sup>

Pengawasan menurut Sorin Domnisoru pada dasarnya memiliki fungsi sebagai berikut<sup>113</sup>:

1. Pengawasan menjadi sarana verifikasi-evaluasi untuk mencapai tujuan organisasi serta mengembangkan dan mempertahankan sistem tertentu mengenai pengumpulan, penyimpanan, pengolahan, pembaruan dan penyebarluasan informasi, data manajemen dan keuangan. Pengawasan adalah mekanisme yang diterapkan dalam suatu organisasi yang berfungsi sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia, seperti sumber daya manusia, tujuannya untuk mengoptimalkan organisasi.
2. Pengawasan berfungsi sebagai mekanisme untuk memberikan informasi yang benar sebagai dasar pengambilan keputusan oleh organisasi.
3. Pengawasan berfungsi sebagai sarana perlindungan aset dan termasuk inventaris organisasi.
4. Pengawasan berfungsi untuk meningkatkan ketaatan organisasi terhadap hukum dan peraturan-peraturan lainnya.
5. Pengawasan berfungsi sebagai sarana untuk mencapai tujuan organisasi, yaitu meningkatkan fungsi sistem dalam organisasi dan untuk menghadapi perubahan yang terjadi dari luar.

Feltoe juga merumuskan bahwa pengawasan berfungsi untuk menjamin bahwa suatu kekuasaan tidak digunakan untuk merugikan warga negara (*to ensure that they are not abused to the detriment of citizens*).<sup>114</sup> Sedangkan Muchsan berpendapat bahwa pengawasan berfungsi untuk menghindari terjadinya perbuatan (pemerintah) yang merugikan masyarakat, setidaknya untuk menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.<sup>115</sup> *International Organization of Supreme Audit Institutions* merumuskan fungsi pengawasan sebagai berikut<sup>116</sup>:

---

<sup>112</sup> A'an Effendi & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi...Op.cit.*, hlm. 266.

<sup>113</sup> *Ibid.*, hlm. 266-267.

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm. 267.

<sup>115</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 36.

<sup>116</sup> A'an Effendi & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi...Op.cit.*, hlm. 267.

1. Menataati peraturan perundang-undangan dan perintah/petunjuk yang ditetapkan oleh manajemen.
2. Meningkatkan ketertiban, penghematan, efisiensi, dan efektivitas kegiatan dan keberhasilan pencapaian rencana yang telah ditetapkan.
3. Melindungi sumber daya yang ada dari tindakan kecurangan, pemborosan, penyalahgunaan, dan salah kelola.
4. Memberikan produk dan jasa yang berkualitas dan sesuai dengan misi organisasi.
5. Mengembangkan dan mempertahankan informasi keuangan dan manajemen yang terpercaya dan keterbukaan data melalui laporan yang tepat waktu.

### **BAB III**

## **ANALISIS REKONSTRUKSI KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN DEWAN ETIK HAKIM KONSTITUSI SEBAGAI UPAYA MEMPERKUAT INTEGRITAS HAKIM KONSTITUSI**

### **A. Urgensi Rekonstruksi Kedudukan dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi**

Kompleksitas persoalan kelembagaan pengemban kekuasaan kehakiman pasca perubahan UUD 1945 sangatlah beragam. Beberapa persoalan yang

berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman antara lain, putusan *judicial review* Mahkamah Konstitusi (MK) yang membatalkan kewenangan Komisi Yudisial (KY) untuk mengawasi perilaku hakim, mengecualikan hakim konstitusi dari pengawasan KY, dan menyatakan KY bukan lembaga negara yang secara fungsional setingkat dengan MA dan MK (meskipun dimuat dalam satu Bab Kekuasaan Kehakiman), menarik untuk dikaji kembali secara mendalam tentang desain kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945. Dampak dari pembatalan kewenangan pengawasan dalam UU KY tidak bisa direspon hanya dengan merubah UU KY, tetapi harus dibenahi dari desain konstitusionalnya dalam UUD 1945.

Kewenangan KY untuk mengawasi perilaku hakim sesungguhnya telah ditentukan dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 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". Tepatkah putusan MK membatalkan kewenangan itu dan membuat tafsir sendiri bahwa kalau seluruh hakim sudah diseleksi oleh KY, maka hakim-hakim inilah yang nantinya akan diawasi oleh KY. Sedangkan ketentuan didalam Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 menegaskan, sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden diajukan masing-masing tiga orang oleh MA, tiga orang oleh DPR, dan tiga orang oleh Presiden. Apakah dengan demikian hakim konstitusi terhindar dari pengawasan KY? Kalau demikian, siapa yang mengawasi perilaku etik hakim konstitusi?

Mengapa hakim konstitusi juga perlu diawasi? Putusan MK yang menyatakan bahwa hakim MK tidak termasuk yang diawasi oleh KY, menjadi *debateble* karena hakim konstitusi juga hakim yang perlu diawasi perilakunya oleh lembaga pengawas eksternal, supaya tidak terjadi disparitas pengawasan oleh KY terhadap pelaku kekuasaan kehakiman. Dengan putusan tersebut justru terjadi *conflict of interest* dalam diri MK.

Kehadiran KY untuk mengawasi perilaku hakim agung (dan hakim konstitusi) telah dibatalkan oleh MK melalui Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 mengenai

Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, tanggal 23 Agustus 2006. Menarik disimak pertimbangan MK dalam Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006:<sup>117</sup>

"...KY merupakan organ yang pengaturannya ditempatkan dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman, dengan mana terlihat bahwa MA diatur dalam Pasal 24A, KY diatur dalam Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 24B, dan MK diatur dalam Pasal 24C. Pengaturan yang demikian sekaligus menunjukkan bahwa menurut UUD 1945 KY berada dalam ruang lingkup kekuasaan kehakiman, meskipun bukan pelaku kekuasaan kehakiman. Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 berbunyi, "*Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden*". Pengaturan yang demikian menunjukkan keberadaan KY dalam sistem ketatanegaraan adalah terkait dengan MA. Akan tetapi, Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 telah menegaskan bahwa KY bukan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman, melainkan sebagai *supporting element* atau *state auxiliary organ* seperti yang ditegaskan oleh seorang mantan anggota PAH I BP MPR yang telah diuraikan di atas yang tidak dibantah oleh para mantan anggota PAH I BP MPR lainnya. Oleh karena itu, sesuai dengan jiwa (*spirit*) konstitusi dimaksud, prinsip *checks and balances* tidak benar jika diterapkan dalam pola hubungan internal kekuasaan kehakiman. Karena itu, hubungan *checks and balances* tidak dapat berlangsung antara MA sebagai *principal organ* dengan KY sebagai *auxiliary organ*. KY bukanlah pelaksana kekuasaan kehakiman, melainkan sebagai *supporting element* dalam rangka mendukung kekuasaan kehakiman yang merdeka, bersih dan berwibawa, meskipun untuk melaksanakan tugasnya tersebut, KY sendiri pun bersifat mandiri. Oleh karena itu, dalam perspektif yang demikian, hubungan antara KY sebagai *supporting organ* dan MA sebagai *main organ* dalam bidang pengawasan perilaku hakim seharusnya lebih tepat dipahami sebagai hubungan kemitraan (*partnership*) tanpa mengganggu kemandirian masing-masing, ..."

Di dalam putusan MK tersebut juga disimpulkan bahwa:

"... sepanjang menyangkut perluasan pengertian hakim menurut Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 yang meliputi hakim konstitusi terbukti bertentangan dengan UUD 1945 sehingga permohonan para Pemohon harus dikabulkan. Dengan demikian, untuk selanjutnya, **hakim konstitusi tidak termasuk dalam pengertian hakim yang perilaku etikanya diawasi oleh Komisi Yudisial**. Pengawasan terhadap pelaksanaan kode etik hakim konstitusi

---

<sup>117</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 mengenai Pengujian Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

dilakukan oleh Majelis Kehormatan yang tersendiri sesuai dengan ketentuan Pasal 23 UUMK sebagai pelaksanaan Pasal 24C ayat (6) UUD 1945.”

Kemudian ketika merumuskan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, KY dihadirkan kembali dalam kedudukan yang berbeda, yakni sebagai salah satu anggota Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK). Di dalam Pasal 27A ayat (2) ditegaskan “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.<sup>118</sup>

Namun sayang, dalam perkembangannya ketentuan Pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e UU No. 8 Tahun 2011 tersebut dibatalkan oleh MK dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. Mengapa unsur dari DPR, Pemerintah dan Mahkamah Agung dibatalkan keanggotaannya dalam Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK)? Dalam pertimbangannya Mahkamah berpendapat:<sup>119</sup>

“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.

...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. 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.

---

<sup>118</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 83.

<sup>119</sup> Lihat Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011 Perihal Pengujian UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, tanggal 18 Oktober 2011.

Terkait dengan unsur Komisi Yudisial, Mahkamah merujuk pada Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, tanggal 23 Agustus 2006, bahwa hakim konstitusi tidak termasuk yang diawasi oleh Komisi Yudisial.

Mahkamah perlu menegaskan bahwa keanggotaan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dari unsur Komisi Yudisial, DPR, Pemerintah, dan Mahkamah Agung tidak memberikan 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 imparialitas Mahkamah, maka Mahkamah 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.”

Meskipun dalam argumentasinya hakim konstitusi menyatakan, bahwa 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, ditambah lagi adanya pernyataan bahwa, terkait dengan unsur KY, Mahkamah merujuk pada Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, tanggal 23 Agustus 2006, bahwa hakim konstitusi tidak termasuk yang diawasi oleh Komisi Yudisial, tetapi anehnya dalam amar putusannya MK tidak menggugurkan unsur KY dalam MKMK.<sup>120</sup>

Setelah tertangkapnya mantan Ketua MK Akil Mochtar oleh KPK, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi tanggal 17 Oktober 2013 (Perppu MK), yang selanjutnya disahkan menjadi UU No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi menjadi Undang-Undang.

Melalui Perppu MK, ketentuan Pasal 27A UU No. 8 Tahun 2011 diubah. Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi tidak lagi disusun dan ditetapkan sendiri oleh MK, tetapi bersama-sama dengan KY. Di samping itu, untuk menegakkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, MK juga bersama-sama dengan KY diberi amanah membentuk Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi (MKHK) yang

---

<sup>120</sup> *Ibid.*

bersifat tetap.<sup>121</sup> Keanggotaan MKHK berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas unsur: a. 1(satu) orang mantan hakim konstitusi; b. 1 (satu) orang praktisi hukum; c. 2 (dua) orang akademisi yang salah satu atau keduanya berlatar belakang di bidang hukum; dan d. 1(satu) orang tokoh masyarakat. Masa jabatan MKHK selama 5 (lima) tahun dan tidak dapat dipilih kembali.<sup>122</sup>

Ketentuan lebih lanjut mengenai Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, tata cara pemilihan MKHK, susunan organisasi dan tata kerja MKHK diatur dengan Peraturan Bersama MK dan KY. Untuk mendukung pelaksanaan tugas MKHK dibentuk sekretariat yang berkedudukan di KY dan dipimpin oleh Sekretaris Jenderal KY.<sup>123</sup> Hal yang patut diapresiasi dari Perppu MK adalah sinergisitas kelembagaan MK dan KY dalam mengawasi pelaksanaan kode etik dan perilaku hakim, serta menyusun peraturan bersama tentang susunan organisasi dan tata kerja MKHK. Tentu, antara MK dan KY harus bekerja keras untuk duduk bersama menentukan langkah-langkah kelembagaan untuk melaksanakan amanah Perppu MK tersebut.

Di dalam Bab VII Ketentuan Peralihan ditambah 1 (satu) pasal, yakni Pasal 87A yang berbunyi, "Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi tetap melaksanakan tugas sampai dengan terbentuknya Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi berdasarkan Perppu ini". Kemudian di dalam Bab VIII Ketentuan Penutup, ditambah 1 (satu) pasal yakni Pasal 87B, yang ayat (1) nya menegaskan, "Pada saat Perppu ini mulai berlaku Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Perppu ini". Ketentuan dalam Pasal 87A dan Pasal 87B tersebut merupakan pengaturan transisional sampai terbentuknya MKHK dan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi yang baru. Hal ini dimaksudkan supaya tidak terjadi kekosongan aturan hukum dan *positioning* MKMK yang ketika itu juga bekerja memeriksa kasus AM di MK.

MKHK masih belum jelas diatur di dalam Perppu. MKHK akan menjadi lembaga pemeriksa, pengusul sanksi atau forum pembelaan diri. Menurut ketentuan Pasal 27A ayat (8) Perppu secara khusus menyebutkan wewenang MKHK, (a) memanggil hakim konstitusi yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk

---

<sup>121</sup> Lihat dalam Pasal 27A ayat (1) dan ayat (4) Perppu MK.

<sup>122</sup> Lihat dalam Pasal 27A ayat (5) dan ayat (7) Perppu MK.

<sup>123</sup> Lihat dalam Pasal 27A ayat (13) dan ayat (14) Perppu MK.

memberikan penjelasan dan pembelaan; (b) memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan (c) memberikan sanksi kepada hakim konstitusi yang terbukti melanggar kode etik. Pengaturan kewenangan yang semacam ini ibarat MKHK bertindak sebagai penyelidik, penuntut, sekaligus hakim bagi hakim konstitusi terduga pelanggar etik. Seharusnya ada dua lembaga, *pertama*, bertugas memeriksa dugaan pelanggaran etik atau perilaku. *Kedua*, MKHK akan berfungsi apabila sanksi yang akan dijatuhkan masuk kualifikasi sanksi berat.<sup>124</sup>

Namun nasib Perppu No. 1 Tahun 2013 tidak berumur panjang, karena selang satu minggu setelah diberlakukan, sejumlah advokat sudah mendaftarkan permohonannya ke MK untuk diujikan dengan alasan antara lain, Perppu MK tersebut dipandang bermasalah secara formal ataupun materialnya. Syarat penerbitan Perppu tidak terpenuhi, tidak ada kegentingan yang memaksa terkait UU MK.<sup>125</sup> Melalui Putusan MK No. 1-2/PUU-IX/2014 MK menyatakan UU Penetapan Perppu MK bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, ketentuan pengawasan terhadap hakim konstitusi kembali mendasarkan pada UU No. 8 Tahun 2011 dan Peraturan MK No. 1 Tahun 2013 dan Peraturan MK No. 2 Tahun 2013. Untuk selanjutnya kedua Peraturan MK tersebut dicabut dan diubah menjadi Peraturan MK No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

### **1. Tugas dan Wewenang Dewan Etik Hakim Konstitusi**

Selama ini MK telah memiliki Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi tersendiri, yang terutama didasarkan pada *The Bangalore Principles of Judicial Conduct* 2002 dan ditambah dengan nilai-nilai budaya Bangsa Indonesia. Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi tersebut telah dideklarasikan dengan nama *Sapta Karsa Hutama* pada tanggal 17 Oktober 2005, yang kemudian dituangkan ke dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 07/PMK/2005, yang merupakan penyempurnaan dari Kode Etik Hakim Konstitusi sebagaimana tertuang dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 02/PMK/2003 (dalam perkembangannya

---

<sup>124</sup> Ni'matul Huda, makalah yang disampaikan dalam acara *Roundtable Discussion tentang Kajian Akademik terhadap Perppu No. 1 Tahun 2013*, yang diselenggarakan Departemen HTN FH UII, Yogyakarta, 4 November 2013, hlm. 8.

