

**EKSISTENSI JALUR NON KARIER
DALAM SELEKSI HAKIM AGUNG**

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016

**THE EXISTENCE OF PROFESSIONAL/NON CAREER PATH
IN THE SUPREME COURT JUSTICE SELECTION**

An Analysis of Constitutional Court Decision Number 53/PUU-XIV/2016

Tabah Sulistyo

Magister Hukum Universitas Indonesia

Email: tabah.sulistyo@gmail.com

Naskah diterima: 4 Maret 2021; revisi: 17 November 2021; disetujui: 28 November 2021

DOI: 10.29123/jy.v14i2.478

ABSTRAK

Perbedaan pandangan atas bagian pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016 terkait Mahkamah Agung sebagai penentu latar belakang pendaftar yang boleh mengikuti proses seleksi hakim agung, mengerucut pada pertanyaan apakah pertimbangan tersebut merupakan *ratio decidendi* yang mengikat atau *obiter dicta* yang dapat dikesampingkan. Dalam surat permintaan Mahkamah Agung, latar belakang pendaftar untuk kamar selain tata usaha negara, dimintakan berasal dari hakim karier. Pada pelaksanaannya Komisi Yudisial tetap menerima jalur non karier untuk semua kamar hakim agung, karena Komisi Yudisial tidak merasa terikat dengan bagian pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*. Diskursus utama dalam kasus *a quo* adalah permasalahan keberadaan jalur non karier dalam seleksi hakim agung, dalam bingkai *civil law* yang notabene menganut sistem karier. Permasalahan kedua dari kasus ini adalah kedudukan pertimbangan tersebut, apakah sebagai *ratio decidendi* atau sebagai *obiter dicta*. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016 dipilih secara sengaja (*purposive*) dikarenakan putusan tersebut membahas keberadaan jalur non karier dalam proses seleksi hakim agung. Penelitian ini adalah penelitian hukum *normative*, untuk menghasilkan rekomendasi *preskriptif analitis*, data sekunder yang digunakan dianalisis secara kualitatif untuk menawarkan solusi atas permasalahan metode seleksi hakim agung, serta memberikan solusi atas permasalahan mengikat atau tidaknya pertimbangan Mahkamah Konstitusi. Kesimpulan dari penelitian ini bahwa pertimbangan Mahkamah Konstitusi *a quo* hanya bersifat *obiter dicta*, karena bukan

menyangkut pokok perkara yang diujikan, sehingga pertimbangan Mahkamah Konstitusi itu tidak mengikat, bahkan akibat hukumnya tidak memengaruhi kewenangan Komisi Yudisial baik secara teori maupun praktiknya.

Kata kunci: jalur non karier; *obiter dicta*; *ratio decidendi*.

ABSTRACT

Part of the consideration of the Constitutional Court Decision Number 53/PUU-XIV/2016 has led to a dispute regarding the role of the Supreme Court to determine the background of the candidates who can join the selection process for Supreme Court justice. A question then emerges whether this consideration is a binding ratio decidendi or obiter dicta that can be disregarded. In the Supreme Court letters regarding vacancy of Supreme Court justices stated that except for the administrative chamber, the candidates are determined to be from judges (career path). In practice, the Judicial Commission continues to accept candidates from professional/non career paths for all chambers because Judicial Commission does not perceive the consideration as binding. The main problem discussed in this case is the existence of a professional path in the selection for Supreme Court justice within the civil law framework which in fact adheres to a career system. The second issue of this case is whether the consideration is a ratio decidendi or just an obiter dicta. The Decision Number 53/PUU-XIV/2016 is intentionally chosen since it discusses the existence of a professional path in the Supreme Court justice selection process. This study is a normative legal research to produce prescriptive analytic recommendation, where all secondary data were qualitatively analyzed to offer a solution to a problem in the Supreme Court justice selection method as well as a solution to the question whether the aforementioned consideration is binding or not. The study concludes that the aforesaid consideration of the Constitutional Court Decision is only an obiter dicta since it is irrelevant to the main problem which was reviewed. Therefore, the consideration is not binding, even its legal consequence does not affect the authority of Judicial Commission both theoretically and practically.

Keywords: professional path; obiter dicta; ratio decidendi.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kembali pada awal tahun 2000, ilustrasi Sebastiaan Pompe dalam disertasinya, gambaran pasca reformasi untuk kali pertama rekrutmen hakim agung dilakukan tidak lewat pintu belakang namun melalui mekanisme yang lebih terbuka, dan saat itu hakim non karier lebih dipandang untuk dapat menjadi hakim agung, mereka dipandang lebih baik daripada hakim karier yang dianggap bagian dari rezim (Pompe, 2012: 670-671). Waktu berlalu, rezim pun berganti, proses seleksi hakim agung kemudian diserahkan kepada Komisi Yudisial dalam amandemen ketiga UUD NRI 1945.

Kemerdekaan cabang kekuasaan kehakiman di Indonesia merupakan bagian terpenting dari sistem ketatanegaraan yang digariskan di dalam konstitusi Indonesia. Jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman tidak hanya terbatas pada pemberian jaminan kemerdekaan bagi hakim di dalam melaksanakan tugas-tugasnya untuk memutuskan perkara hukum yang dibawa di hadapannya, hanya berdasarkan pada fakta dan hukum yang disajikan di dalam persidangan, tanpa adanya campur tangan dari cabang kekuasaan lainnya (Taufik, 2014: 309).

Komisi Yudisial telah melaksanakan seleksi untuk pertama kalinya pada tahun 2006, hingga kini telah 15 tahun kiprah Komisi Yudisial dalam mengusulkan calon hakim agung. Banyak dinamika yang telah dilewati, masuk kepada babak baru namun dengan isu yang sama, yaitu mencuatnya perbandingan antara hakim karier dan non karier dalam proses seleksi hakim agung sebagaimana awal reformasi. Komisi Yudisial digugat secara tata usaha negara karena menerima pendaftar hakim agung dari unsur non karier. Setelah lima belas tahun dipraktikkan, syarat hakim agung jalur non karier diajukan keberatan oleh perwakilan hakim.

