

# KONSTITUSI

## UU CIPTA KERJA HARUS DIPERBAIKI





# KONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL TERKAIT SELEKSI CALON HAKIM AD HOC DI MAHKAMAH AGUNG

DR. WILMA SILALAH, S.H., M.H.

Panitera Pengganti Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan  
Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara Jakarta

Penguatan keberadaan serta perbaikan kualitas hakim sangat dibutuhkan dewasa ini. Oleh karena itu, proses seleksi hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung yang dilaksanakan oleh Komisi Yudisial harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabilitas, agar kepentingan konstitusional (*constitutional importance*) terjamin. Kekuasaan seorang hakim merupakan kekuasaan yang merdeka terlepas dari intervensi dan konflik kepentingan (*conflict of interest*) serta bebas dari campur tangan pihak manapun dan dalam bentuk apapun, sehingga dalam menjalankan tugas dan kewajibannya tercipta jaminan ketidakberpihakan kecuali dalam menegakkan hukum dan keadilan.

Komisi Yudisial sebagai Lembaga negara, bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Untuk diangkat dan diberhentikan sebagai hakim, baik hakim agung maupun hakim *ad hoc* ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 25 UUD 1945). Salah satu kewenangan Komisi Yudisial yang diatur dalam Pasal 13 huruf a Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang

Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial (UU 18/2011) adalah "mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan". Dengan demikian, urgensi keberadaan Komisi Yudisial adalah dalam hal seleksi hakim yang merupakan ciri utama *judicial council* di berbagai negara, yaitu untuk menyelenggarakan seleksi hakim (*appointment of judges*) sebagai sebuah organ yang terpisah dan mandiri dari badan peradilan. Lebih lanjut, kewenangan Komisi Yudisial dalam menyeleksi calon hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung bukan sekedar pilihan konstitusional, tetapi juga pilihan kebijakan (*policy*), sebagaimana yang diutarakan Zainal Arifin Mochtar.

Kehadiran Komisi Yudisial sebagai lembaga negara independen/mandiri didasarkan atas alasan, antara lain (vide Pandangan Umum DPR dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XVIII/2020, bertanggal 24 November 2021, hlm. 36):

a. Komisi Yudisial dibentuk agar dapat melakukan monitoring yang intensif terhadap kekuasaan kehakiman dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat dalam spektrum yang seluas-luasnya dan bukan hanya monitoring internal;

- b. Komisi Yudisial menjadi perantara (mediator) atau penghubung antara kekuasaan pemerintah (*executive power*) dan kekuasaan kehakiman (*judicial power*) yang tujuan utamanya adalah untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan apapun juga khususnya kekuasaan pemerintah;
- c. Dengan adanya Komisi Yudisial, tingkat efisiensi dan efektivitas kekuasaan kehakiman (*judicial power*) akan semakin tinggi dalam banyak hal, baik yang menyangkut rekrutmen dan monitoring hakim agung maupun pengelolaan keuangan kekuasaan kehakiman; dan
- d. Dengan adanya Komisi Yudisial, kemandirian kekuasaan kehakiman dapat terus dijaga, karena politisasi terhadap perekrutan hakim agung dapat diminimalisir dengan adanya Komisi Yudisial yang bukan merupakan lembaga politik, sehingga diasumsikan tidak mempunyai kepentingan politik.
- Dengan demikian, keberadaan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara yang mandiri dan independen tidak dapat dipisahkan dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka, sehingga

salah satu kewajiban Komisi Yudisial dalam mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung merupakan tugas penting dan mulia guna menjaga dan menegakkan kehormatan, martabat, serta perilaku hakim sebagai penegak hukum dan keadilan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, terkait usulan pengangkatan 'hakim *ad hoc*' di Mahkamah Agung yang menjadi kewenangan Komisi Yudisial menjadi salah satu alasan untuk diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XVIII/2020, bertanggal 24 November 2021.