<sup>125</sup> *Kompas*, 21 Oktober 2013.

telah diubah dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi). Pedoman perilaku hakim tersebut dimaksudkan untuk mengatur perilaku hakim yang diperkenankan, yang dilarang, yang diharuskan, maupun yang dianjurkan atau yang tidak dianjurkan, baik di dalam maupun di luar kedinasan, untuk membentuk hakim sebagai pejabat kekuasaan kehakiman (*ambtsdrager van rechtelijkenmacht*) yang memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela dan adil untuk dapat menjadi benteng terakhir dalam upaya penegakan hukum dan keadilan.<sup>126</sup>

Untuk kepentingan pengawasan internal MK dibentuk Dewan Etik Hakim Konstitusi.<sup>127</sup> Dewan Etik tersebut bersifat tetap.<sup>128</sup> Dengan demikian, Dewan Etik akan bekerja *day-to day* dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Dewan Etik bertugas menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan Kode Etik Hakim Konstitusi. Dewan Etik beranggotakan tiga orang yang berasal dari unsur mantan hakim MK (1 orang), Guru Besar dalam bidang hukum (1 orang), dan tokoh masyarakat (1 orang).<sup>129</sup> Keanggotaan Dewan Etik ditetapkan dengan Keputusan Ketua MK.<sup>130</sup> Masa jabatan anggota Dewan Etik tiga tahun dan setelahnya tidak dapat dipilih kembali.<sup>131</sup> Calon anggota Dewan Etik dipilih oleh Panitia Seleksi yang bersifat independen.<sup>132</sup> Panitia seleksi terdiri atas tiga orang anggota yang dipilih dalam Rapat Pleno Hakim yang bersifat tertutup.<sup>133</sup>

Terkait tugas Dewan Etik ditentukan sebagai berikut: a. melakukan pengumpulan, pengolahan dan penelaahan laporan dan/atau informasi tentang dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh hakim Konstitusi, dan b. menyampaikan

---

<sup>126</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan...*, *Op.Cit.*, hlm. 81.

<sup>127</sup> Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Di dalam Pasal 1 angka 3 ditegaskan bahwa Dewan Etik Hakim Konstitusi (Dewan Etik), adalah perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan Kode Etik Hakim Konstitusi terkait dengan laporan dan informasi mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang disampaikan oleh masyarakat. Lihat juga Pasal 14 ayat (1).

<sup>128</sup> Lihat Pasal 14 ayat (2) PMK No. 2 Tahun 2014.

<sup>129</sup> Lihat Pasal 15 ayat (1) PMK No. 2 Tahun 2014.

<sup>130</sup> Lihat Pasal 17 PMK No. 2 Tahun 2014.

<sup>131</sup> Lihat Pasal 15 ayat (2) PMK No. 2 Tahun 2014.

<sup>132</sup> Lihat Pasal 20 ayat (1) PMK No. 2 Tahun 2014.

<sup>133</sup> Lihat Pasal 20 ayat (2) PMK No. 2 Tahun 2014.

laporan pelaksanaan tugas secara tertulis setiap tahun kepada MK.<sup>134</sup> Adapun wewenang Dewan Etik ditentukan sebagai berikut: a. memberikan pendapat secara tertulis atas pertanyaan Hakim Konstitusi mengenai suatu perbuatan yang mengandung keraguan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2); b. memanggil dan memeriksa Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang diduga melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) untuk memberikan penjelasan dan pembelaan, termasuk untuk dimintai dokumen atau alat bukti lain; c. memanggil dan meminta keterangan pelapor, saksi dan/atau pihak lain yang terkait dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2), termasuk meminta dokumen atau alat bukti lain; d. menjatuhkan sanksi berupa teguran lisan kepada Hakim terlapor atau Hakim Terduga yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2); e. mengusulkan pembentukan Majelis Kehormatan untuk memeriksa dan mengambil keputusan terhadap Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang diduga telah melakukan pelanggaran berat terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) dan untuk memeriksa dan mengambil keputusan terhadap Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang telah mendapatkan teguran lisan dan/atau tertulis sebanyak 3 (tiga) kali; dan f. mengusulkan pembebas tugas Hakim Terlapor atau hakim Terduga yang diduga telah melakukan pelanggaran berat terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) dan Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang telah mendapatkan teguran lisan sebanyak 3 (tiga) kali.<sup>135</sup> Untuk menjaga kehormatan dan keluhuran martabat Hakim Konstitusi, seluruh laporan dan informasi mengenai pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) hanya diperuntukkan bagi Dewan Etik dan Majelis Kehormatan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> Lihat Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2) PMK No. 2 Tahun 2014.

<sup>135</sup> Lihat Pasal 22 PMK No. 2 Tahun 2014. Rasanya agak ganjil kalau kriteria atau indikator pelanggaran berat didasarkan pada jumlah pelanggaran, dan tidak didasarkan pada kualitas pelanggarannya. Bisa diambil contoh peristiwa tertangkapnya mantan Hakim Konstitusi Akil Mochtar dan Patrialis Akbar.

<sup>136</sup> Lihat Pasal 23 PMK No. 2 Tahun 2014.

Rapat Dewan Etik dilaksanakan untuk merumuskan pendapat tertulis Dewan Etik atas pertanyaan Hakim Konstitusi mengenai suatu perbuatan mengenai yang mengandung keraguan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf a; b. melakukan pemeriksaan terhadap Hakim Terlapor atau Hakim Terduga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf b; dan c. mengambil Keputusan Dewan Etik.<sup>137</sup> Rapat Dewan Etik tertutup untuk umum.<sup>138</sup> Pendapat tertulis Dewan Etik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 huruf a disampaikan kepada Ketua MK dan Hakim Konstitusi yang bersangkutan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya pertanyaan tertulis.<sup>139</sup>

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Majelis Kehormatan serta Dewan Etik tunduk pada prinsip-prinsip independensi, objektivitas, imparialitas, penghormatan kepada profesi Hakim Konstitusi, praduga tak bersalah, transparansi, serta akuntabilitas.<sup>140</sup> Keputusan yang diambil oleh Dewan Etik maupun Majelis Kehormatan harus didasarkan pada asas kepatutan, moral, dan etik; fakta yang terungkap dalam sidang dan rapat; Kode Etik Hakim Konstitusi; dan keyakinan anggota Dewan Etik dan anggota Majelis Kehormatan.<sup>141</sup>

## **2. Pentingnya Rekonstruksi Kedudukan dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi**

Pembentukan Dewan Etik MK ini tergolong unik, karena melekat di MK dibentuk secara internal, dasar hukumnya hanya diatur dengan Peraturan MK tetapi bersifat tetap, yang tugas utamanya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan Kode Etik Hakim Konstitusi terkait dengan laporan dan informasi mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang disampaikan oleh masyarakat. Jadi tidak diatur di dalam UU MK. Sementara KY yang dibentuk melalui UUD 1945 justru tidak dapat mengawasi perilaku hakim MK karena kewenangan KY yang diatur dalam UU KY telah

---

<sup>137</sup> Lihat Pasal 24 PMK No. 2 Tahun 2014.

<sup>138</sup> Lihat Pasal 28 PMK No. 2 Tahun 2014.

<sup>139</sup> Lihat Pasal 25 PMK No. 2 Tahun 2014.

<sup>140</sup> Lihat Pasal 55 PMK No. 2 Tahun 2014.

<sup>141</sup> Lihat Pasal 70 PMK No. 2 Tahun 2014.

digugurkan oleh MK melalui Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006. Alih-alih menjawab keresahan dan kritik publik pasca tertangkapnya Akil Mochtar dibentuklah lembaga pengawas internal bernama Dewan Etik.

Setelah lahirnya Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 tersebut, Hakim MK sudah dua kali tersandung kasus korupsi yang dilakukan oleh Akil Mochtar dan Patrialis Akbar. Belakangan Dewan Etik juga memberikan peringatan dua kali kepada mantan Ketua MK Arif Hidayat terkait pelanggaran etik, yang kemudian menimbulkan gejolak di masyarakat yang menuntut dirinya untuk mengundurkan diri sebagai Ketua MK.

Peristiwa demi peristiwa yang menimpa hakim MK terkait kasus korupsi tentu menjadi pelajaran yang sangat berharga bagi masyarakat dan utamanya MK sendiri, karena masyarakat mempertanyakan integritas hakimnya sekaligus juga lembaga MK. Atas nama independensi hakim, benarkah hakim MK tidak dapat diawasi secara eksternal? Bagaimana pun hakim itu manusia yang tidak pernah luput dari dosa dan salah. Hadirnya lembaga pengawas eksternal tentu sangat dibutuhkan untuk turut menjaga integritas hakim maupun lembaga MK.

Melalui Peraturan MK No. 2 Tahun 2014 tersebut sebagaimana telah dibahas di atas, dapat diketahui bagaimana kedudukan, tugas dan wewenang Dewan Etik. *Pertama*, kedudukan Dewan Etik yang bersifat tetap tetapi tidak diatur dalam undang-undang, misalnya dalam UU MK. *Kedua*, dasar hukum kewenangan Dewan Etik diatur melalui Peraturan MK. *Ketiga*, kekuatan hukum putusan Dewan Etik hanya sebatas rekomendasi yang disampaikan kepada Ketua MK dan hakim konstitusi yang bersangkutan. *Keempat*, mandat pembentukan Dewan Etik yang dibentuk dan bertanggungjawab kepada Ketua MK.

Berbagai kelemahan terkait dengan kedudukan, tugas, dan wewenang Dewan Etik MK di atas, maka untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan Kode Etik Hakim Konstitusi terkait dengan laporan dan informasi mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang disampaikan oleh masyarakat, pengaturan Dewan Etik harus dilakukan rekonstruksi ulang melalui perubahan dasar hukum keberadaan

kelembagaan, wewenang, dan tugas Dewan Etik yang diatur dalam atau dengan undang-undang.

Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang berarti sumber kewenangan berasal dari pembentuk undang-undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden. Karena itu, pembubaran atau pengubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Karena dibentuk berdasarkan undang-undang, maka lembaga itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.

Pengaturan kewenangan mengenai lembaga tersebut terdapat dalam undang-undang (UU), tetapi pengangkatan anggotanya tetap dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara tertinggi. Bahkan, lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang dasar pun pengangkatan anggotanya tetap dilakukan dengan Keputusan Presiden, sehingga pembentukan dan pengisian jabatan keanggotaan semua lembaga negara tersebut tetap melibatkan peran administrasi yang kekuasaan tertingginya berada di tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden adalah kepala pemerintahan dan karena itu presiden jugalah yang merupakan administrator negara tertinggi atau pejabat tata usaha negara yang tertinggi.<sup>142</sup>

Sebagaimana telah diuraikan di atas, oleh karena pembentukan Dewan Etik MK dibentuk berdasarkan Peraturan MK dan keanggotaan Dewan Etik ditetapkan dengan Keputusan Ketua MK, maka secara kelembagaan kedudukan Dewan Etik tersebut sangat lemah karena tergantung pada MK dan dapat diubah atau dibubarkan oleh MK. Jika Dewan Etik diatur dengan undang-undang, maka secara kelembagaan tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.

Pembentukan lembaga negara/organ negara/alat-alat perlengkapan negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Demikian juga pembentukan negara tidak lain

---

<sup>142</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan...*, *Loc.Cit.*, hlm. 50.

untuk kepentingan rakyat sehingga pembentukan lembaga negara/organ negara/alat perlengkapan negara harus merepresentasikan aspirasi rakyat.<sup>143</sup>

Kalau dipakai ukuran Jellinek, maka organ yang tidak langsung (Dewan Etik) bersumber pada organ yang langsung (MK). Oleh karena itu, sifat hakekatnya dilihat dari segi bahwa ia bertanggungjawab pada organ yang langsung (MK) dan berada di bawah kekuasaan organ yang langsung (MK). Itu sifat hakekat dari *mittlebare organen*. Sedangkan dasar hukum atau fungsi dari yang tidak langsung (Dewan Etik) menurut ajaran sarjana-sarjana Eropa Kontinental dapat ditinjau dari dua dasar, yaitu:<sup>144</sup> a. Memang berdasarkan hukum dia mempunyai tugas tertentu. Prinsipnya dia terbentuk karena berdasarkan hukum, berdasarkan organ yang langsung. b. Didasarkan atas perjanjian untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Dalam hal pihak swasta ikut menyelenggarakan kepentingan umum.

Dalam hal organ yang tidak langsung ini dapat diadakan beberapa pembagian. Pembagian yang terpenting yaitu pembagian antara organ yang membentuk wewenang semacam wewenang dari organ yang langsung, dan organ tidak langsung yang tidak memiliki wewenang semacam itu. Jellinek menyebutnya organ tidak langsung yang memiliki wewenang-wewenang dari penguasa (organ langsung) disebutnya dengan istilah: (a) *notwendige organ*; (b) sedang yang tidak memiliki *facultative organ*. Yang memiliki wewenang semacam wewenang dari yang langsung.<sup>145</sup>

Demikian pula dengan putusan Dewan Etik yang hanya sebatas rekomendasi yang disampaikan kepada Ketua MK, bagaimana jika yang melakukan pelanggaran etik itu adalah Ketua MK – belajar dari peristiwa tertangkapnya mantan Ketua MK Akil Mochtar. Berbagai kelemahan yang melekat pada tubuh Dewan Etik sejak kelahirannya tentu ke depan memerlukan penyempurnaan dan penguatan secara kelembagaan.