Pasca dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016, persyaratan untuk dapat menjadi hakim agung berubah pada dua ketentuan pokok, yaitu:

1. Hakim non karier harus memiliki keahlian di bidang hukum tertentu dengan dasar sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum;
2. Hakim karier tidak lagi harus berpengalaman tiga tahun menjadi hakim tinggi, namun cukup termasuk pernah menjadi hakim tinggi (0 tahun hakim tinggi).

Mahkamah Konstitusi memutus perkara *a quo* pada 19 Juli tahun 2017, setahun selepas putusan tersebut, Mahkamah Agung bersurat kepada Komisi Yudisial untuk melakukan seleksi hakim agung untuk berapa kamar di Mahkamah Agung, yaitu:

1. Kamar perdata 3 orang yang berasal dari hakim karier
2. Kamar militer 2 orang yang berasal dari hakim karier
3. Kamar pidana 1 orang yang berasal dari hakim karier
4. Kamar agama 1 orang yang berasal dari hakim karier
5. Kamar tata usaha negara khusus pajak 1 orang dari hakim pajak atau yang berpengalaman praktik sebagai hakim pajak (Surat Wakil Ketua Mahkamah Agung RI Bidang Non Yudisial Nomor 4/WKMA-NY/7/2018 perihal Pengisian Kekosongan Jabatan Hakim Agung, tanggal 20 Juli 2018).

Dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004, Komisi Yudisial wajib mengumumkan penerimaan calon hakim agung selama 15 hari berturut-turut. Komisi Yudisial melaksanakan amar putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* dengan menerima pendaftar hakim agung dari jalur karier yang belum tiga tahun hakim tinggi dan hakim non karier berkeahlian tertentu. Namun pada pengumuman, Komisi Yudisial tetap menerima pendaftaran dari jalur non karier, meskipun dari surat Mahkamah Agung tersebut jelas diminta latar belakang hakim yang diinginkan oleh Mahkamah Agung, hanya hakim pajak saja yang bisa dari unsur non karier, selebihnya harus hakim karier.

Terjadi pandangan yang berbeda terkait pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung sebagai *user* lebih mengetahui kebutuhannya, maka Komisi Yudisial harus memperhatikan kebutuhan tersebut. Kalimat ini yang menjadi dasar surat permintaan Mahkamah Agung dalam menetapkan latar belakang calon yang dimintakan, yang menurut pertimbangan Mahkamah Konstitusi ditentukan oleh Mahkamah Agung sebagai *user*; di mana hal tersebut hanya dituangkan pada bagian pertimbangan namun tidak muncul pada amar putusan.

Salah satu hakim peserta seleksi yang notabene juga pemohon Putusan Nomor 53/PUU-XIV/2016 merasa dirugikan dengan tidak dilaksanakan “pertimbangan” Mahkamah Konstitusi tersebut, sehingga hakim tersebut mengajukan gugatan tata usaha negara dengan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT (hakim *a quo* sebelumnya juga dinyatakan tidak lulus Seleksi Kualitas/ tahap II Seleksi Hakim Agung). Ketentuan yang digugat bukanlah kelalaian Komisi Yudisial dalam menjalankan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, karena penggugat telah dinyatakan lulus administrasi meski belum tiga tahun sebagai hakim, sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, namun keberatan penggugat dikarenakan tidak dilaksanakannya pertimbangan (*ratio decidendi/obiter dicta*) yang menyatakan bahwa yang memiliki kewenangan untuk menentukan latar belakang (karier/non karier) pendaftar seleksi hakim agung adalah Mahkamah Agung sebagai *user*. Pada pengadilan tingkat pertama tata usaha negara, gugatan tersebut diputus *niet ontvankelijke verklaard (N.O)*.

Hakim tersebut kemudian mengajukan banding pada level pengadilan tinggi tata usaha negara melalui Putusan Nomor 198/B/2019/PT.TUN.JKT. Dalam pandangan pengadilan tinggi tata usaha negara, “pertimbangan” Mahkamah Konstitusi dipandang tidak mengikat, hal ini terbukti dengan diputus secara *niet ontvankelijke verklaard (N.O)* dan menguatkan putusan pengadilan tata usaha negara, hal ini juga berarti bahwa Komisi Yudisial dinyatakan tidak melanggar peraturan perundang-undangan oleh karena sengketa ini merupakan kompetensi absolut dari Mahkamah Konstitusi.

Hal yang berbeda terjadi pada putusan Mahkamah Agung yang menganggap “pertimbangan Mahkamah Konstitusi” ini mengikat dengan menyatakan terkait formasi karier dan non karier ini telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi, namun tidak disertai dengan alasan yang kuat mengapa “pertimbangan” *a quo* bersifat mengikat. Dalam putusan tersebut alasan kenapa “pertimbangan” mengikat adalah dikarenakan Komisi Yudisial sebagai *auxiliary organ* yang tentu belum menjawab tentang mengikatnya “pertimbangan.” Hal ini tentu tidak memuaskan bagi pencari keadilan karena tidak ada alasan logis atau rasional yang membenarkan mengikatnya “pertimbangan.”