### **Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XVIII/2020**

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XVIII/2020, bertanggal 24 November 2021, Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang merasa hak konstitusionalnya yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 telah dirugikan oleh karena diberlakukan frasa "dan hakim *ad hoc*" pada ketentuan Pasal 13 huruf a UU 18/2011. Pemohon pernah mengikuti seleksi calon hakim *ad hoc* Tipikor di Mahkamah Agung pada tahun 2016, namun Pemohon tidak mempersoalkan sistem seleksi hakim *ad hoc*, melainkan kepada kewenangan Komisi Yudisial dalam melakukan seleksi hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung. Pemohon merasa hak mendapatkan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil telah dilanggar oleh karena ketentuan pada Pasal 13 huruf a UU 18/2011 telah dimaknai secara *expressis verbis* oleh pembentuk undang-undang dengan memasukan frasa "dan hakim *ad hoc*". Artinya, menurut Pemohon, Komisi Yudisial bukan merupakan lembaga yang berwenang melakukan seleksi hakim

*ad hoc* sebagaimana termaktub pada Pasal 24B ayat (1) UUD 1945.

Menurut Pemohon, pelaksana kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 adalah Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi (*main organ*), selanjutnya dalam rangka menyelenggarakan Kekuasaan Kehakiman yang merdeka dibentuklah Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 24B sebagai organ penunjang kekuasaan kehakiman (*auxiliary organ*). Artinya, di luar Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tidak ada lagi lembaga negara lainnya yang memiliki kedudukan dan kewenangan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Kewenangan konstitusional Komisi Yudisial dalam ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, jika dicermati dan dikaji secara mendalam tentang kewenangan dalam mengusulkan calon hakim agung, maka kewenangan yang bersifat atributif ini adalah bersifat limitatif dan jelas tidak dapat ditafsirkan selain arti "hakim agung". Selain itu, apabila menggunakan penafsiran *original intent* bahwa para perumus dalam PAH I MPR tentang kekuasaan kehakiman, tidak menempatkan Komisi Yudisial menyeleksi hakim lainnya kecuali hakim agung. Sehingga menurut Pemohon, kewenangan Komisi Yudisial khususnya "kewenangan lain" dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006, bertanggal 23 Agustus 2006 dan Putusan Nomor 43/PUU-XIII/2015, bertanggal 7 Oktober 2015 yang pada pokoknya kewenangan Komisi Yudisial merupakan kewenangan yang limitatif dan hanyalah semata-mata berkaitan dengan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim, dan bukan kewenangan untuk menyeleksi hakim selain hakim agung sebagaimana termaktub dalam Pasal 24B UUD 1945.

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah mempertimbangkan bahwa, sebagaimana salah satu pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 yang terkait dengan permohonan *a quo* adalah:

"Menimbang bahwa dengan uraian dan alasan di atas maka Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 tersebut sepanjang mengenai "kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim" di satu pihak tidak tepat diartikan hanya sebagai pengawasan etik eksternal saja, dan di pihak lain juga tidak tepat diartikan terpisah dari konteks Pasal 24A ayat (3) untuk mewujudkan hakim agung –dan hakim-hakim pada peradilan di bawah MA– yang memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. Dengan kata lain, yang dimaksud "kewenangan lain" dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 terkait erat dengan kewenangan utama KY untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung".

Setelah membaca secara saksama pertimbangan hukum tersebut, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 sepanjang mengenai "kewenangan lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim" hanya dimaknai sebagai pengawasan etik eksternal yang terpisah dari konteks Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 untuk mewujudkan hakim agung –dan hakim-hakim pada peradilan di bawah MA– yang memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. Selain penegasan itu, frasa "kewenangan lain"

dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 dinilai Mahkamah Konstitusi tetap terkait erat dengan kewenangan utama Komisi Yudisial untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung. Artinya, penegasan perihal frasa “kewenangan lain” tersebut bukanlah sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi sepanjang tetap memiliki kaitan dengan pengangkatan hakim agung.