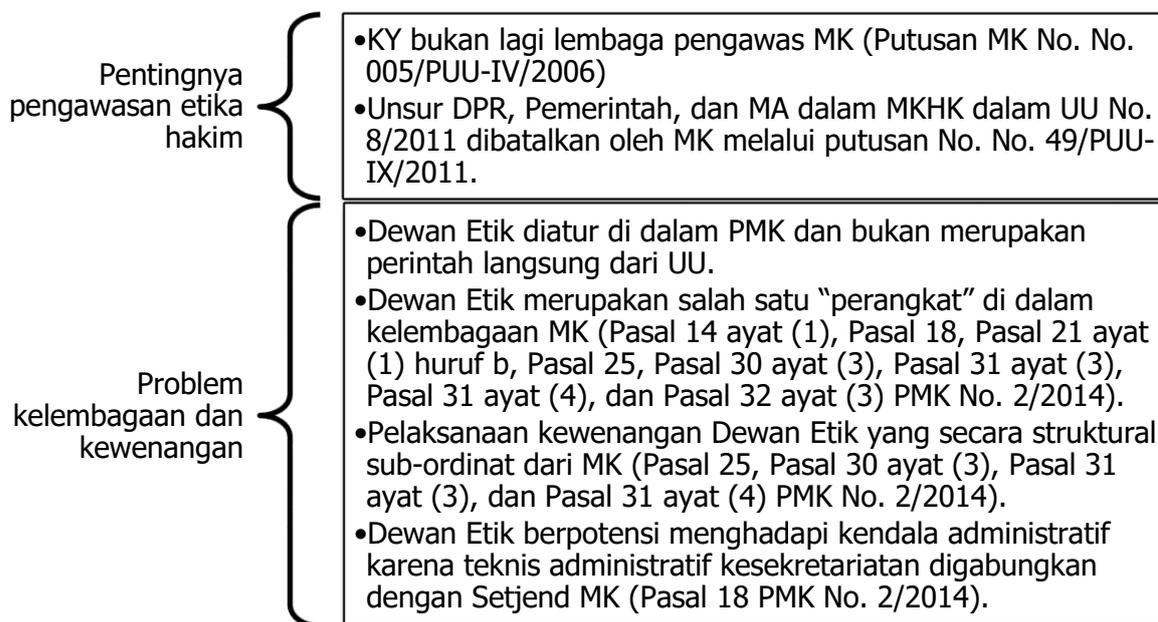
Berdasarkan uraian di atas, urgensi rekonstruksi kedudukan dan kewenangan dapat disimpulkan dalam tabel sebagai berikut:

---

<sup>143</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi...*, *Loc.Cit.*, hlm. 25-26.

<sup>144</sup> *Ibid.*, hlm. 30.

<sup>145</sup> *Ibid.*



## **B. Konsep Rekonstruksi Kedudukan dan Kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi**

Keberadaan Dewan Etik Hakim Konstitusi adalah sebagai perangkat untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim, serta Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi (Sapta Karsa Utama). Makna kata “menjaga” mengandung pengertian tindakan yang bersifat preventif, yang berarti mencegah atau menghindari adanya pelanggaran Kode Etik Hakim Konstitusi dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Sedangkan kata “menegakkan” mengandung pengertian tindakan secara represif, yaitu penindakan yang berupa pemberian sanksi terhadap hakim yang terbukti melanggar Kode Etik. Dewan Etik memiliki kewenangan memeriksa dan memutus laporan pengaduan masyarakat dan informasi media/masyarakat terkait dugaan pelanggaran kode etik dan perilaku Hakim Konstitusi serta pelanggaran terhadap UU MK mengenai larangan dan kewajiban Hakim Konstitusi.

Kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi dapat dilihat pada Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 2 Tahun 2014 tentang Majelis

Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Melihat pada nomenklatur, PMK ini tidak spesifik mengatur mengenai Dewan Etik Hakim Konstitusi. Pengaturan mengenai lembaga ini menjadi satu dalam pengaturan mengenai Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK). Jika membaca PMK dimaksud, Dewan Etik Hakim Konstitusi bersifat permanen sementara MKMK bersifat *ad hoc*. Mahkamah (MKMK) ini baru akan dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi jika terdapat usulan dari Dewan Etik. Hal ini sebagaimana dapat dilihat pada Pasal 2 ayat (2) PMK No. 2 Tahun 2014 yang menyatakan: "*Majelis Kehormatan dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi atas usul Dewan Etik*". Sementara mengenai definisi dari MKMK itu sendiri dapat ditemukan pada Pasal 1 angka 2 PMK No. 2 Tahun 2014 yang menyatakan: "*Majelis Kehormatan adalah salah satu perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan Kode Etik Hakim Konstitusi terkait dengan laporan mengenai dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang disampaikan oleh Dewan Etik*".

Meskipun Dewan Etik Hakim Kontitusi tidak menjadi nomenklatur pada PMK No. 2 Tahun 2014, namun sejatinya posisi Dewan Etik ini sangat penting. Hal ini karena pembentukan MKMK tidak akan pernah terwujud manakala Dewan Etik tidak pernah mengusulkan pembentukannya. Sementara usulan pembentukan MKMK oleh Dewan Etik baru akan terjadi jika ditemukan dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi (Hakim Terlapor/Hakim Terduga).

Terlepas tidak dijadikannya nama Dewan Etik sebagai nomenklatur dalam PMK namun kedudukan dan fungsi Dewan Etik Hakim Konstitusi sangat vital. Kedudukan Dewan Etik Hakim Konstitusi bersifat tetap<sup>146</sup>, hal yang berbeda dari MKMK yang bersifat *ad hoc*. Pada sisi fungsi, Dewan Etik dapat disebut sebagai "pengumpan" bagi pembentukan MKMK karena adanya dugaan pelanggaran berat oleh Hakim Konstitusi. Secara spesifik, fungsi Dewan Etik Hakim Konstitusi dapat dilihat pada Pasal 14 ayat (1) PMK No. 2 Tahun 2014 yang menyatakan: "*Dewan Etik merupakan salah satu perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan Kode Etik*".

---

<sup>146</sup> Pasal 14 ayat (2) PMK No. 2 Tahun 2014.

*Hakim Konstitusi terkait dengan laporan dan/atau informasi mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga”.*

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat dipahami bahwa fungsi utama Dewan Etik Hakim Konstitusi adalah menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan kode etik Hakim Konstitusi. Pada saat yang sama, fungsi yang serupa dijalankan oleh Komisi Yudisial yang berperan dalam mengusulkan pengangkatan hakim agung dan menjaga serta menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.<sup>147</sup>

Posisi Dewan Etik Hakim Konstitusi yang dinilai vital selayaknya ditopang dengan tugas dan kewenangan yang memadai. Merujuk pada PMK No. 2 Tahun 2014, Dewan Etik Hakim Konstitusi memiliki tugas antara lain: a. melakukan pengumpulan, pengolahan dan penelaahan laporan dan/atau informasi tentang dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi, dan b. menyampaikan laporan pelaksanaan tugas secara tertulis setiap tahun kepada Mahkamah Konstitusi.<sup>148</sup>

## **1. Rekonstruksi Dewan Etik Hakim Konstitusi**

Jika menelusuri jejak sejarah perjalanan Dewan Etik Hakim Konstitusi, lembaga ini merupakan alternatif yang kesekian kalinya, setelah institusi-institusi lain yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengawasan etik, “ditolak” oleh Mahkamah Konstitusi. Semula, kewenangan tersebut diberikan kepada Komisi Yudisial melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, namun kemudian dibatalkan setelah Mahkamah Konstitusi menyatakan inkonstitusional melalui Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006.

Sebelum diputuskan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 di atas, kewenangan Komisi Yudisial mengenai

---

<sup>147</sup> KY tidak dapat melakukan pengawasan terhadap Hakim MK berdasarkan Putusan MK Nomor 005/PUU-IV/2006 perkara pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945. Diantara alasan mengapa KY dinyatakan tidak berwenang mengawasi Hakim Konstitusi bahwa Hakim Konstitusi, menurut MK dalam putusannya, bukan obyek pengawasan KY dengan alasan hakim konstitusi bukanlah hakim profesi seperti hakim biasa. Bila hakim biasa tak terikat dengan jangka waktu, tidak demikian dengan hakim konstitusi yang diangkat hanya untuk jangka waktu lima tahun.

<sup>148</sup> Pasal 21 ayat (1) PMK No. 2 Tahun 2014.

pengawasan terhadap perilaku hakim konstitusi dapat dilihat pada Pasal 13 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, yaitu (a) mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR, dan (b) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Selanjutnya Pasal 20 UU Nomor 22 Tahun 2004, menegaskan bahwa "Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf b, Komisi Yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Sedangkan pengertian hakim menurut UU Nomor 22 Tahun 2004, ditegaskan dalam Pasal 1 angka 5 yang berbunyi: "Hakim adalah Hakim Agung dan hakim pada badan peradilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung serta Hakim Mahkamah Konstitusi".

Komisi Yudisial kembali dimasukkan ke dalam pelaksanaan pengawasan hakim konstitusi melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014. Namun, norma tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014. Pada tahun 2013, dengan kasus ditangkapnya Ketua Mahkamah Konstitusi (Akil Muchtar), Mahkamah Konstitusi kemudian membentuk MKMK untuk menangani kasus dugaan pelanggaran etik yang dilakukan oleh Akil Muchtar. Di samping itu, Mahkamah Konstitusi juga menganggap perlu untuk dibentuknya Dewan Etik Hakim Konstitusi yang bersifat permanen. Urgensi pengawasan etika hakim konstitusi inilah yang kemudian melahirkan PMK Nomor 2 Tahun 2013 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

Setelah berjalan 1 (satu) tahun, PMK Nomor 1 Tahun 2013 kemudian diubah dengan PMK No. 2 Tahun 2014 dengan nomenklatur yang sama. Pada PMK ini, keberadaan Dewan Etik Hakim Konstitusi tetap diatur. dipertahankannya Dewan Etik dalam PMK No. 2 Tahun 2014 sepertinya sudah mendapat sinyal dari MK pasca dibacakannya Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014. Selang beberapa saat setelah

lahirnya putusan MK tersebut, MK mengeluarkan peraturan sebagai dasar kerja MKMK dan Dewan Etik.

Secara kelembangaan, Dewan Etik Hakim Konstitusi dalam PMK No. 2 Tahun 2014 adalah lembaga tetap. PMK No. 2 Tahun 2014 tidak menyebutkan secara eksplisit kedudukan Dewan Etik Hakim Konstitusi. Namun, kedudukan lembaga ini dapat terbaca secara implisit dari beberapa pasal di dalam PMK, antara lain:

1. Pasal 14 ayat (1) yang menyatakan: "*Dewan Etik merupakan salah satu perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan Kode Etik Hakim Konstitusi terkait dengan laporan dan/atau informasi mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga*".
2. Pasal 17 yang menyatakan: "*Keanggotaan Dewan Etik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi*".<sup>149</sup>
3. Pasal 18 yang menyatakan: "*Dewan Etik dibantu oleh sekretariat yang ditetapkan oleh Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi*".
4. Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan: "*Calon anggota Dewan Etik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) dipilih oleh Panitia Seleksi yang bersifat independen*".
5. Pasal 20 ayat (2) yang menyebutkan: "*Panitia Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas 3 (tiga) orang anggota yang dipilih dalam Rapat Pleno Hakim yang bersifat tertutup*".
6. Pasal 20 ayat (6) yang menyatakan: "*Panitia Seleksi ditetapkan dengan Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi*".
7. Pasal 21 ayat (1) huruf b yang menyatakan: "*Dewan Etik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat mempunyai tugas: b. menyampaikan laporan pelaksanaan tugas secara tertulis setiap tahun kepada Mahkamah Konstitusi*".

---

<sup>149</sup> Pasal 15 ayat (1) PMK No. 2 Tahun 2014 menyatakan: "Keanggotaan Dewan Etik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 berjumlah 3 (tiga) orang yang terdiri atas unsur: 1 (satu) orang mantan Hakim Konstitusi; 1 (satu) orang Guru Besar dalam bidang hukum; dan 1 (satu) orang tokoh masyarakat.

8. Pasal 25 yang menyatakan: "*Pendapat tertulis Dewan Etik sebagaimana dimaksud pada Pasal 24 huruf a disampaikan kepada Ketua Mahkamah Konstitusi dan Hakim Konstitusi yang bersangkutan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya pertanyaan tertulis.*"
9. Pasal 30 ayat (3) yang menyatakan: "*Berita Acara Pemeriksaan Dewan Etik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Ketua Mahkamah Konstitusi dan Hakim Terlapor atau Hakim Terduga dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) hari kerja sejak Berita Acara Pemeriksaan Dewan Etik ditandatangani.*"
10. Pasal 31 ayat (3) yang menyatakan: "*Berita Acara Pemeriksaan Dewan Etik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Ketua atau Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dan Hakim Terlapor atau Hakim Terduga dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) hari kerja sejak Berita Acara Pemeriksaan Dewan Etik ditandatangani.*"
11. Pasal 31 ayat (4) yang menyatakan: "*Dalam hal Dewan Etik menjatuhkan sanksi berupa teguran lisan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Ketua dan/atau Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi, Berita Acara Pemeriksaan Dewan Etik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Ketua dan/atau Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dan seluruh Hakim Konstitusi dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) hari kerja sejak Berita Acara Pemeriksaan Dewan Etik ditandatangani.*"
12. Pasal 32 ayat (3) yang menyatakan: "*Berita Acara Pemeriksaan Dewan Etik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi dan Hakim Terlapor atau Hakim Terduga dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) hari kerja sejak Berita Acara Pemeriksaan Dewan Etik ditandatangani.*"

Jika melihat pada 12 (duabelas) norma yang disebutkan di atas, dapat dianalisa sebagai berikut. *Pertama*, Dewan Etik merupakan salah satu perangkat di dalam kelembagaan Mahkamah Konstitusi (lembaga internal). Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 14 ayat (1), Pasal 18, Pasal 21 ayat (1) huruf b,

Pasal 25, Pasal 30 ayat (3), Pasal 31 ayat (3), Pasal 31 ayat (4), dan Pasal 32 ayat (3) PMK Nomor 2 Tahun 2014.