B. Rumusan Masalah

Keberadaan syarat yang diskriminatif bagi jalur non karier dalam seleksi hakim agung mengakibatkan permasalahan dan dianggap merugikan secara konstitusional, sehingga terdapat syarat yang diubah oleh putusan Mahkamah Konstitusi, salah satu pertimbangan yang krusial terkait penentu latar belakang hakim agung meninggalkan sengketa baru. Imbas dari keberadaan pertimbangan yang menentukan “kebutuhan hakim non karier ditentukan oleh Mahkamah Agung,” adalah ketidaksepahaman Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dalam masalah latar belakang hakim yang diperbolehkan mengikuti seleksi hakim agung, dan lebih lanjut ketidaksepahaman ini memicu sengketa tata usaha negara dengan berujung pada dikeluarkannya Putusan Nomor 67 K/TUN/2020, yang merupakan akibat dari diterimanya jalur non karier, sehingga penelitian ini bermaksud untuk menguraikan permasalahan terkait:

1. Apa permasalahan sistemik terkait rekrutmen hakim agung jalur non karier yang melatarbelakangi munculnya pertimbangan Putusan Nomor 53/PUU-XIV/2016?
2. Bagaimana kedudukan pertimbangan “penentu latar belakang (karier/non karier) pendaftar seleksi hakim agung” dalam Putusan Nomor 53/PUU-XIV/2016, apakah merupakan *ratio decidendi* atau *obiter dicta*?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui penyebab terjadinya permasalahan sistemik yang melatarbelakangi konflik penentuan pendaftar hakim agung (karier atau non karier), dalam rangka menjawab mengapa terjadi penolakan terhadap syarat dan keberadaan jalur non karier dalam seleksi hakim agung yang berujung pada permohonan pengujian Undang-Undang Mahkamah Agung dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016. Penelitian bersifat preskriptif analitis, dalam rangka memberi masukan perbaikan terkait sistem seleksi pada umumnya, dan keberadaan hakim non karier pada khususnya.

Tujuan kedua, lebih lanjut penelitian ini akan menganalisis terkait kedudukan pertimbangan putusan dan akibat hukum/mengikat tidaknya pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, apakah pertimbangan tersebut dapat dikategorikan sebagai mengikat (*ratio decidendi*) atau tidak mengikat (*obiter dicta*). Dari tujuan tersebut maka penelitian ini berguna dalam memberikan masukan terkait solusi atas permasalahan rekrutmen hakim agung, dan juga memberikan kejelasan atas mengikat atau tidaknya pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam menerima atau menolak pendaftar hakim agung yang latar belakangnya tidak dimintakan oleh Mahkamah Agung (karier/non karier).

D. Tinjauan Pustaka

Pisau analisis dari dua pokok masalah di atas, akan dibagi ke dalam teori kelembagaan dan konsepsi rekrutmen hakim untuk melihat permasalahan sistemik dalam keberadaan hakim non karier, untuk melihat dari sisi keadilan dan solusi yang diberikan oleh putusan Mahkamah Konstitusi apakah sudah *inline* untuk menyelesaikan permasalahan sistemik tersebut. Untuk pokok permasalahan kedua terkait kedudukan pertimbangan akan dijabarkan terkait konsep perbedaan *ratio decidendi* dan *obiter dicta* untuk menentukan mengikatnya pertimbangan.

Teori kelembagaan Komisi Yudisial selalu saja dikaitkan dengan teori pemisahan kekuasaan klasik dengan dikotomi penempatannya hanya sekadar *auxiliary organ* (sepaimana Putusan Kasasi Nomor 67 K/TUN/2020), kedudukan Mahkamah Agung sebagai *main organ* selalu dikaitkan dengan diksi “*user*” sebagai bentuk superioritas atas pekerjaan yang dilakukan oleh Komisi Yudisial yang hanya *auxiliary*. Terkait kelembagaan negara pasca Montesquieu, terdapat perkembangan teori dalam menentukan kedudukan lembaga negara khususnya lembaga negara/*agencies* dengan tipikal baru seiring perkembangan zaman. Dari beberapa teori untuk menerangkan kedudukan antara lain adalah Georg

Jellinek, dia mengkategorikan lembaga negara dengan *mittelbare organ* bagi perlengkapan negara yang diatur langsung dalam konstitusi, sedangkan yang tidak bersumber langsung dari konstitusi disebut dengan *unmittelbare organ* (Busroh, 2018: 163-165). Meskipun demikian masih dibedakan lagi di Indonesia dengan lembaga negara dengan *constitutional importance*. Mengutip pendapat Paul Gilligan “*the most widely recognised power of a judicial council is its role in the appointment of judges*” oleh karenanya Peran Komisi Yudisial memiliki kekhasan dalam bidang rekrutmen hakim (Rishan, 2016: 179).

Terbaru pada akhir tahun 2020, Komisioner Komisi Yudisial bermaksud memberikan landasan yang ajek terhadap kedudukan Komisi Yudisial ini dengan memberikan beberapa teori terkait kelembagaan negara. Untuk menerangkan kedudukan Komisi Yudisial secara akademis, dapat dilakukan dengan tiga teori sebagai berikut:

- a. *Teori Principal Agent*
Kemunculan lembaga negara independen sebagai delegasi dari lembaga negara terpilih (*elected politician/officials*) yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah sebagai *principal*. Prinsipal dan agen, dibedakan dengan kekuasaan (*power/macht*) dan kewenangan (*authority/bevoegdheid*).
- b. *Teori Isomorphism*
Isomorphisme merupakan penyerupaan atau peniruan dari lembaga yang sudah ada di tempat lain, dengan proses difusi nilai-nilai oleh lembaga atau organisasi yang lebih dominan. Sebagai contoh Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga yang dibentuk karena dituntutkan oleh IMF.
- c. *Teori Judicial Self Governance*
Pada negara-negara di dunia, mulai terjadi pemerintahan mandiri di internal kekuasaan kehakiman sebagai antisipasi atas campur tangan eksekutif dan legislatif. David Kosa mengelompokkan *judicial self governance* berupa kemampuan untuk mengatur personal, administratif, keuangan, pendidikan, etika, informasi, digital, pengaturan internal (Azhari, 2020: 11-14).