Masih dalam pertimbangan Mahkamah, bahwa setelah UU 22/2004 diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU 18/2011), pembentuk undang-undang melakukan perubahan sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006. Dalam hal ini, sekalipun sebagian dari pelaksanaan wewenang Komisi Yudisial sebagaimana diatur dalam Pasal 20 dan Pasal 21 UU 22/2004 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan mengikat (inkonstitusional), sementara itu berkenaan dengan kewenangan Komisi Yudisial sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UU 22/2004 belum pernah diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi. Dalam perkembangan berikutnya, wewenang tersebut lebih didetailkan pembentuk undang-undang dalam UU 18/2011. Dalam hal ini, ketentuan Pasal 13 UU 18/2011 menyatakan Komisi Yudisial mempunyai wewenang:

- a. mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan;
- b. menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;
- c. menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim bersama-sama dengan Mahkamah Agung; dan

- d. menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim.

Menurut Mahkamah, bahwa Mahkamah telah pernah memutus Permohonan Nomor 43/PUU-XIII/2015 yang berkelindan dengan wewenang Komisi Yudisial tersebut. Dalam hal ini, paling tidak, kelindan tersebut dapat ditelusuri dari pertimbangan hukum yang termaktub dalam Paragraf **[3.9]** dan Paragraf **[3.10]** Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015 yang menyatakan:

**[3.9]** Menimbang bahwa frasa “wewenang lain” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 adalah semata dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim, tidak dapat diperluas dengan tafsiran lain. UUD 1945 tidak memberi kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk memperluas kewenangan KY;

**[3.10]** Menimbang bahwa meskipun dalam Pasal 24 UUD 1945 tidak menyebutkan secara tersurat mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam proses seleksi dan pengangkatan calon hakim dari lingkungan peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan tata usaha negara, akan tetapi dalam ayat (2) dari Pasal 24 telah secara tegas menyatakan ketiga Undang-Undang yang diajukan Pemohon dalam perkara *a quo* berada dalam lingkungan kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung lagipula dihubungkan dengan sistem peradilan “satu atap”, menurut Mahkamah, seleksi dan pengangkatan calon hakim pengadilan tingkat pertama

menjadi kewenangan Mahkamah Agung”.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015 memang menyatakan frasa “wewenang lain” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 adalah semata dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim, tidak dapat diperluas dengan tafsiran lain. Namun, apabila diletakkan dalam konteks substansi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015, pertimbangan hukum tersebut lebih dimaksudkan ihwal keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi calon hakim di lingkungan peradilan di bawah Mahkamah Agung, terutama seleksi calon hakim pada pengadilan tingkat pertama. Artinya, pertimbangan hukum dimaksud hanyalah membatasi kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi calon hakim pada pengadilan tingkat pertama dan bukan dalam seleksi calon hakim agung. Salah satu alasan perubahan UU 22/2004 menjadi UU 18/2011 adalah pembentuk undang-undang memiliki desain politik hukum terhadap Komisi Yudisial. Salah satu politik hukum tersebut dapat dilacak dalam konsiderans “Menimbang” huruf b UU 18/2011 yang menyatakan:

Komisi Yudisial mempunyai peranan penting dalam usaha mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka melalui pengusulan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku Hakim demi tegaknya hukum dan keadilan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Wujud konkret politik hukum dimaksud dapat dilacak, antara lain termaktub dalam Pasal 1 angka 5 UU 18/2011 yang menyatakan, “hakim

adalah hakim dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung dan Badan Peradilan". Dalam batas penalaran yang wajar, salah satu arah politik hukum dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 UU 18/2011 dimaksudkan tidak membedakan antara hakim dan hakim *ad hoc*. Karena tidak membedakannya, khusus pengangkatan hakim agung, Pasal 13 huruf a UU 18/2011 secara eksplisit mengatur, "Komisi Yudisial mempunyai wewenang: a. Mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan".