Posisi Dewan Etik yang ditempatkan sebagai bagian dalam kelembagaan Mahkamah Konstitusi, terutama karena didasarkan pada PMK, adalah tidak tepat. Dewan Etik Hakim Konstitusi yang merupakan lembaga permanen dan berfungsi melakukan pengawasan etika hakim konstitusi berpotensi tidak mampu menjalankan fungsinya karena adanya *conflict of interest*. Idealnya, kelembagaan Dewan Etik Hakim Konstitusi di luar kelembagaan Mahkamah Konstitusi. Untuk itu, perlu dipertimbangkan untuk mengatur pembentukan Dewan Etik Hakim Konstitusi dan Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi di dalam peraturan tersendiri. Peneliti mengusulkan pembentukan Dewan Etik Hakim Konstitusi dan Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi di dalam undang-undang, baik di dalam undang-undang yang mengatur mengenai Mahkamah Konstitusi (UU MK) maupun undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai kelembagaan Dewan Etik dan Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

*Kedua*, kedudukan Dewan Etik Hakim Konstitusi berada di bawah Mahkamah Konstitusi. Bahkan dalam beberapa ketentuan Dewan Etik Hakim Konstitusi dinyatakan berada di bawah Ketua Mahkamah Konstitusi, seperti terlihat di dalam ketentuan Pasal 25, Pasal 30 ayat (3), Pasal 31 ayat (3), dan Pasal 31 ayat (4).

Dalam melaksanakan kewenangannya untuk memeriksa dan menindaklanjuti laporan mengenai dugaan pelanggaran etik, sudah selayaknya Berita Acara Pemeriksaan Dewan Etik Hakim Konstitusi tidak disampaikan kepada Ketua Mahkamah Konstitusi dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi. Hal ini mengingat Ketua dan/atau Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi potensial menjadi pihak terlapor atau terduga melakukan pelanggaran etik. Kalaupun ada pendapat yang mengatakan bahwa kelemahan regulasi dimaksud (penyampaian Berita Acara Pemeriksaan kepada Ketua dan/atau Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi) juga ditambahkan dengan penyampaian Berita Acara dimaksud kepada seluruh hakim konstitusi, hal ini juga tetap saja tidak ideal.

Menurut Peneliti, idealnya kerja Dewan Etik Hakim Konstitusi “dijauhkan” dari kerja administratif yang berhubungan langsung atau tidak langsung dengan Mahkamah Konstitusi.

*Ketiga*, Dewan Etik Hakim Konstitusi berpotensi menghadapi kendala administratif manakala teknis administratif kesekretariatan digabungkan dengan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi sebagaimana terlihat di dalam Pasal 18 PMK Nomor 2 Tahun 2014. Bagaimanapun juga Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Ketua Mahkamah Konstitusi (pihak yang menjadi obyek pengawasan Dewan Etik). Menurut Peneliti, idealnya kelembagaan Dewan Etik baik anggota Dewan Etik maupun kesekretariatan Dewan Etik dipisahkan dari Mahkamah Konstitusi dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.

Persoalan kedudukan Dewan Etik Hakim Konstitusi yang sebagaimana dijelaskan di awal berpengaruh cukup signifikan terhadap kewenangan yang dimilikinya. Jika dibaca secara ekspilisit, kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi dapat ditemukan pada Pasal 22 PMK Nomor 2 Tahun 2014 yang meliputi: *Pertama*, pemberian pendapat secara tertulis atas pertanyaan Hakim Konstitusi mengenai suatu perbuatan yang mengandung keraguan sebagai pelanggaran etika. *Kedua*, pemanggilan dan pemeriksaan Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang diduga melakukan pelanggaran etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan serta untuk dimintai dokumen atau alat bukti lain. *Ketiga*, pemanggilan dan permintaan keterangan pelapor, saksi dan/atau pihak lain yang terkait dengan dugaan pelanggaran etik. *Keempat*, penjatuhan sanksi berupa teguran lisan kepada Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang terbukti melakukan pelanggaran etik. *Kelima*, pengusulan pembentukan Majelis Kehormatan atas dugaan adanya pelanggaran berat dan untuk memeriksa dan mengambil keputusan terhadap Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang telah mendapatkan teguran lisan dan/atau tertulis sebanyak 3 (tiga) kali. *Keenam*, pengusulan pembebastugasan Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang diduga

telah melakukan pelanggaran berat dan Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang telah mendapatkan teguran lisan sebanyak 3 (tiga) kali.

Berdasarkan pembacaan mengenai kedudukan kelembagaan dan kewenangan Dewan Etik di atas, Peneliti mengusulkan rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi sebagaimana berikut.

### **a) Aspek Kelembagaan**

#### **1. Dasar Hukum**

Sejauh ini, pengaturan mengenai Dewan Etik Hakim Konstitusi dapat ditemukan pada PMK Nomor 2 Tahun 2014 sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya. Pengaturan Dewan Etik Hakim Konstitusi yang merupakan lembaga permanen di dalam PMK akan menimbulkan permasalahan hukum. Untuk itu, Peneliti mengusulkan dasar hukum pembentukan Dewan Etik Hakim Konstitusi ke dalam suatu undang-undang.

Gagasan mengenai perlu dasar hukum pembentukan Dewan Etik Hakim Konstitusi berdasarkan undang-undang didasarkan pada 3 (tiga) alasan, yakni: *Pertama*, kelembagaan Mahkamah Konstitusi termasuk di dalamnya jabatan hakim konstitusi diatur berdasarkan undang-undang. Adalah hal yang tidak tepat jika lembaga pengawas jabatan yang dibentuk oleh undang-undang justru pembentukan lembaga dimaksud diatur melalui peraturan di bawah undang-undang.

*Kedua*, pembentukan lembaga pengawas sejenis, sebut saja KY, diatur di dalam konstitusi dan undang-undang. Untuk itu, penempatan Dewan Etik Hakim Konstitusi berdasarkan PMK justru mereduksi peran Dewan Etik itu sendiri.

*Ketiga*, beberapa negara yang memiliki lembaga pengawas peradilan mengatur pembentukan lembaga pengawas peradilan berdasarkan konstitusi atau undang-undang. Di Italia, lembaga pengawas peradilan disebut dengan *Consiglio Superiore della*

*Magistratura* (CSM)<sup>150</sup> atau dalam bahasa Inggris disebut *The High Council of the Judiciary*.<sup>151</sup> Pembentukan CSM merupakan hasil perdebatan di antara para pembentuk Konstitusi Italia pada akhir tahun 1947. Para pembentuk Konstitusi Italia berpendapat bahwa perlu dibentuk lembaga yang independen pada kekuasaan yudisial, agar pelaksanaan kewenangannya tidak diintervensi oleh kekuasaan eksekutif seperti yang terjadi sebelumnya.<sup>152</sup>

## 2. Kedudukan Dewan Etik

Kedudukan Dewan Etik Hakim Konstitusi yang berada “di dalam lingkungan” Mahkamah Konstitusi sangat potensial menimbulkan *abuse* dan *conflict of interest*. Berkaca pada posisi Komisi Yudisial, lembaga pengawasan etika dan perilaku hakim ini diletakkan di luar sistem pengawasan yang berlaku secara internal di Mahkamah Agung. Posisi ini menjadikan KY lebih independen dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Pemisahan kelembagaan lembaga pengawas etika hakim juga dipraktikkan di beberapa Negara. Di Turki, kinerja dan perilaku hakim diawasi oleh Dewan Tinggi Hakim dan Jaksa Turki (*The High Council of Judges and Prosecutors - HCJP*)<sup>153</sup>. Ketentuan Pasal 3 ayat (6) Undang-Undang Nomor 6087 Tahun 2010 tentang HCJP menentukan bahwa HCJP harus independen dalam pelaksanaan wewenang dan tugasnya.<sup>154</sup>

---

<sup>150</sup> CSM dibentuk pada tahun 1958, merupakan lembaga pada kekuasaan yudisial pertama yang dipisahkan secara tegas dari pengaruh politik. CSM memiliki kewenangan dalam hal memilih, menempatkan, memindahkan, promosi, dan menilai disiplin dari para magistrates. *Magistrates* tidak hanya merujuk kepada jabatan hakim, tetapi juga jabatan jaksa. Lihat Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg, *Guarding the Guardians: Judicial Council and Judicial Independence*, The Law School The University of Chicago, Chicago, 2008, hlm. 5.

<sup>151</sup> Konstitusi Italia, Artikel 104 Paragraf Kedua, [https://www.constituteproject.org/constitution/Italy\\_2012?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012?lang=en) (diakses pada tanggal 2 Oktober 2018).

<sup>152</sup> Fajri Nursyamsi, *Kode Etik Hakim dan Penegakannya di Italia*, dalam Hermansyah dkk. (ed), *Menggagas Peradilan Etik di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta, 2015, hlm. 344.

<sup>153</sup> Hermansyah, *Sistem Pengawasan dan Penegakan Etika Hakim di Turki*, dalam Hermansyah dkk., *Ibid.*, hlm. 362.

<sup>154</sup> *Ibid.*, hlm. 364.

Berdasarkan hal demikian, maka akan ideal jika Dewan Etik Hakim Konstitusi diatur di dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengaturan Dewan Etik di dalam konstitusi berimplikasi pada penguatan kelembagaan Dewan Etik karena menjadi bagian dari organ konstitusi. Selain itu, kedudukan Dewan Etik akan sejajar dengan Mahkamah Konstitusi. Untuk memastikan independensi Dewan Etik Hakim Konstitusi, perlu dilakukan pemisahan teknis administratif kelembagaan. Artinya, Dewan Etik yang nantinya terbentuk harus mempunyai kelembagaan kesekretariatan tersendiri yang terpisah dengan kesekretariatan lembaga lain, tidak terkecuali dengan kesekretariatan jenderal Mahkamah Konstitusi.

### 3. Keanggotaan dan Mekanisme Seleksi

Oleh karena Dewan Etik Hakim Konstitusi didisain sebagai lembaga independen, maka keanggotaan Dewan Etik juga harus diisi oleh orang-orang yang independen. Tentu saja orang-orang yang akan menduduki posisi sebagai anggota Dewan Etik harus memiliki pula integritas di atas rata-rata. Untuk memastikan Dewan Etik diisi oleh orang-orang yang tepat, maka perlu dibentuk tim seleksi. Megenai pembentukan tim seleksi, sebagai perbandingan, Peneliti memaparkan komposisi anggota *Del Consejo Nacional De La Magistratura* (CNM) Peru. Jumlah dari anggota CNM-Peru berjumlah tujuh orang, dan bisa bertambah menjadi sembilan orang. Penentuan mengenai cara pemilihan anggota diatur langsung dalam konstitusi, yaitu sebagai berikut:<sup>155</sup>

**"Article 155.-** *The members of the National Council of the Magistracy, in accordance with the relevant law, are the following:*

- 1. One elected by the Supreme Court in plenary session by secret ballot.*
- 2. One elected by the Board of Supreme Prosecutors by secret ballot.*
- 3. One elected by the members of the National Bar Associations by secret ballot.*
- 4. Two elected by the members of the other professional associations of the country by secret ballot, and in accordance with the law.*

---

<sup>155</sup> Pasal 155 Konstitusi Peru.

5. *One elected by the rectors of national universities by secret ballot.*
6. *One elected by the rectors of private universities by secret ballot.*

*The membership of the National Council of the Magistracy may be expanded by its own decision to as many as nine members, with two additional members elected by the Council by secret ballot from individual lists presented by institutions representing labor and corporate sectors.*

*Regular members of the National Council of the Magistracy are elected, together with their substitutes, for five-year terms.*

(Terjemahan):

Para Anggota CNM sesuai dengan hukum yang relevan adalah sebagai berikut:

1. Satu orang dipilih oleh Mahkamah Agung melalui pemilihan rahasia dalam suatu rapat
2. Satu orang dipilih oleh Kejaksaan Agung Peru, melalui pemilihan rahasia.
3. Satu orang dipilih oleh anggota kelompok advokat di Peru, melalui pemilihan rahasia.
4. Dua orang dipilih oleh kelompok profesional lainnya di Peru, melalui pemilihan rahasia, berdasarkan hukum.
5. Satu orang dipilih oleh Rektor Universitas negeri, melalui pemilihan rahasia.
6. Satu orang dipilih oleh Rektor Universitas swasta, melalui pemilihan rahasia.

Dua orang tambahan dapat dipilih oleh anggota Komisi Yudisial sendiri dari daftar yang diajukan oleh institusi yang mewakili pekerja dan sektor bisnis, melalui pemilihan rahasia.)

Komposisi anggota CNM Peru di atas relatif ideal. Namun, mengingat fungsi utama dari Dewan Etik Hakim Konstitusi adalah terbatas hanya mengawasi perilaku hakim konstitusi maka Peneliti berpendapat jumlah Dewan Etik tidak mutlak mengikuti CNM-Peru. Dewan Etik yang akan dibentuk berjumlah 3 orang dengan komposisi: 1 (satu) orang mantan hakim konstitusi, 1 (dua) orang guru besar di bidang hukum, dan 1 (satu) orang tokoh masyarakat. Anggota Dewan Etik mengemban amanah hanya 1 (satu) periode selama 3 (tiga) tahun. Artinya, setelah selesai satu periode, yang bersangkutan tidak diperkenankan menjabat sebagai anggota Dewan Etik. Seleksi Dewan Etik tidak dilakukan oleh tim seleksi yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi, melainkan oleh tim seleksi yang dibentuk oleh

Presiden. Pembentukan tim seleksi oleh Presiden harus menjunjung tinggi prinsip transparansi, partisipatif, dan akutanbel. Anggota tim seleksi terdiri dari para profesional di bidang hukum, manajemen, psikologi dan kepemimpinan organisasi.