Kelembagaan Komisi Yudisial tidak hanya dapat diterangkan dengan *principal agent* sebagai lembaga negara sampiran. Bahkan cara pandang terhadap teori *principal agent* ini pun perlu untuk diluruskan, bahwa terkait kewenangan rekrutmen hakim agung, kewenangan yang didapat Komisi Yudisial merupakan kewenangan yang pada awalnya berada pada Mahkamah Agung dan Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga dari segi kewenangan, rekrutmen hakim agung adalah kewenangan dari *main organ* yang diberikan kepada Komisi Yudisial, dari sisi ini Komisi Yudisial pemilik kewenangan *main organ* secara atributif.

Dalam konteks kekuasaan kehakiman, terdapat pula teori *judicial self governance* di mana kedudukan Komisi Yudisial lebih tepat karena tidak dipertandingkan dengan Mahkamah Agung, sehingga lebih bersifat komplementer satu sama lain untuk dapat dipersandingkan antara manajemen satu atap Mahkamah Agung, dengan manajemen *judicial self governance* dengan adanya Komisi Yudisial. Dengan beban perkara dan kompleksitasnya, kewenangan non yudisial perlu didukung oleh Komisi Yudisial, agar kewenangan utama khusus dalam pembahasan tulisan ini adalah terkait proses rekrutmen hakim agung.

Metode rekrutmen hakim agung di dunia memiliki beberapa metode. Setidaknya dalam praktiknya terdapat empat jenis model rekrutmen hakim:

1. Pengangkatan melalui lembaga politik (*appointment by political institutions*);
2. Pengangkatan oleh lembaga kehakiman itu sendiri (*appointment by the judiciary itself*);
3. Pengangkatan oleh dewan/Komisi Yudisial (*appointment by a judicial council which may include non-judge members*);
4. Seleksi melalui sistem pemilu (*selection through an electoral system*) (Amsari, 2018: 22).

Jika dilihat dari asal hakim, pola metode rekrutmen yang digunakan, yang ada di dunia mengenal dua jenis besar metode seleksi hakim. Yaitu seleksi hakim yang berasal dari negara *anglo saxon*, dan pola rekrutmen hakim dari negara *civil law*. Dalam budaya *anglo saxon* hakim biasanya diambil dari jalur profesional, sedangkan di negeri dengan budaya *civil law* akan cenderung menggunakan sistem karier dengan mengambil hakim dari *fresh graduate* dengan sistem karier.

Sistem rekrutmen hakim *anglo saxon*

1. Hakim berasal dari lulusan fakultas hukum, praktik sebagai pengacara yang sukses.
2. Saat menjadi hakim (pemilihan ataupun pengangkatan), usia mereka biasanya sudah tidak muda lagi.
3. Pengangkatan atau pemilihan dipengaruhi oleh berbagai faktor, misal pencapaian prestasi, reputasi di antara para koleganya, atau pengaruh politik.
4. *Recognition that brings respect and prestige.*

Sistem rekrutmen hakim *eropa continental*

1. Hakim berasal dari lulusan fakultas hukum.
2. Mengikuti seleksi, jika lulus mengikuti pendidikan calon hakim dalam jangka waktu tertentu.
3. Menjadi hakim dalam usia muda dengan status sebagai pegawai negeri.
4. Hakim merupakan jabatan karier (Harijanti, 2013).

Rekrutmen hakim agung di Indonesia sendiri saat ini merupakan percampuran dua metode *anglo saxon* dan *civil law* di atas, dengan membuka bagi jalur karier dan non karier, dengan menggunakan syarat yang berbeda untuk kedua jalur tersebut:

a. Hakim karier:

1. Warga Negara Indonesia;
2. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
3. Berijazah magister di bidang hukum dengan dasar sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum;
4. Berusia sekurang-kurangnya 45 (empat puluh lima) tahun;
5. Mampu secara rohani dan jasmani untuk menjalankan tugas dan kewajiban;
6. Berpengalaman paling sedikit 20 (dua puluh) tahun menjadi hakim, termasuk pernah menjadi hakim tinggi; dan

7. Tidak pernah dijatuhi sanksi pemberhentian sementara akibat melakukan pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim.
- b. Non karier:
1. Warga Negara Indonesia;
 2. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 3. Berijazah doktor dan magister di bidang hukum dengan keahlian di bidang hukum tertentu sesuai dengan kamar yang dipilih dengan dasar sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum;
 4. Berusia sekurang-kurangnya 45 (empat puluh lima) tahun;
 5. Mampu secara rohani dan jasmani untuk menjalankan tugas dan kewajiban;
 6. Berpengalaman dalam profesi hukum dan/atau akademisi hukum paling sedikit 20 (dua puluh) tahun;
 7. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 8. Tidak pernah dijatuhi sanksi pelanggaran disiplin.

Kedua syarat di atas yang menjadi perdebatan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016, di mana apakah kedua syarat ini bersifat “diskriminatif” bagi hakim karier jika diterapkan dalam seleksi hakim agung. Dalam menjawab pertanyaan tersebut, majelis hakim konstitusi mempertimbangkan:

“Sehingga nantinya pada saat pengisian calon hakim dari jalur non karier, Mahkamah Agung harus menentukan latar belakang keahlian bidang hukum tertentu sesuai dengan kebutuhan Mahkamah Agung yang disampaikan kepada Komisi Yudisial. Hal demikian juga harus menjadi dasar penolakan atau penerimaan calon hakim agung oleh Dewan Perwakilan Rakyat” (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016: 88).