Dalam pertimbangan Mahkamah, bahwa dengan adanya politik hukum pembentuk undang-undang yang tidak membedakan antara hakim agung dan hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung sepanjang berkaitan dengan wewenang perekrutan. Hal demikian dapat ditempatkan sebagai kebijakan hukum pembentuk undang-undang untuk memenuhi kebutuhan hukum di tengah masyarakat dalam rangka memberikan perlindungan, jaminan, dan kepastian hukum yang adil. Oleh karena itu, wewenang perekrutan hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung berkaitan erat dengan upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku Hakim demi tegaknya hukum dan keadilan. Sebab, dengan adanya hakim *ad hoc* pada Mahkamah Agung diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam meningkatkan kualitas putusan di Mahkamah Agung melalui keahlian khusus yang dimiliki hakim *ad hoc*. Terlebih lagi, dengan melacak tugas, fungsi, dan tanggung jawab terhadap perkara, tidak terdapat perbedaan antara hakim agung dengan hakim agung *ad hoc* di Mahkamah Agung. Oleh karena itu, apabila diletakkan dalam kerangka Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, yaitu dalam mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka serta guna

menegakkan hukum dan keadilan dalam masyarakat sebagaimana makna hakiki Pasal 24A UUD 1945, hakim agung sebagai jabatan tertinggi pemegang kekuasaan kehakiman di lingkungan Mahkamah Agung, keperluan terhadap proses yang independen dan imparial menjadi sebuah keniscayaan, termasuk dalam hal ini proses seleksi hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung. Secara universal, pentingnya independensi dan imparialitas hakim guna terwujudnya kemerdekaan kekuasaan kehakiman antara lain, dapat dilacak dalam Angka 2 dan Angka 10 *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* yang disahkan dengan Resolusi PBB Nomor 40/32, pada 29 November 1985; dan Resolusi PBB Nomor 40/146, pada 13 Desember 1985, yang menegaskan:

2. The judiciary shall decide matters before them impartially, on the basis of facts and in accordance with the law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason.
10. Persons selected for judicial office shall be individuals of integrity and ability with appropriate training or qualifications in law. Any method of judicial selection shall safeguard against judicial appointments for improper motives. In the selection of judges, there shall be no discrimination against a person on the grounds of race, colour, sex, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or status, except that a requirement, that a candidate for judicial office must be a national of the country concerned, shall not be considered discriminatory."

Merujuk pertimbangan tersebut, telah jelas betapa mendasar diperlukannya perisai untuk menegakkan

independensi dan imparialitas hakim guna mewujudkan kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Dalam konteks itu, seleksi hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung oleh Komisi Yudisial, harus dilaksanakan secara profesional dan objektif. Menurut Mahkamah, sampai sejauh ini proses seleksi yang menjadi kewenangan Komisi Yudisial dalam menyeleksi hakim *ad hoc* di Mahkamah Agung masih diperlukan dan sepanjang ada permintaan dari Mahkamah Agung. Dengan demikian, secara konstitusional, UUD 1945 telah menentukan desain pengisian hakim agung sebagai jabatan/posisi hakim tertinggi di lingkungan Mahkamah Agung dilakukan oleh Komisi Yudisial. Dengan merujuk politik hukum pembentukan UU 18/2011, terutama dengan memosisikan hakim *ad hoc* merupakan hakim di Mahkamah Agung, maka proses seleksi hakim *ad hoc* yang dilakukan Komisi Yudisial masih dapat dibenarkan sesuai dengan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Selain itu, proses seleksi yang dilakukan oleh sebuah lembaga independen yang didesain oleh konstitusi tidaklah bertentangan dengan hak pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, dalil-dalil Pemohon berkenaan Pasal 13 huruf a UU 18/2011 adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

*"Everyone's unique. Be yourself with confidence, bravery, agility, intelligence, wisdom, (then) colour the world..."*