## **b) Aspek Kewenangan**

### **1. Pelaksanaan Pemeriksaan**

Selama ini, pemeriksaan Terlapor yang dilakukan oleh Dewan Etik Hakim Konstitusi dilaksanakan secara tertutup. Hal ini dapat terlihat dalam ketentuan Pasal 28 PMK Nomor 2 Tahun 2014 yang menyatakan: "*Rapat Dewan Etik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 tertutup untuk umum*". Sementara itu Pasal 24 PMK dimaksud menyatakan: "*Rapat Dewan Etik dilaksanakan untuk: a. merumuskan pendapat tertulis Dewan Etik atas pertanyaan Hakim Konstitusi mengenai suatu perbuatan yang mengandung keraguan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf a; b. melakukan pemeriksaan terhadap Hakim Terlapor atau Hakim Terduga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 huruf b; dan c. mengambil Keputusan Dewan Etik*".

Pemeriksaan secara tertutup tidak menjamin adanya transparansi dan partisipasi publik untuk memantau pelaksanaan pemeriksaan. Untuk itu, Peneliti berpendapat perlunya diatur pelaksanaan pemeriksaan secara terbuka. Pendapat ini didasarkan pada alasan: *Pertama*, tanpa transparansi dan akuntabilitas publik, jaminan kendali mutu terhadap proses penegakan etika yang bersifat independen, jujur, dan adil tidak mungkin terpenuhi. Jika proses pemeriksaan dan peradilan dilakukan

secara tertutup, derajat objektivitas, integritas, dan independensinya tidak dapat dipertanggungjawabkan.<sup>156</sup>

*Kedua*, selama proses penegakan kode etik tidak terbuka, tidak dapat diharapkan adanya akuntabilitas publik yang memberikan jaminan objektivitas, imparialitas, profesionalitas, integritas, dan kredibilitas. Pada gilirannya, siapa yang dapat diyakinkan bahwa proses penegakan kode etik itu sungguh-sungguh terpercaya? Jika prosesnya tidak dapat dipercaya, bagaimana mungkin hasilnya akan dapat dipercaya oleh masyarakat.<sup>157</sup>

## 2. Penyampaian Rekomendasi dan Berita Acara Pemeriksaan

Berita Acara Pemeriksaan oleh Dewan Etik Hakim Konstitusi berdasarkan PMK Nomor 2 Tahun 2014 disampaikan kepada Ketua MK dan Hakim Terlapor (dalam hal tidak terdapat pelanggaran, lihat Pasal 30 ayat (3) PMK Nomor 2 Tahun 2014), disampaikan kepada Ketua atau Wakil Ketua MK dan Hakim terlapor (dalam hal penjatuhan sanksi ringan karena terbukti ada pelanggaran, lihat Pasal 31 ayat (3) PMK Nomor 2 Tahun 2014), disampaikan kepada Ketua dan/atau Wakil Ketua MK dan seluruh Hakim Konstitusi (dalam hal penjatuhan sanksi berupa teguran lisan kepada Ketua dan/atau Wakil Ketua, lihat Pasal 31 ayat (4) PMK Nomor 2 Tahun 2014), dan disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi dan Hakim Terlapor (dalam hal Dewan Etik menyimpulkan terdapat dugaan pelanggaran berat yang dilakukan Hakim Terlapor atau Hakim Terlapor telah mendapatkan teguran lisan sebanyak 3 (tiga) kali, lihat Pasal 32 ayat (1) PMK Nomor 2 Tahun 2014).

Menurut Peneliti, penyampaian Berita Acara Pemeriksaan sebagaimana dimaksud di atas relative ideal dilakukan jika posisi Dewan Etik berada di dalam lingkungan Mahkamah Konstitusi. Namun, kondisi ini tidak ideal manakala Dewan Etik ditempatkan di luar Mahkamah

---

<sup>156</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menggagas Peradilan Etik di Indonesia*, dalam Hermansyah dkk., *Op. Cit.*, hlm. 18.

<sup>157</sup> *Ibid.*

Konstitusi sebagai lembaga yang mandiri. Peneliti mengusulkan Berita Acara pemeriksaan selain disampaikan kepada Mahkamah Kehormatan, juga disampaikan kepada lembaga pengusul hakim konstitusi yang bersangkutan (MA, DPR, atau Pemerintah).

## **2. Relasi antara Dewan Etik dan Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi**

Dewan Etik dan Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak bisa dipisahkan. Secara normatif, merujuk pada PMK Nomor 2 Tahun 2014, Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan usulan dari Dewan Etik. Pasal 2 PMK Nomor 2 Tahun 2014 dimaksud menegaskan bahwa:

- (1) Majelis Kehormatan adalah salah satu perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan Kode Etik Hakim Konstitusi terkait dengan laporan mengenai dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang disampaikan oleh Dewan Etik
- (2) Majelis Kehormatan dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi atas usul Dewan Etik.

Ketentuan Pasal 2 PMK Nomor 2 Tahun 2014 ini sedikit berbeda jika dibandingkan dengan ketentuan mengenai Mahkamah Kehormatan pada Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, atau setidaknya memberikan perluasan makna. Pasal 1 angka 4 UU MK menyatakan: "*Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi adalah perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi untuk memantau, memeriksa dan merekomendasikan tindakan terhadap Hakim Konstitusi, yang diduga melanggar Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi*".

Jelas terlihat bahwa Pasal 1 angka 4 UU MK dimaksud tidak menyebut secara definitif Dewan Etik Hakim Konstitusi. Bahkan, jikapun digali pada keseluruhan pasal dalam UU MK, tidak pula ditemukan ketentuan yang mengatur mengenai Dewan Etik Hakim Konstitusi.

Menurut hemat Peneliti, sebagaimana dipaparkan pada bagian sebelumnya, definisi Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 angka 4 UU MK di atas mengandung kelemahan. *Pertama*, kedudukan Mahkamah Kehormatan yang merupakan perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi akan menempatkan Mahkamah Kehormatan sebagai bagian dari Mahkamah Konstitusi yang potensial mengganggu independensi Mahkamah Kehormatan. *Kedua*, kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Kehormatan untuk memantau, memeriksa dan merekomendasikan tindakan terhadap Hakim Konstitusi potensial menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai penyidik, penuntut sekaligus pemutus dugaan pelanggaran etika hakim konstitusi. *Ketiga*, Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi berpotensi terjadi konflik kepentingan mengingat pembentukannya bergantung pada kehendak Mahkamah Konstitusi.

Nampaknya, "kelemahan" yang dimiliki oleh Mahkamah Kehormatan sudah dicoba ditutupi oleh PMK Nomor 2 Tahun 2014 dengan menempatkan Mahkamah Kehormatan sebagai lembaga *ad hoc* yang diusulkan pembentukannya oleh Dewan Etik. PMK Nomor 2 Tahun 2014 "berkreasi" sedemikian rupa dengan menggeser tugas untuk memantau, memeriksa, dan merekomendasikan menjadi tugas Dewan Etik. Sementara tugas dan kewenangan Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi dalam rangka menindaklanjuti temuan dari Dewan Etik.

Ketentuan Pasal 12 PMK No. 2 Tahun 2014 menyatakan tugas Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi meliputi: *Pertama*, melakukan pengolahan dan penelaahan terhadap laporan yang diajukan oleh Dewan Etik mengenai dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga, serta mengenai Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang telah

mendapatkan teguran lisan sebanyak 3 (tiga) kali. *Kedua*, menyampaikan Keputusan Majelis Kehormatan kepada Mahkamah Konstitusi.

Dalam rangka melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Mahkamah Kehormatan memiliki wewenang:<sup>158</sup>

1. memanggil dan memeriksa Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang diajukan oleh Dewan Etik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 untuk memberikan penjelasan dan pembelaan, termasuk untuk dimintai dokumen atau alat bukti lain;
2. memanggil dan meminta keterangan pelapor, saksi dan/atau pihak lain yang terkait dengan dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau alat bukti lain; dan
3. menjatuhkan keputusan berupa sanksi atau rehabilitasi.

Berdasarkan tugas dan kewenangan sebagaimana di atas, maka dapat dikatakan Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi merupakan perangkat yang menindaklanjuti rekomendasi Dewan Etik. Keberadaannya bergantung dari ada tidaknya usulan Dewan Etik untuk membentuk Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

Kedudukan, tugas dan wewenang Dewan Etik Hakim Konstitusi dan Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) dapat digambarkan pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1 Relasi Dewan Etik dan MKMK**

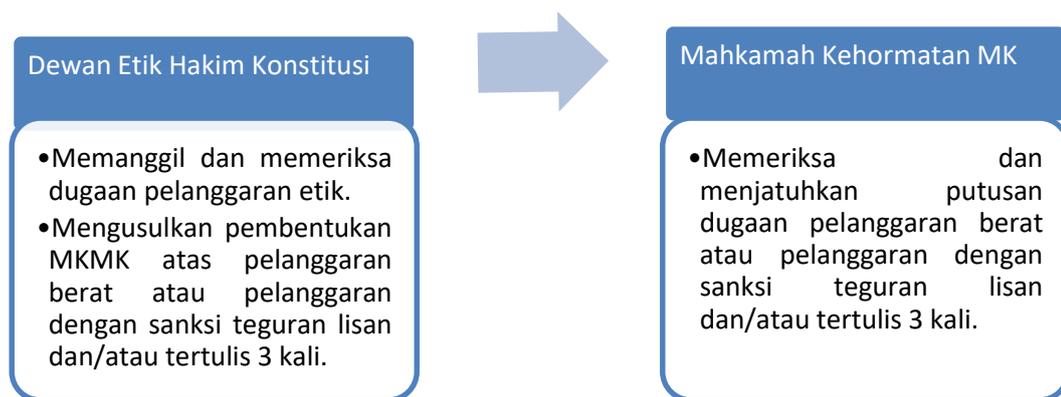
<b>Aspek</b>	<b>Dewan Etik</b>	<b>MKMK</b>
Bentuk	Permanen	Ad hoc, akan dibentuk oleh MK manakala diusulkan oleh Dewan Etik.
Keanggotaan	3 orang	5 orang

<sup>158</sup> Pasal 13 PMK No. 2 Tahun 2014.

Syarat Keanggotaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. jujur, adil, dan tidak memihak,</li> <li>b. berusia paling rendah 60 tahun:</li> <li>c. berwawasan luas dalam bidang etika, moral, dan profesi hakim, dan</li> <li>d. memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. jujur, adil, dan tidak memihak,</li> <li>b. berusia paling rendah 60 tahun untuk anggota MKMK (dari perwakilan mantan hakim konstitusi, guru besar hukum, dan tokoh masyarakat).</li> <li>c. berwawasan luas dalam bidang etika, moral, dan profesi hakim: dan</li> <li>d. memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.</li> </ul>
Masa tugas anggota	3 tahun dan tidak dapat dipilih kembali.	Tentatif.
Tugas	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. melakukan pengumpulan, pengolahan dan penelaahan laporan dan/atau informasi tentang dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Konstitusi, dan</li> <li>b. menyampaikan laporan pelaksanaan tugas secara tertulis setiap tahun kepada Mahkamah Konstitusi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. melakukan pengolahan dan penelaahan terhadap laporan yang diajukan oleh Dewan Etik mengenai dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga, serta mengenai Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang telah mendapatkan teguran lisan sebanyak 3 (tiga) kali,</li> <li>b. menyampaikan Keputusan Majelis Kehormatan kepada Mahkamah Konstitusi.</li> </ul>
Kewenangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. memberikan pendapat secara tertulis atas pertanyaan Hakim Konstitusi mengenai suatu perbuatan yang mengandung keraguan sebagai pelanggaran etik;</li> <li>b. memanggil dan memeriksa Hakim Terlapor/ Terduga;</li> <li>c. memanggil dan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. memanggil dan memeriksa Hakim Terlapor/Terduga yang diajukan oleh Dewan Etik;</li> <li>b. memanggil dan meminta keterangan pelapor, saksi dan/atau pihak lain yang terkait dengan dugaan pelanggaran berat yang dilakukan oleh Hakim Terlapor/Terduga; dan</li> <li>c. menjatuhkan keputusan berupa sanksi atau</li> </ul>

	<p>meminta keterangan pelapor, saksi dan/atau pihak lain yang terkait;</p> <p>d. menjatuhkan sanksi berupa teguran lisan;</p> <p>e. mengusulkan pembentukan MKMK; dan</p> <p>f. mengusulkan pembebasan tugas Hakim Terlapor/Terduga yang diduga telah melakukan pelanggaran berat dan Hakim Terlapor/Terduga yang telah mendapatkan teguran lisan sebanyak 3 (tiga) kali.</p>	rehabilitasi.
--	---	---------------

Berdasarkan tabel di atas, dapat digambarkan korelasi antara Dewan Etik dan Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi berdasarkan tugas kewenangan 2 (dua) lembaga ini dapat tergambar sebagaimana di bawah ini.



Hubungan kelembagaan antara Dewan Etik dengan Mahkamah Kehormatan Hakim Konstitusi sebagaimana di atas layak dipertahankan. Hal ini mengingat pola hubungan sebagaimana di atas sudah relatif baik karena

memisahkan antara proses pemeriksaan dengan penjatuhan sanksi atau rehabilitasi. Hanya saja, menurut hemat Peneliti, kedudukan kedua lembaga ini lebih tepat jika diatur di dalam undang-undang Mahkamah Konstitusi, bukan diatur dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi. Nantinya, pengaturan mengenai Dewan Etik Hakim Konstitusi dengan undang-undang Mahkamah Konstitusi tetap memperhatikan usulan/rekomendasi konstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik sebagaimana diusulkan pada pembahasan di atas.