Mengikat atau tidaknya pertimbangan tersebut sangat terkait erat dengan kedudukan dari pertimbangan tersebut apakah sebagai *ratio decidendi* (landasan pemikiran yang digunakan untuk memutus) atau sebuah *obiter dicta* (hal yang dibahas sambil lalu). *Ratio decidendi* terkait erat dengan kata *holding* dalam negara *common law*, beberapa gagasan mengenai perbedaan antara suatu *ratio decidendi* dengan *obiter dicta* antara lain dikemukakan sebagai berikut:

- (1) *the proposition that the outcome follows from the facts of the case;*
- (2) *the principal rationale for the outcome;*
- (3) *any but-for condition for the outcome; and*
- (4) *any proposition that was on the court’s analytical route to the outcome* (Tyler, 2020: 1553).

Negara dengan sistem *stare decicise* membedakannya *obiter dicta* atau biasa disebut *dicta* saja untuk keperluan mengikat atau tidaknya pertimbangan tersebut. Dalam penelitian ini perbedaan antara *obiter dicta* dengan *ratio decidendi* adalah untuk membedakan mengikat atau tidaknya pertimbangan, yang menyatakan bahwa Mahkamah Agung harus membuat surat permintaan dengan menentukan latar belakang yang diperlukan.

“The ratio decidendi of a case is the principle of law on which a decision is based. When a judge delivers judgement in a case, he outlines the facts which he finds to have been proved on the evidence. Then he applies the law to those facts and arrives at a decision, for which he gives the reason (ratio decidendi)” (Kutigi, 2019: 6).

Di sini perlu dipahami bahwa bagian mengikat dari suatu putusan adalah pada bagian *ratio decidendi*, dalam konteks ini tentunya adalah bukan hanya diikuti untuk hakim selanjutnya jika dikaitkan dengan *stare decisis*, namun juga dalam konteks penelitian ini mengikat diartikan sebagai suatu yang harus dilaksanakan dan merupakan bagian dari putusan itu. Suatu *obiter dictum* tidak mengikat pada kasus setelahnya karena tidak secara langsung relevan dengan permasalahan yang menjadi isu utama dari kasus aslinya.

Terdapat berbagai metode dikembangkan dalam menentukan suatu *ratio decidendi*, antara lain salah satunya terdapat dua cara untuk mencari bagian *ratio decidendi* dengan cara konvensional dan dengan cara *inversion test*, cara pertama dengan cara konvensional terdapat panduan untuk melakukannya yaitu:

- a. *ratio decidendi* harus muncul dari pertentangan hukum;
- b. bagian tersebut harus diperlukan untuk menentukan suatu kasus;
- c. harus memiliki hubungan langsung dengan kasus;
- d. hal tersebut telah diperdebatkan dan diputuskan sesuai pertimbangan (Samanta, 2021: 4-5).

Sedangkan metode kedua digunakan metode inversi atau dikenal sebagai *wambagh test*, yang ditawarkan oleh seorang profesor dari Harvard, hal ini dilakukan dengan menegaskan atau membalik preposisi yang telah dibuat oleh hakim (Rohanawati, 2018: 282). Seseorang harus memeriksa apakah pembalikan itu akan memengaruhi putusan, jika iya maka disebut sebagai *ratio decidendi*, dan jika tidak maka merupakan *obiter dicta*. *Ratio decidendi* mempunyai efek mengikat sedangkan *obiter dicta* hanya bersifat *persuasive*. *Ratio decidendi* merupakan alasan dijatuhkannya putusan oleh pengadilan, sedangkan *obiter dicta* adalah pernyataan normal yang bisa membantu seseorang untuk memahami keadaan yang memicu pemberian keputusan.

II. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, pada pokoknya meneliti Putusan Nomor 53/PUU-XIV/2016 dengan mengacu pada peraturan perundangan serta bahan hukum lain yang terkait dalam latar belakang pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi, utamanya pertimbangan terkait kelembagaan negara dan implikasi atas putusan. Untuk itu diteliti pula sengketa tata usaha negara

Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT, serta Putusan Nomor 67 K/TUN/2020. Penelitian dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*) dan juga dilakukan dengan pendekatan konsep (*conceptual approach*).

Teori kelembagaan negara dan peraturan terkait kelembagaan negara, serta konsep rekrutmen hakim digunakan sebagai pisau analisis dalam mendekati permasalahan sistemik dalam keberadaan jalur non karier, sedangkan konsep mengikatnya pertimbangan putusan dikupas dari sisi teori dan doktrin perbedaan *obiter dicta* dengan *ratio decidendi* melalui data sekunder, kepustakaan, dan pengamatan langsung dari implikasi Putusan Nomor 53/PUU-XIV/2016.

Analisa dilakukan secara kualitatif dari sudut rasionalisasi atas permasalahan sistemik terkait rekrutmen hakim, begitu pun terkait mengikatnya bagian pertimbangan Mahkamah Konstitusi, hasil penelitian disajikan secara preskriptif analitis dengan memberikan saran perbaikan kepada sistem rekrutmen di Indonesia, serta diharapkan dapat menjadi dasar dalam menerima jalur non karier ke depan dalam proses seleksi hakim agung.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. PERMASALAHAN SISTEMIK REKRUTMEN JALUR NON KARIER

Konsep Lembaga Negara dalam Amandemen UUD NRI 1945, pada awalnya hanya ada lembaga negara yang terpisah secara fungsi dan paradigma lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara tidak lagi dikenal dengan diamandemennya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, di mana kedaulatan tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun berubah dilakukan oleh Undang-Undang Dasar. Konsepsi lembaga negara kemudian mengalami transisi *paradigmatik*. Pada praktiknya, masih terjadi pengelompokan dan pengkelasan lembaga negara. Keberadaan Komisi Yudisial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi tonggak pemisahan konsepsi lembaga negara pasca reformasi, dengan ditetapkan konsepsi lembaga negara tambahan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006. Putusan tersebut yang menjadi acuan ketika kewenangan Komisi Yudisial diuji.