### **C. Relevansi Rekonstruksi Kedudukan dan Kewenangan Dewan Etik Mahkamah Konstitusi Dengan Upaya Memperkuat Integritas Hakim Konstitusi**

Dalam "*the Advantage of Integrity*", Adrian Gostick dan Dana Telford, peneliti dari Harvard University mendefinisikan integritas sebagai ketaatan yang kuat pada sebuah kode, khususnya nilai moral atau nilai artistik tertentu.<sup>159</sup> Adapun Antonius Atosokhi Gea, mendefinisikan:

*Integrity is an individual excellence that could make someone lives healthier and burdenless, because she/he lives in honesty far from fake and pretending. Where ever and whatever conditions come and press someone, she/he will live consistently with the moral value that she/he holds. Someone who has self integrity can give a big and positive influence in life, even to the next generation, through the model and anything that someone had always fought for* (Integritas adalah sebuah keunggulan diri pribadi yang menjadikan seseorang hidup lebih sehat dan tanpa beban, karena mereka menjalankan hidupnya jauh dari aneka kepura-puraan dan kepalsuan. Dimana pun dia berada, dan kondisi apa pun yang menekannya, ia tetap hidup konsisten dengan nilai-nilai yang dianutnya. Orang yang memiliki integritas diri mampu memberi pengaruh besar dan positif dalam kehidupan, bahkan untuk generasi penerus mereka, melalui keteladanan dan apa saja yang mereka selalu perjuangkan).<sup>160</sup>

Berdasarkan hal di atas, integritas hakim itu berkaitan dengan kepatuhan, ketaatan, terhadap nilai-nilai yang ada dalam hal ini adalah kode etik. Jeffrey M. Sharman dalam "*Judicial Ethics: Independence, Impartiality, and Integrity*" menegaskan bahwa prinsip integritas dalam lembaga peradilan (khususnya yang dimiliki hakim) merupakan hal yang sangat penting. Oleh karena itu, adanya Kode Etik berfungsi mengarahkan hakim untuk menghormati dan mematuhi hukum. Selengkapnya<sup>161</sup>:

*.....In granting judges independence, it also is extremely important that their judicial authority be exercised with the utmost degree of propriety. The Code*

---

<sup>159</sup> Adrian Gostick dan Dana Telford, *Keunggulan Integritas*, Terj, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2006, hlm. 13-14.

<sup>160</sup> Antonius Atosokhi Gea, *Integritas Diri: Keunggulan Pribadi Tangguh* dalam *Character Building Journal*, Vol. 3 No. 1, Juli 2006, hlm. 16.

<sup>161</sup> Jeffrey M. Shaman, Senior Fellow American Judicature Society, held May 19-22, 1966 in Williamsburg, VA, at the National Center for State Courts (NCSC) with support from the US agency for International Development (USAID) and the Inter-American Development Bank (IDB).

*of Judicial Conduct states that judges shall avoid not only impropriety, but also the appearance of impropriety in all of their activities. This proscription applies to off-the-bench conduct as well as on-the-bench conduct. Because a judge's extra judicial behavior may diminish public confidence in the judiciary, judges should avoid impropriety and the appearance of impropriety at all times, whether in their official functions as judges or in their extra judicial behavior as private citizens. Therefore, the Code of Judicial Conduct directs that a judge shall respect and comply with the law, and shall act at all times in a manner that promotes public confidence in the integrity and impartiality of the judiciary. Furthermore, judges are not entitled to any special favors by virtue of the office they hold. In fact, the Code of Judicial Conduct prohibits judges, as well as members of their family who reside in the judge's household, from accepting gifts, bequests, favors, or loans unless they fall into certain exceptions. The most significant of these exceptions allows judges to accept gifts that are part of ordinary social hospitality. When a judge accepts a gift or a favor that goes beyond ordinary social hospitality, however, it creates an extremely negative impression in the public eye. It appears that the judge may be "bought" or unduly influenced. And, of course, the judge is accepting something to which he or she has no true entitlement.*

Hampir di berbagai negara mengatur terkait syarat integritas yang harus dimiliki oleh para hakimnya. Di Selandia Baru dalam *New Zealand Government, Crown Law Office, 'Judicial Appointments Protocol'* Tahun 2013 diatur bahwa seorang hakim harus memenuhi *qualities of character (personal honesty and integrity; impartiality, open mindedness and good judgment; patience, social sensitivity and common sense; the ability to work hard)*. Di El Salvador, hakim harus memiliki 'well-known morality and competence', sementara di Ghana, seorang hakim haruslah memiliki 'high moral character and proven integrity'.<sup>162</sup>

Adapun di Kenya, integritas dilekatkan dengan prinsip kekuasaan kehakiman dan merupakan suatu hal yang harus ada dalam sistem peradilan. Dalam *Constitution of Kenya* ditegaskan bahwa *The Kenya Constitution of 2010 proclaims certain principles of democracy, integrity and good governance (articles 10 and 159) that are binding on the judiciary. To enforce and implement these principles, and to overcome a legacy of corrupt and lethargic judicial practice, the Constitution*

---

<sup>162</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Constitution-Building Primer, *Judicial Appointments*, Stockholm, 2014, hlm.18.

*(schedule Six, section 23) required judges to undergo a process of vetting to review their conduct and to ensure their compliance with these principles.*<sup>163</sup>

Di negara-negara Amerika Latin, Eropa Timur, dan Asia hampir semuanya mengatur dalam konstitusi terkait syarat integritas seorang hakim. Hal ini dapat diketahui dalam catatan *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA) yang menyebutkan secara lengkap sebagai berikut<sup>164</sup>:

*“Removal from office ‘by a judgment’ meant that the judiciary was responsible for preserving the professional integrity and good conduct of its own members through the enforcement of criminal and disciplinary laws. As constitutionalism spread to Latin America, Eastern Europe, the Middle East and East Asia, similar provisions were included in many other constitutions. Today, provisions against the arbitrary removal of judges are incorporated in the constitutions of almost all newly democratizing (or re-democratizing) states. The absence or neglect of such provisions would be a serious anomaly, and would put the legitimacy and efficacy of the judiciary at grave risk”.*

Bagi para hakim di Amerika Serikat berlaku standar integritas dan perilaku etis yang jauh lebih tinggi standarnya, jika dibandingkan dengan standar perilaku profesi pengacara ataupun standar bagi orang-orang lainnya yang tidak diberikan mandat untuk menduduki jabatan yang didasarkan atas kepercayaan publik. *Judges are held to higher standards of integrity and ethical conduct than attorneys or other persons not invested with public trust.*<sup>165</sup> Standar perilaku hakim tersebut tidak hanya menjadi kata-kata mati dalam berbagai ketentuan-ketentuan yang berlaku, tetapi juga dapat menimbulkan konsekuensi hukumbagi hakim-hakim yang melanggarnya. Sistem hukum Amerika Serikat telah pula dilengkapi dengan mekanisme yang kuat untuk “mengadili” hakim-hakim yang perilakunya telah atau dapat merusak kepercayaan publik terhadap lembaga peradilan (*The Judiciary*) atau berperilaku menyimpang (*judicial misconduct/illegal atau unethical conduct*) melalui peradilan *impeachment* di hadapan *Senate* bagi hakim *federal* dan tuntutan bagi

---

<sup>163</sup> *Ibid.*, hlm.22.

<sup>164</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Constitution-Building Primer, *Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability*, Stockholm, 2014, hlm.5.

<sup>165</sup> Ridarson Galingging, *Pengadilan Etik Hakim di Amerika Serikat*, dalam Komisi Yudisial, *Menggagas Peradilan Etik di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 315.

hakim-hakim negara bagian di hadapan *Judicial Conduct Commission/Judicial Discipline Committees/Judicial Qualifications Committees/Judicial Performance Committees*.<sup>166</sup> Dalam 'The Code of Conduct for United States' ditegaskan bahwa seorang hakim haruslah menegakkan dan menjaga integritas dan kemandirian lembaga peradilan. Secara lebih lengkap disebutkan *A judge should maintain and enforce high standards of conduct and should personally observe those standards, so that the integrity and independence of the judiciary may be preserved*.<sup>167</sup>

Di Negara Turki soal integritas hakim ini mengadopsi Prinsip Bangalore. Enam nilai-nilai inti yang dianut adalah independensi, kenetralan, integritas, *propriety*, kesetaraan, kompetensi dan *diligence*. Prinsip-prinsip tersebut digunakan sebagai pedoman dalam menetapkan standar perilaku etis bagi hakim sekaligus mengatur perilaku hakim. Untuk memastikan hakim menjalankan tugasnya sesuai amanat konstitusi, aturan hukum, dan surat edaran, maka kinerja dan perilaku hakim diawasi oleh Dewan Tinggi Hakim dan Jaksa Turki (*The High Council of Judges and Prosecutors* – selanjutnya dalam tulisan ini disebut HCJP).<sup>168</sup> Jadi, HCJP adalah sebagai lembaga yang berwenang dalam merekrut, mengatur penempatan, promosi, mutasi, mengawasi, dan penjatuhan sanksi disiplin terhadap hakim yang sekaligus mendorong terciptanya integritas hakim, dan terlaksananya tugas pengadilan secara profesional.<sup>169</sup>

Di Indonesia sendiri, aturan yang mensyaratkan hakim konstitusi harus berintegritas diatur dalam Pasal 24C ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.<sup>170</sup> Berdasarkan hal tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa hampir secara umum, kriteria hakim harus memiliki prasyarat

---

<sup>166</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

<sup>167</sup> The Code of Conduct for United States Judges was initially adopted by the Judicial Conference on April 5, 1973, and was known as the "Code of Judicial Conduct for United States Judges, dikutip dalam <http://www.uscourts.gov/judges-judgeships/code-conduct-united-states-judges#b> (diakses pada tanggal 23 Oktober 2018).

<sup>168</sup> Hermansyah, Sistem Pengawasan dan Penegakan Etika Hakim di Turki dalam Komisi Yudisial, *Menggagas...Op.Cit.*, hlm. 362.

<sup>169</sup> *Ibid.*, hlm. 364.

<sup>170</sup> Syarat ini juga diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

integritas diatur dalam konstitusi maupun peraturan perundang-undangan. Penegasan terkait integritas tersebut (khususnya di Indonesia) mensyaratkan bahwa hakim konstitusi sebagai pejabat yang melaksanakan kekuasaan kehakiman harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.

Dalam menegakkan integritas dan kepribadian hakim konstitusi yang adil dan tidak tercela sebagaimana amanat Pasal 24C ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tersebut lalu disusunlah dan ditetapkan kode etik dan perilaku hakim konstitusi melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi.<sup>171</sup> Dalam Pembukaan Deklarasi Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi yang juga disebut dengan Sapta Karsa Utama, ditegaskan beberapa hal:

- a. Bahwa citra peradilan dan kepercayaan masyarakat terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka, sebagai benteng terakhir dalam upaya penegakan hukum dan keadilan, sangat ditentukan oleh integritas pribadi, kompetensi, serta perilaku para hakim konstitusi dalam melaksanakan amanah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.
- b. Bahwa guna menjaga, memelihara, dan meningkatkan integritas pribadi, kompetensi dan perilaku hakim konstitusi perlu dirumuskan dan disusun kode etik dan perilaku, sebagai pedoman bagi hakim konstitusi dan tolok ukur untuk menilai perilaku hakim konstitusi secara terukur dan terus menerus. Pedoman ini juga dimaksudkan untuk membantu masyarakat pada umumnya termasuk lembaga-lembaga negara, dan badan-badan lain, agar lebih memiliki pengertian terhadap fungsi Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya disebut Mahkamah.
- c. Bahwa penyusunan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi ini merujuk kepada "The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2002" yang telah diterima baik oleh negara-negara yang menganut sistem "Civil Law" maupun "Common Law", disesuaikan dengan sistem hukum dan peradilan Indonesia dan etika kehidupan berbangsa sebagaimana termuat dalam Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa yang masih tetap berlaku.

---

<sup>171</sup> Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi menyempurnakan sekaligus mencabut Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 07/PMK/2005 yang dikeluarkan pada tanggal 18 Oktober 2005.

- d. Bahwa "The Bangalore Principles" yang menetapkan prinsip independensi (*independence*), ketakberpihakan (*impartiality*), integritas (*integrity*), kepatantasan dan kesopanan (*propriety*), kesetaraan (*equality*), kecakapan dan keseksamaan (*competence and diligence*), serta nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat Indonesia, yaitu prinsip kearifan dan kebijaksanaan (*wisdom*) sebagai kode etik hakim konstitusi beserta penerapannya, digunakan sebagai rujukan dan tolok ukur dalam menilai perilaku hakim konstitusi, guna mengedepankan kejujuran, amanah, keteladanan, kekesatriaan, sportivitas, kedisiplinan, kerja keras, kemandirian, rasa malu, tanggung jawab, kehormatan, serta martabat diri sebagai hakim konstitusi.

Pembukaan Deklarasi Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi di atas menegaskan bahwa seorang hakim harus memiliki integritas sebagai syarat utama untuk mewujudkan MK yang independen dan imparsial. Integritas hakim merupakan sikap batin yang mencerminkan keutuhan dan keseimbangan kepribadian setiap hakim sebagai pribadi dan sebagai pejabat negara dalam menjalankan tugas jabatannya. Keutuhan kepribadian mencakup sikap jujur, setia, dan tulus dalam menjalankan tugas profesionalnya, disertai ketangguhan batin untuk menepis dan menolak segala bujuk rayu, godaan jabatan, kekayaan, popularitas, ataupun godaan-godaan lainnya. Sedangkan keseimbangan kepribadian, mencakup keseimbangan ruhaniah dan jasmaniah atau mental fisik, serta keseimbangan antara kecerdasan spiriritual, kecerdasan emosional, dan kecerdasan inetelektual dalam pelaksanaan tugasnya.<sup>172</sup> Penerapannya terdapat empat hal<sup>173</sup>:

- a. Hakim konstitusi menjamin agar perilakunya tidak tercela dari sudut pandang pengamatan yang layak.
- b. Tindak tanduk dan perilaku hakim konstitusi harus memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap citra dan wibawa Mahkamah. Keadilan tidak hanya dilaksanakan tetapi juga harus tampak dilaksanakan.
- c. Hakim konstitusi dilarang meminta atau menerima dan harus menjamin bahwa anggota keluarganya tidak meminta atau menerima hadiah, hibah, pinjaman, atau manfaat atau janji untuk menerima hadiah, hibah, pinjaman, atau manfaat dari pihak yang berperkara atau pihak lain yang memiliki kepentingan langsung atau tidak langsung terhadap perkara yang akan atau sedang diperiksa yang dapat memengaruhi hakim dalam menjalankan tugasnya.

---

<sup>172</sup> Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 54.

<sup>173</sup> Lampiran Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi, hlm. 9.

- d. Hakim konstitusi dilarang dengan sengaja mengizinkan pegawai Mahkamah atau pihak lain yang berada di bawah pengaruh, petunjuk atau kewenangannya untuk meminta atau menerima hadiah, hibah, pinjaman atau imbalan apapun sehubungan dengan segala hal yang dilakukan atau akan dilakukan atau tidak dilakukan oleh hakim konstitusi berkenaan dengan pelaksanaan tugas Mahkamah.

Deklarasi dalam Sapta Karsa Utama di atas sebagian besar merujuk pada 'The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2002' yang didalamnya memang merumuskan enam prinsip penting yang dijadikan pegangan hakim sedunia, yaitu prinsip *independence, impartiality, integrity, propriety, equality, dan competence and diligence*.<sup>174</sup> Khusus kaitannya dengan prinsip integritas, 'The Bangalore Principles of Judicial Conduct 2002' menegaskan bahwa *Integrity is essential to the proper discharge of the judicial office*. Prinsip integritas menegaskan "A judge shall ensure that his or her conduct is above reproach in the view of a reasonable observer". Lebih dari itu *The behaviour and conduct of a judge must reaffirm the people's faith in the integrity of the judiciary. Justice must not merely be done but must also be seen to be done*.<sup>175</sup> Adapun Dalam 'United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary 1985' ditegaskan juga bahwa hakim haruslah seseorang yang mempunyai integritas dan kemampuan. Secara lebih lengkap disebutkan bahwa *Persons selected for judicial office shall be individuals of integrity and ability with appropriate training or qualifications in law*.<sup>176</sup>

Berbagai penjelasan mengenai pentingnya integritas bagi seorang hakim di atas pada akhirnya menegaskan bahwa integritas menjadi penentu jalannya kekuasaan kehakiman yang bebas dan independen. Myron M. Nicolatos (*President of the Supreme Court of Cyprus*), menegaskan bahwa penegakan hukum dalam suatu negara itu tergantung pada kekuasaan kehakiman yang independen dan imparial yang didasarkan atas sikap jujur dan integritas para hakimnya. Lebih lengkap Nicolatos menegaskan:

---

<sup>174</sup> The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001 adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002.

<sup>175</sup> The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2002, hlm. 4.

<sup>176</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Constitution-Building Primer, *Judicial...Op.Cit.*, hlm.8.

*"The application of the Rule of law in a country depends on an independent and impartial Judiciary, but, foremost, it depends on judges with honesty and integrity. There can be no Rule of law and no protection of human rights and democratic freedoms in a country where the Judges are corrupted. Therefore, the main consideration for every civilised society is to have a judicial and legal system that safeguard and protect the honesty and integrity of its Judges. Judicial corruption wherever it exists, should be totally combated and uprooted."*<sup>177</sup>

Guido Neppi Modona (*Vice-President of the Constitutional Court 1996-2005, Italy Substitute member of the Venice Commission*), menegaskan bahwa integritas dan independensi peradilan adalah kondisi yang diperlukan untuk mencegah korupsi di dalam peradilan itu sendiri. Ia menegaskan:

*All of us know that integrity and independence of the judiciary are necessary conditions to prevent corruption within the judiciary itself; in its turn an independent judiciary is the indispensable premise for the judiciary to be able to conduct preliminary investigations, to implement criminal proceeding against corruption in all the sectors of state and local administration, and to ascertain the criminal responsibility of corrupted public officials.*<sup>178</sup>

Berdasarkan pentingnya integritas tersebut di atas, Myron M Nicolatos menegaskan..."*the honesty and integrity of the Judges may be safeguarded, protected and strengthened in many ways, among others by having provisions for their security of tenure and security for their remuneration and other benefits, at least during their term of office*".<sup>179</sup> Namun upaya penguatan tersebut dapat juga dilakukan dengan cara menguatkan lembaga pengawas demi mewujudkan hakim yang berintegritas.

Salah satu mekanisme untuk memperkuat integritas itu salah satunya dapat dilakukan dengan cara merekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik. Adapun sebagaimana telah dipaparkan pada pembahasan sebelumnya, Dewan Etik itu sendiri merupakan perangkat Mahkamah untuk menjaga dan menegakkan

---

<sup>177</sup> Myron M. Nicolatos, In International Conference "*Constitutional Control and the Processes of Democratic Transformation in Modern Society*" on the occasion of the 20th anniversary of the Constitutional Court of Ukraine Kyiv, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) in co-operation with The Constitutional Court Of Ukraine, 7- 8 October 2016.

<sup>178</sup> Guido Neppi Modona , *External and Internal Aspects of the Independence of the Judiciary*, dalam *Proceeding of The Regional Seminar Independence and Integrity of Judiciary*, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia in co-operation with Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), OECD Public Sector Integrity Network, Istanbul, Turkey, 28 – 29 June 2012, hlm. 12.

<sup>179</sup> *Ibid.*

kehormatan, keluhuran martabat serta kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi (Sapta Karsa Utama), yang bersifat tetap. Keberadaan Dewan Etik mempunyai peran yang sangat penting, mengingat Dewan Etik bertugas untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta kode etik dan perilaku hakim konstitusi.<sup>180</sup>

Berdasarkan Pasal 21 Peraturan MK No. 4 Tahun 2014 (sebagaimana juga telah dipaparkan dalam pembahasan sebelumnya), Dewan Etik memiliki tugas:

- a. melakukan pengumpulan, pengolahan, dan penelaahan laporan dan informasi tentang perilaku Hakim Konstitusi;
- b. menyampaikan laporan pelaksanaan tugas secara tertulis setiap tahun kepada Mahkamah Konstitusi.
- c. Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan Kode Etik Hakim Konstitusi agar Hakim Konstitusi tidak melakukan pelanggaran yang berupa:
  - 1) melakukan perbuatan tercela;
  - 2) tidak menghadiri persidangan yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 5 (lima) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
  - 3) melanggar sumpah atau janji jabatan;
  - 4) dengan sengaja menghambat Mahkamah Konstitusi memberi putusan dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7B UUD NRI 1945;
  - 5) melanggar Kode Etik Hakim Konstitusi;
  - 6) melanggar larangan-larangan sebagai hakim, yaitu:
    - a) merangkap jabatan sebagai pejabat Negara lainnya, anggota partai politik,, pengusaha, advokat, atau pegawai negeri;
    - b) menerima suatu pemberian atau janji dari pihak yang berperkara, baik langsung, maupun tidak langsung;

---

<sup>180</sup> Wiryanto, Penguatan Dewan Etik dalam Menjaga Keluhuran Martabat Hakim Konstitusi *The Strengthening of The Board of Ethics in Maintaining The Constitutional Judges Dignity* dalam Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 4, Desember 2016, hlm. 723.

- c) mengeluarkan pendapat atau pernyataan di luar persidangan atas suatu perkara yang ditanganinya mendahului putusan;
- 7) tidak melaksanakan kewajiban sebagai Hakim untuk:
  - a) menjalankan hukum acara sebagaimana mestinya;
  - b) memperlakukan para pihak yang berperkara dengan adil, tidak diskriminatif, dan tidak memihak; dan
  - c) menjatuhkan putusan secara objektif didasarkan pada fakta dan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

Adapun dalam melaksanakan tugasnya di atas, berdasarkan Pasal 22 Peraturan MK No. 4 Tahun 2014 Dewan Etik memiliki kewenangan:

- a. menyampaikan pendapat secara tertulis atas pertanyaan Hakim Konstitusi mengenai suatu perbuatan yang mengandung keraguan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 21 ayat (2) PMK 2/2014;
- b. memanggil dan memeriksa Hakim Terlapor atau Hakim Terduga untuk memberikan penjelasan dan pembelaan, termasuk untuk dimintai dokumen atau alat bukti lain;
- c. memanggil dan meminta keterangan pelapor, saksi dan/atau pihak lain yang terkait dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Hakim Terlapor atau Hakim Terduga;
- d. menjatuhkan sanksi berupa teguran lisan kepada Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud Pasal 21 ayat (2) PMK 2/2014;
- e. mengusulkan pembentukan Majelis Kehormatan untuk memeriksa dan mengambil keputusan terhadap Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang telah melakukan pelanggaran berat atau telah mendapat teguran lisan sebanyak 3 (tiga) kali;
- f. mengusulkan pembebastugasan Hakim Terlapor atau Hakim Terduga yang telah melakukan pelanggaran berat atau telah mendapat teguran lisan sebanyak 3 (tiga) kali.

Di satu sisi keberadaan Dewan Etik memberikan angin segar bagi prospek penegakan kode etik Hakim Konstitusi. Namun di sisi lain, keberadaan Dewan Etik memunculkan sejumlah persoalan. Dalam catatan Wiryanto dan catatan peneliti di atas, beberapa hal yang dianggap problematis terkait dengan eksistensi Dewan Etik adalah sebagai berikut<sup>181</sup>:

### **1) Dasar Hukum Pembentukan**

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa kemunculan Dewan Etik tidak didasarkan pada Undang-Undang melainkan hanya didasarkan pada PMK. Secara ketatanegaraan hal tersebut tentu sangat problematis dan berpotensi memunculkan persoalan hukum.

### **2) Pendanaan**

Sebagai implikasi tidak adanya pijakan Undang-Undang yang memayungi pembentukan Dewan Etik, maka muncul perdebatan apakah Dewan Etik dapat dibiayai menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Persoalan ini tentu sangat penting untuk dicari jawabannya, mengingat tanpa adanya anggaran yang dialokasikan khusus, suatu institusi tidak akan mungkin dapat berjalan dengan baik.

### **3) Kualifikasi Dewan Etik**

Terkait dengan kualifikasi Dewan Etik apakah merupakan pengawas internal atau pengawas eksternal. Apabila melihat komposisi keanggotan Dewan Etik, maka sulit untuk mengatakan lembaga ini adalah lembaga pengawas internal, sebab seluruh komposisi keanggotannya berasal dari luar MK (eksternal). Dalam Pasal 15 PMK No. 2/2014 diatur bahwa Dewan Etik mempunyai anggota berjumlah 3 (tiga) orang yang bersifat tetap selama masa 3 (tiga) tahun yang terdiri atas: (1) satu orang mantan Hakim Konstitusi, (1) satu orang Guru Besar dalam bidang hukum, dan (1) satu orang tokoh masyarakat. Akan tetapi, oleh karena Dewan Etik ini dibentuk oleh MK, maka sulit juga untuk mengatakan bahwa lembaga ini adalah lembaga eksternal.

### **4) Dualisme Lembaga**

PMK No. 2/2014 juga mengatur pembagian tugas dan wewenang antara Dewan Etik dan MKMK. Walaupun Dewan Etik dan MKMK sama-sama sebagai perangkat yang dibentuk oleh Mahkamah Konstitusi

---

<sup>181</sup> *Ibid.*, hlm. 737-739.

untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan kode etik<sup>9</sup> hakim konstitusi, Majelis Kehormatan dibentuk atas usul Dewan Etik, namun terdapat pembagian tugas dan wewenang antara keduanya. Apabila melihat konstruksi pembagian tugas dan wewenang antara Dewan Etik dan MKMK, dapat disimpulkan Dewan Etik berwenang menegakkan pelanggaran kode etik Hakim Konstitusi yang ringan, sedangkan MKMK berwenang menegakkan pelanggaran kode etik Hakim Konstitusi yang berat. Dengan demikian diketahui bahwa pada terdapat dua lembaga yang melakukan pengawasan terhadap etika<sup>11</sup> dan perilaku Hakim Konstitusi, yaitu Dewan Etik yang bersifat tetap dan MKMK yang bersifat *ad hoc*. MKMK sendiri baru dapat dibentuk apabila terdapat usul yang disampaikan oleh Dewan Etik. Artinya Dewan Etik memiliki peranan yang besar dalam sistem pengawasan etik pada periode ini, karena terbentuk tidaknya MKMK akan sangat bergantung pada usul yang disampaikan oleh Dewan Etik.

**Kelima**, penetapan anggota Dewan Etik yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi. Adanya hal seperti ini tentu memiliki masalah, karena berpotensi akan mengurangi independensi Dewan Etik. Menurut peneliti, Dewan Etik haruslah lembaga yang independen dan tidak bergantung pada lembaga manapun termasuk pengangkatan maupun pertanggungjawabannya. Keberadaan Dewan Etik yang dibentuk dan bertanggungjawab kepada ketua MK dapat mengaburkan makna independen. Adapun istilah independen atau independensi merupakan serapan dari kata *Independence* yang berarti *The state of quality of being independent; a country freedom to manage all its affairs, whether external or internal without control by other country*.<sup>182</sup>

Kamus Besar Bahasa Indonesia tidak membahas definisi dari independen tetapi memiliki padanan kata yakni mandiri. Kemandirian, hal atau keadaan dapat berdiri sendiri tanpa bergantung pada orang lain. Tidak memiliki ikatan pada pihak lain dalam melakukan segala bentuk aktivitas, otonom, tidak berpihak, atau lainnya yang memiliki persamaan makna yang tidak bergantung pada organ atau lembaga lain, termasuk membuat keputusan atau aturan sendiri.<sup>183</sup> Independensi berarti sikap yang tidak bisa di pengaruhi, tidak dikendalikan pihak lain, tidak bergantung pada pihak lain. Adanya kejujuran dalam mempertimbangkan fakta dan objektif

---

<sup>182</sup> Bryan A Garner, *Black Law Dictionary*, Seventh Edition, West Group, United States of America, 1999, hlm. 773.

<sup>183</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 872.

tidak memihak dalam merumuskan dan menyatakan pendapat. Artinya independensi merupakan sifat yang tidak dapat diintervensi oleh pihak manapun sekalipun dari pemegang kekuasaan tertinggi.