1. Komisi Yudisial dan Konsepsi Lembaga Negara

Permasalahan yang selalu mengemuka terkait dengan konflik Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial selalu terkait dengan kedudukan kedua institusi, siapakah yang menjadi *main organ*, dan siapa yang menjadi *auxiliary organ*. Oleh karenanya perlu untuk dipahami siapakah lembaga negara. Menurut Mertokusumo (2006), dalam membuat definisi, suatu peraturan perundang-undangan memiliki dua cara yaitu:

1. Definisi Denotatif (memberi contoh, *sub class*, menunjuk suatu benda)
2. Definisi Konotatif memberi makna tautan (membuat sinonim, definisi operasional, *genus-species*).

Pasca amandemen, konsepsi lembaga negara cenderung mengarah pada definisi yang bersifat konotatif sebagai perbandingan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Definisi Lembaga Negara Sebelum dan Sesudah Amandemen

DEFINISI DENOTATIF	DEFINISI KONOTATIF
TAP MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Diatur dalam Pasal 1 (satu) terkait MPR sebagai lembaga tertinggi, dan Presiden, DPA, DPR, BPK, MA, sebagai lembaga tinggi negara.	Istilah Lembaga Negara masih bersifat generik, karena ketiadaan kesamaan peristilahan, yang ada masih dalam bentuk pendekatan , karena baik konstitusi maupun berbagai jenis aturan lainnya masih beda dalam memaknai lembaga negara. Pendapat Moh Fajrul Falaakh dikutip dalam, Zainal Arifin Muchtar, <i>Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi</i> (Muchtar, 2019: 57)

Sumber: Penulis

Definisi lembaga negara yang dilakukan oleh ahli dan pengadilan pada umumnya bersifat konotatif, dengan memberikan definisi lembaga negara dari sumber kewenangannya dan sebagainya yang akan selalu rentan dengan kepentingan politik. Komisi Yudisial sebagai contoh kewenangannya diberikan oleh konstitusi, namun posisinya dijadikan sebagai *auxiliary organ* dengan *constitutional importance*, karena definisi konotatif yang memicu terjadinya hal-hal yang bersifat politis. Salah satu hal yang kerap dijadikan alasan penghilangan kewenangan Komisi Yudisial adalah penggunaan diksi “*user*” yang selalu dikaitkan dengan hubungan subordinat antara Mahkamah Agung sebagai superior dan Komisi Yudisial sebagai inferior. *User* dari produk Komisi Yudisial seharusnya lebih dari sekadar Mahkamah Agung, namun sebagai perwujudan demokrasi, maka *user* seharusnya diartikan sebagai rakyat Indonesia ataupun para pencari keadilan.

Pasca amandemen, lembaga negara terpisah secara horizontal/fungsi dan terhubung dengan mekanisme *checks and balances* (Asshiddiqie, 2006). Ide dasarnya adalah tidak ada lembaga tertinggi negara, namun semua lembaga sejajar secara horizontal (*horizontal scheilding*), pemisahan ini berdasarkan fungsi. Namun tidak seperti pemisahan sebelumnya, pola hubungan dan kedudukan tidak secara komprehensif disusun dalam suatu *staatidea* lembaga negara. Peletakan Komisi Yudisial sebagai lembaga sampiran tidak menyelesaikan masalah terkait reformasi peradilan, politik hukum penciptaan Komisi Yudisial terhambat dengan dijadikannya Komisi Yudisial sebagai lembaga negara tambahan. Kedudukan ini bukan hanya sekadar protokoler, namun juga mengganggu politik kelembagaan negara. Sebagai contoh konkret, dengan posisinya yang bukan *main organ*, menjadikan Komisi Yudisial tidak dapat melakukan *checks and balances* (Djohansjah, 2008: 122), namun hanya bisa berhubungan secara *independent but interelated* (hal ini terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006).

Oleh karena itu beberapa ahli dan juga dalam hal ini Mahkamah Konstitusi sebagai penerjemah konstitusi, membuat definisi terkait lembaga negara. Ahli menggunakan sumber kewenangan dari

suatu lembaga negara apakah dari Undang-Undang Dasar atau dari undang-undang untuk menentukan tinggi rendah suatu lembaga negara (contoh George Jellinek, Jimly Asshiddiqie), atau menggunakan analogi *trias politika* untuk melakukan stigmatisasi atas lembaga negara utama (*main organ*) atau *auxiliary organ* hingga konsep *constitutional importance* (Rishan, 2019: 419).

Komisi Yudisial dalam kekuasaan kehakiman menurut Benny K Harman merupakan pelaku kekuasaan kehakiman, yang khusus diberi kewenangan untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan kewenangan untuk menjaga martabat dan kehormatan hakim. Tugas-tugas yang sebelumnya melekat pada kekuasaan kehakiman, akhirnya diberikan pada Komisi Yudisial, jadi dari sumber awalnya adalah fungsi kekuasaan kehakiman yang diserahkan kepada Komisi Yudisial sehingga dapat disimpulkan bahwa Komisi Yudisial adalah pelaku kekuasaan kehakiman (Harman, 2010: 184). Jika dianalisis dengan teori lembaga negara, kedudukan Komisi Yudisial dalam pandangan *principal agent* harusnya berbicara terkait kualitas fungsi, dalam hal asal kewenangan rekrutmen hakim agung pada awalnya adalah kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara utama (eksekutif, *legislative*, yudikatif), sehingga apabila berbicara tentang fungsi jika dikaitkan dengan kewenangan rekrutmen hakim agung adalah sebagai lembaga negara utama, namun bersifat pendukung/*supporting* dalam hal kewenangan memeriksa, mengadili dan memutus perkara. Hakim tidak akan ada jika tidak ada proses rekrutmen, sehingga fungsi Komisi Yudisial, sebagai rahim yang melahirkan hakim adalah tugas yang vital.

Dari sudut pandang *judicial self governance*, keberadaan Komisi Yudisial pada negara-negara lain merupakan perwujudan atas pemerintahan mandiri kekuasaan kehakiman. Keberadaan Komisi Yudisial sebagai penetralisir intervensi cabang kekuasaan lain. Dengan kompleksitas perkara dan kuantitas yang tiada hentinya kasus yang masuk kepada Mahkamah Agung, maka fungsi non yudisial seharusnya bisa dibagi (*shared responsibility*). Pemisahan kekuasaan klasik tidak sejalan dengan konsep *judicial self governance*, Komisi Yudisial bukanlah bagian dari eksekutif ataupun yudikatif, perkembangan kompleksitas kelembagaan negara menjadikan pemisahan model *trias politika* tidak lagi tepat (Perez, 2018: 1800).

2. Ketidakkonsistenan Sistem Rekrutmen Terbuka

“The selection of judges is a central factor in most theories of judicial independence” (Garoupa, 2009: 103). Praktik rekrutmen hakim dalam budaya hukum *anglo saxon* dan *eropa kontinental*, mempunyai dua metode besar. Sistem profesional adalah sistem rekrutmen didasarkan pada pengalaman, sedangkan sistem karier adalah sistem rekrutmen didasarkan pada jalur karier hakim pada tingkat lebih rendah. Sistem profesional memungkinkan bagi calon yang memiliki pengalaman di bidang hukum dan reputasi yang baik untuk melanjutkan kariernya sebagai hakim agung meskipun pada awalnya dia bukanlah seorang hakim. Sistem karier bersifat tertutup sehingga yang akan menjadi hakim agung adalah hakim yang sudah dari awal menjabat sebagai hakim saja yang bisa menjadi hakim agung.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Mahkamah Agung, mengenal dua jalur untuk dapat menjadi hakim agung yaitu:

1. Jalur Karier
2. Jalur Non Karier

Sistem rekrutmen dikenal ada dua, yaitu sistem rekrutmen terbuka dan sistem rekrutmen tertutup. Sistem rekrutmen tertutup dilakukan pada pengangkatan hakim di tingkat pengadilan negeri dan pengadilan tinggi, di mana calon diambil dari mahasiswa jurusan hukum atau jurusan lain yang berkaitan. Rekrutmen terbuka, saat ini telah dilakukan dalam sistem rekrutmen hakim agung, di mana dibuka bagi calon yang berasal dari non karier. Calon non karier dapat berasal dari akademisi, pengacara, jaksa, polisi, atau profesi lainnya (FH UNPAS, 2015: 102).

Sistem rekrutmen hakim agung yang dipermasalahkan dalam perkara tata usaha negara *a quo* merupakan persyaratan menjadi hakim agung sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2009, yaitu:

- 1) Hakim karier:
 - a) Warga negara Indonesia;
 - b) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c) Berijazah magister di bidang hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum;
 - d) Berusia sekurang-kurangnya 45 (empat puluh empat) tahun;
 - e) Mampu secara rohani dan jasmani menjalankan tugas dan kewajiban;
 - f) Berpengalaman paling sedikit 20 (dua puluh) tahun menjadi hakim, termasuk paling sedikit 3 (tiga) tahun menjadi hakim tinggi; dan
 - g) Tidak pernah dijatuhhi sanksi pemberhentian sementara akibat melakukan pelanggaran kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim.
- 2) Nonkarier:
 - a) Warga negara Indonesia;
 - b) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c) Berusia sekurang-kurangnya 45 (empat puluh empat) tahun;
 - d) Mampu secara rohani dan jasmani menjalankan tugas dan kewajiban;

- e) Berpengalaman dalam profesi hukum dan/atau akademisi hukum paling sedikit 20 (dua puluh) tahun;
- f) Berijazah doktor dan magister di bidang hukum dengan dasar sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum;
- g) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun lebih.

Pada poin persyaratan hakim karier Pasal 7 ayat (1) huruf f yang awalnya berbunyi: Berpengalaman paling sedikit 20 (dua puluh) tahun menjadi hakim, termasuk paling sedikit 3 (tiga) tahun menjadi hakim tinggi; tak lagi menjadi tiga tahun hakim tinggi namun berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi menjadi “asalkan sudah menjadi hakim tinggi.” Pada poin Pasal 7 ayat (2) huruf f adalah berijazah doktor dan magister di bidang hukum dengan dasar sarjana hukum atau sarjana lain yang mempunyai keahlian di bidang hukum, diubah menjadi mempunyai keahlian tertentu.

Pada praktiknya, sistem terbuka ini belum sepenuhnya diterima oleh *status quo*, di mana dalam sistem rekrutmen terbuka, maka jalur karier maupun non karier akan bersaing bersama, namun pada praktiknya hal ini tidak terjadi, ada beberapa faktor yang menyebabkan ini terjadi, yaitu:

1. Penggabungan sistem rekrutmen terbuka dan tertutup;
2. Syarat hakim karier dan non karier yang tidak berimbang;
3. Pelarangan hakim karier untuk mendaftar menjadi hakim agung jalur non karier;
4. Dominasi hakim karier dalam manajemen Mahkamah Agung;
5. Belum tersusunnya kebutuhan hakim karier dan non karier.

Ad.1 Penggabungan sistem rekrutmen terbuka dan tertutup, pada sistem karier Indonesia, hakim pengadilan negeri ke pengadilan tinggi dilakukan secara tertutup, namun untuk hakim Mahkamah Agung dilakukan secara semi terbuka. Hal ini menjadikan puncak karier dari seorang hakim hanya hingga pengadilan tinggi, sedangkan jabatan hakim agung menjadi jabatan *public* dengan sistem *open bidding*. Penggabungan sistem ini merupakan awal atas faktor-faktor penyebab selanjutnya karena menciptakan sistem persaingan.