Jimly Asshiddiqie menyebutkan keseluruhan kategori independensi terkait dalam tiga bentuk, yaitu:<sup>184</sup> *Pertama*, Independensi institusional atau struktural yang tercermin dalam mekanisme hubungan eksternal antar lembaga Negara; *Kedua*, Independensi fungsional yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa (a) *goal independence*, yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok, dan (b) *instrument independence*, yaitu bebas dalam menetapkan instrument kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri; dan *Ketiga*, independensi administratif, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administratif untuk mendukung kedua macam independensi di atas, yaitu berupa (a) independensi keuangan, yaitu merdeka dalam menentukan anggaran pendukung, dan (b) independensi personalia, yaitu merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri.

Berdasarkan hal di atas, menguatkan independensi dan integritas hakim agar tetap terjaga kehormatan, keluhuran martabat serta terhindarnya dari penyalahgunaan wewenang yang dimilikinya, maka menguatkan kelembagaan sistem pengawasan etik merupakan suatu hal yang harus diwujudkan. Penguatan integritas itu berkorelasi dan berjaln berkelindan dengan independensi dimana ditegaskan *In order to perform their functions with integrity, judges must be professionally competent, politically impartial and independent from undue influence—whether from the executive, legislature or other influential public or private interests.*<sup>185</sup>

Berangkat dari pentingnya integritas bagi para hakim di atas dan pentingnya negara untuk terus memperkuat integritas para hakimnya dengan berbagai jalan,

---

<sup>184</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, BIP Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 879-880.

<sup>185</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Constitution-Building Primer, *Judicial...Op.Cit.*, hlm.4.

maka menguatkan keberadaan Dewan Etik menjadi suatu keniscayaan. Terdapat kaidah ushul fiqih, *maa laa yatimmul waajib ilaa bihi fahuwa waajib*; jika suatu kewajiban tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya sesuatu yang lain, maka sesuatu yang lain itu wajib diadakan.<sup>186</sup> Artinya, jika integritas itu merupakan hal yang wajib harus ada dalam diri setiap hakim, maka upaya untuk memperkuatnya melalui rekonstruksi kedudukan dan kewenangan dewan etik juga menjadi wajib untuk diwujudkan.

Saat ini konstruksi normatif sistem pengawasan etik terhadap hakim konstitusi yang tertuang di dalam undang-undang Mahkamah Konstitusi maupun Peraturan Mahkamah Konstitusi dipandang belum mampu memberikan pengaturan secara komprehensif bagi Mahkamah Konstitusi. Adanya Dewan Etik saat ini perlu dioptimalkan. Menurut Hamdan Zoelva, keberadaan Dewan Etik sebenarnya muncul atas kehendak masyarakat yang berkeinginan agar ada mekanisme pengawasan hakim MK. Kedudukannya yang *ad hoc*, ke depan perlu dipertimbangkan untuk dipermanenkan agar kuat. Salah satu upaya yang dapat ditempuh misalnya dengan cara mengatur dan menegaskan keberadaan Dewan Etik di level Undang-Undang.<sup>187</sup> Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik sebagai upaya memperkuat integritas hakim Konstitusi. Adapun urgensi dan konsep rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik merujuk pada tawaran solusi dalam pembahasan sebelumnya. Jika Dewan Etik itu kuat baik secara kelembagaan dan kewenangan, maka ke depan pelanggaran-pelanggaran etik dapat dicegah dan diminimalisir. Keberadaan Dewan Etik yang kuat (baik secara kedudukan maupun kewenangan) *in line* dengan upaya memperkuat integritas Hakim Konstitusi.

---

<sup>186</sup> Moh. Mahfud MD dalam Ridwan HR, *Fiqih Politik: Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. X.

<sup>187</sup> Wawancara dengan Hamdan Zoelva (Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Periode 2013-2015) pada tanggal 1 September 2018, di Yogyakarta.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan analisis pembahasan di atas, kesimpulan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi memiliki beberapa urgensi, antara lain: *Pertama*, pasca pembatalan ketentuan mengenai kewenangan KY mengawasi hakim konstitusi, tidak ada lembaga yang ideal melakukan pengawasan hakim MK. Padahal, demi menjaga martabat dan keluhuran martabat hakim konstitusi, perlu ada lembaga yang kuat dalam melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim konstitusi. *Kedua*, kedudukan Dewan Etik Hakim Konstitusi yang saat ini berada di dalam "lingkungan" Mahkamah Konstitusi dinilai tidak ideal karena akan memunculkan *conflict of interest*. *Ketiga*, kewenangan Dewan Etik yang ada dinilai belum optimal dalam rangka mewujudkan lembaga pengawas yang imparisial dan terbuka. Hal ini karena keanggotaan Dewan Etik yang diangkat oleh Ketua MK dan penyampaian Berita Acara Pemeriksaan kepada Ketua MK.
2. Konsep rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik yang Peneliti usulkan meliputi aspek kelembagaan dan kewenangan. Beberapa hal yang perlu direkonstruksi pada aspek kelembagaan antara lain: dasar hukum, kedudukan Dewan Etik, dan keanggotaan serta mekanisme seleksi. Pada aspek dasar hukum, Peneliti mengusulkan pengaturan Dewan Etik dilakukan dengan undang-undang MK bersamaan pengaturannya dengan

Mahkamah Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Pada aspek kedudukan, Peneliti mengusulkan agar Dewan Etik dikeluarkan dari "lingkungan Mahkamah Konstitusi" dan menjadikannya lebih independen dan sejajar dengan Mahkamah Konstitusi. Pada aspek keanggotaan serta mekanisme seleksi, Peneliti mengusulkan jumlah anggota Dewan Etik sebanyak 3 (tiga) orang yang terdiri dari berbagai latar belakang dengan jabatan hanya satu periode selama 3 (tiga) tahun. Sedangkan mekanisme rekrutmennya dilakukan oleh tim seleksi yang dibentuk oleh Presiden dengan tetap mengedepankan prinsip partisipasi, transparan dan akuntabel. Sementara pada aspek kewenangan, beberapa hal yang perlu direkonstruksi adalah mengenai pelaksanaan pemeriksaan dan penyampaian berita acara pemeriksaan. Pada aspek pelaksanaan pemeriksaan, Peneliti mengusulkan perlunya dilakukan pemeriksaan secara terbuka. Sedangkan pada aspek penyampaian berita acara pemeriksaan, Peneliti mengusulkan perlunya berita acara dimaksud disampaikan kepada lembaga pengusul hakim konstitusi (MA, DPR, dan Pemerintah) selain kepada Mahkamah Kehormatan.

3. Rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi memiliki relevansi dengan upaya memperkuat integritas hakim MK. Bahwa penegakan hukum dalam suatu negara itu tergantung pada kekuasaan kehakiman yang independen dan imparial yang didasarkan atas sikap jujur dan integritas para hakimnya. Oleh karena itu, upaya untuk menjaga dan memperkuat integritas hakim MK merupakan hal mutlak yang harus dilakukan. Penguatan integritas ini sejalan dengan amanat konstitusi yang mensyaratkan bahwa seorang hakim konstitusi haruslah sosok yang mempunyai integritas. Rekonstruksi kedudukan dan kewenangan Dewan Etik Hakim Konstitusi ini nantinya diarahkan untuk memperkuat integritas hakim MK melalui penegakan kehormatan, keluhuran martabat serta kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan di atas, saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Kepada DPR dan Pemerintah untuk segera merevisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dengan mengatur dan menegaskan kedudukan serta kewenangan Dewan Etik sebagai lembaga pengawas dalam rangka memperkuat integritas hakim MK.
- b. Kepada Mahkamah Konstitusi untuk senantiasa menjadi peradilan ketatanegaraan yang berwibawa dan independen melalui perwujudan sikap dan perilaku hakim konstitusi yang konsisten memegang teguh integritas baik ketika di dalam maupun di luar persidangan.
- c. Kepada masyarakat khususnya elemen Perguruan Tinggi untuk senantiasa proaktif melakukan pengawasan terhadap hakim konstitusi sebagai bagian dari upaya untuk berkontribusi positif dalam mewujudkan institusi MK yang berwibawa dan independen.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- A'an Effendi & Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017.
- Adrian Gostick dan Dana Telford, *Keunggulan Integritas*, Terj, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2006.
- Agus Salim, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2007.
- Bryan A Garner, *Black Law Dictionary*, Seventh Edition, West Group, United States of America, 1999.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, Sidgwick and Jackson Ltd., London, 1963.
- Crince le Roy, *Kekuasaan Ke-empat Pengenalan Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, 1981.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Hermansyah dkk. (ed), *Menggagas Peradilan Etik di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta, 2015.
- Firmansyah Arifin, etc. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: KRHN-MKRI-The Asia Foundation dan USAID, 2005.
- Hans Kelsen, *General Theory Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961.
- Imran & Festy Rahma Hidayati (ed), *Etika dan Budaya Hukum dalam Peradilan*, Cetakan Pertama, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2017.

Indroharto, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta, Pustaka Harapan, 1993.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Constitution-Building Primer, *Judicial Appointments*, Stockholm, 2014.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Constitution-Building Primer, *Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability*, Stockholm, 2014.

Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004.

Jimly Asshiddiqie, dalam *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi, Jakarta, 2008.

\_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.

\_\_\_\_\_, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

\_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, BIP Gramedia, Jakarta, 2008.

Komisi Yudisial, *Menggagas Peradilan Etik di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2015.

Lukman Hakim, *Kedudukan Komisi Negara Di Indonesia: Eksistensi Komisi-komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Program Pasca Universitas Brawijaya, Malang, 2010.

Maringan Masry Simbolon, *Dasar – Dasar Administrasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1989.

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992.

Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011

\_\_\_\_\_, *Ilmu Negara*, Cetakan Keenam, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2014.

Ni'matul Huda dan R. Nazriyah., *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011.

Nuno Garoupa dan Tom Ginsburg, *Guarding the Guardians: Judicial Council and Judicial Independence*, The Law School The University of Chicago, Chicago, 2008.

Philipus M. Hadjon, "Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih", *Makalah* Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994.

\_\_\_\_\_, *Penataan Hukum Administrasi Tahun 1997/1998, Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998.

\_\_\_\_\_, *Pengantar Hukum Administrasi*, Gajah Mada Press University, Yogyakarta, 1999.

Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.

Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2011.

Refli Harun, dkk, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004.

Ridwan, Juniarso dan Achamad Sodik., *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2009.

Ridwan HR, *Fiqih Politik: Gagasan, Harapan, dan Kenyataan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.

\_\_\_\_\_, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, 2003.

SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1997.

\_\_\_\_\_, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001.

Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002.

Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013.

Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Suparman Marzuki, *Etika dan Kode Etik Profesi Hukum*, Cetakan pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2017.

Sri Soemantri, "Lembaga Negara dan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945", *Makalah* disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2009.

Tatiek Sri Djatmiati, *Pelayanan Publik dan Tindak Pidana Korupsi*, dalam buku Philipus M.Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*, Gadjah Mda University Press, Yogyakarta, 2011.

The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct Tahun 2002.

Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989.

Wade and Philips, G. Godfrey, *Constitutional Law; An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the Citizen and State and Administrative Law*, Seventh ed. By E.C.S. Wade and A.W. Bradley, Longmans, London, 1965.

### **Jurnal, Makalah, dan Wawancara**

Antonius Atosokhi Gea , *Integritas Diri: Keunggulan Pribadi Tangguh* dalam Character Building Journal, Vol. 3 No. 1, Juli 2006.

Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000.

Guido Neppi Modona , *External and Internal Aspects of the Independence of the Judiciary*, dalam *Proceeding of The Regional Seminar Independence and Integrity of Judiciary*, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia in co-operation with Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), OECD Public Sector Integrity Network, Istanbul, Turkey, 28 – 29 June 2012.

Hamdan Zoelva, *Penguatan Kedudukan Dewan Etik MK*, Wawancara pada tanggal 1 September 2018, di Yogyakarta.

Jeffrey M. Shaman, Senior Fellow American Judicature Society, held May 19-22, 1966 in Williamsburg, VA, at the National Center for State Courts (NCSC) with support from the US agency for International Development (USAID) and the Inter-American Development Bank (IDB).

Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi Puskesi Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Volume IV, Nomor 1, 2011.

Myron M. Nicolatos, In International Conference "*Constitutional Control and the Processes of Democratic Transformation in Modern Society*" on the occasion of the 20th anniversary of the Constitutional Court of Ukraine Kyiv, European

Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) in co-operation with The Constitutional Court Of Ukraine, 7- 8 October 2016.

Ni'matul Huda, makalah yang disampaikan dalam acara *Roundtable Discussion tentang Kajian Akademik terhadap Perppu No. 1 Tahun 2013*, yang diselenggarakan Departemen HTN FH UII, Yogyakarta, 4 November 2013.

Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, YURIDIKA, No. 5 & 6 Tahun XII, September – Desember , 1997.

Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998.

Wiryanto, Penguatan Dewan Etik dalam Menjaga Keluhuran Martabat Hakim Konstitusi *The Strengthening of The Board of Ethics in Maintaining The Constitutional Judges Dignity* dalam Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 4, Desember 2016.

## **Media Elektronik**

Arti wewenang dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/wewenang> (diakses pada tanggal 10 Agustus 2018).

Arti kewenangan dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kewenangan> (diakses pada tanggal 10 Agustus 2018).

The Code of Conduct for United States Judges was initially adopted by the Judicial Conference on April 5, 1973, and was known as the "Code of Judicial Conduct for United States Judges, dikutip dalam <http://www.uscourts.gov/judges-judgeships/code-conduct-united-states-judges#b> (diakses pada tanggal 23 Oktober 2018).

The Saylor Foundation dalam [https://saylordotorg.github.io/text\\_principles-of-management-v1.1/s05-04-planning-organizing-leading-an.html](https://saylordotorg.github.io/text_principles-of-management-v1.1/s05-04-planning-organizing-leading-an.html) (diakses pada tanggal 28 Agustus 2018)

Teori Pengawasan dalam <http://www.negarahukum.com/hukum/teori-pengawasan.html> (diakses pada tanggal 27 Agustus 2018)

*Kompas*, 21 Oktober 2013.

Konstitusi Italia, Artikel 104 Paragraf Kedua, [https://www.constituteproject.org/constitution/Italy\\_2012?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2012?lang=en) (diakses pada tanggal 2 Oktober 2018)

## **Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 09 Tahun 2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2013 sebagaimana telah dicabut dan diganti dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-IX/2014.