Ad.2 ketidakberimbangan syarat hakim karier dan non karier ini terlihat dari perubahan-perubahan peraturan terkait syarat seleksi hakim agung, tentunya syarat hakim agung secara umum juga akan sebagai contoh konkret: pemohon *judicial review* merasa ada ketidakadilan antara hakim karier dengan hakim non karier perihal syarat menjadi hakim agung. Pada syarat usia hakim karier untuk sampai pada jenjang hakim tinggi harus menjadi hakim selama 32 s.d. 35 tahun atau disekitar usia 57 s.d. 60 tahun, hal ini tidak akan dialami hakim non karier yang bisa mendaftar pada usia 45 tahun. (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016: 8).

Ad.3 Pelarangan hakim karier untuk mendaftar menjadi hakim agung jalur non karier, Komisi Yudisial pernah melakukan terobosan dengan mempersilahkan hakim karier (baik level pengadilan negeri maupun level hakim pengadilan tinggi) yang telah mempunyai gelar S3 untuk mendaftarkan diri sebagai hakim agung namun melalui jalur non karier, sebagai penghargaan atas pendidikan. Pengaturan hal ini terdapat pada Peraturan Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2011 tentang Tata Cara Seleksi Calon Hakim Agung, dalam ketentuan Pasal 3 ayat (3) disebutkan bahwa persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dapat diikuti oleh calon yang berasal dari hakim.

Hal ini kemudian menjadi catatan bagi Mahkamah Agung, karena selain merusak sistem karier yang ada, Mahkamah Agung juga mensyaratkan hakim yang ingin mendaftar dari jalur non karier untuk mengundurkan diri dahulu sebagai hakim secara permanen. Bahkan fakta bahwa penggugat dalam kasus *a quo* sendiri dahulu merupakan salah satu pendaftar hakim non karier periode 2011-2012 yang dahulu pernah mendaftar meskipun masih dalam kedudukan hakim pengadilan negeri, dengan mendaftar sebagai hakim non karier, namun gagal pada tahap wawancara terbuka. Hakim yang mendaftar dari jalur non karier harus menghadapi sanksi dari Mahkamah Agung (Ridwan Mansyur selaku Kepala Biro Hukum dan Humas Mahkamah Agung menyatakan “Pimpinan Mahkamah Agung masih mempertimbangkan sanksi bagi dua hakim pengadilan negeri itu sesuai mekanisme pengawasan yang berlaku karena mereka melanggar surat Ketua Mahkamah Agung dan Undang-Undang Mahkamah Agung. Dalam surat Ketua Mahkamah Agung itu, hakim karier yang mendaftar calon hakim agung diwajibkan mengundurkan diri. Kita akan segera mengambil sikap.” (Hukum Online, 2012).

Melihat kenyataan ini Komisi Yudisial kemudian membatalkan sistem ini dan menghapus ketentuan Pasal 3 ayat (3) Peraturan Komisi Yudisial Nomor 7 Tahun 2011 melalui Peraturan Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Peraturan Komisi Yudisial Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2011 tentang Tata Cara Seleksi Calon Hakim Agung. Saat ini hakim karier tidak lagi dapat mendaftar melalui jalur non karier.

Ad.4 Dominasi hakim karier dalam manajemen Mahkamah Agung, efek dari mayoritas hakim agung berasal dari hakim karier menyebabkan jiwa *corsa* hakim karier lebih mengemuka daripada hakim non karier, hakim non karier merupakan kasta kedua dalam lingkungan Mahkamah Agung.

Ad.5 Belum tersusunnya kebutuhan hakim karier dan non karier. Hal yang menarik dalam fakta persidangan adalah bahwa dasar penentuan karier non karier merupakan diskresi pimpinan. Dari keterangan Kepala Biro Kepegawaian Mahkamah Agung pada saat menjadi saksi fakta, saat dilakukan tanya jawab dengan tergugat saat sidang menerangkan bahwa kebutuhan hakim karier dan non karier ini belum tersusun kebutuhannya dan merupakan kewenangan pimpinan.

“Apa andil saudara dari mulai awal disusunnya surat sampai dengan pengiriman, apakah ada andil bagian mutasi atau staf bagian saudara?”

“kalau untuk pembuatan surat itu, kita hanya menyajikan berapa jumlah formasi yang kita ajukan, dari sisi administrasi kita hanya berkoordinasi dengan beliau, kalau untuk dibutuhkan karier berapa dan non karier berapa, itu keputusan rapat pimpinan.” (Transkripsi keterangan saksi fakta Kepala Biro Kepegawaian Mahkamah Agung).

Demi perbaikan Mahkamah Agung, penentuan formasi karier non karier ini perlu untuk dilakukan *bezetting* dengan didahului penelitian dan kajian yang mendalam tentang perbedaan kinerja ataupun hal-hal objektif, terkait perbedaan hakim karier dan non karier yang dapat menjadi dasar berapa kebutuhan hakim agung non karier dan hakim agung karier.

B. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi “Menentukan Latar Belakang Pendaftar” Suatu *Ratio Decidendi* atau *Obiter Dicta*

Mahkamah Konstitusi menempatkan pertimbangan dengan frasa “dengan demikian permohonan para pemohon sepanjang berkenaan dengan frasa “apabila dibutuhkan” beralasan untuk sebagian yaitu sepanjang frasa tersebut tidak dimaknai keahlian di bidang hukum tertentu, namun tidak perlu merinci secara jelas dan ketat bidang hukum yang diperlukan, Mahkamah Agung harus menentukan latar belakang keahlian bidang hukum tertentu sesuai dengan kebutuhan Mahkamah Agung yang disampaikan kepada Komisi Yudisial.

“Sehingga nantinya pada saat pengisian calon hakim dari jalur non karier, Mahkamah Agung harus menentukan latar belakang keahlian bidang hukum tertentu sesuai dengan kebutuhan Mahkamah Agung yang disampaikan kepada Komisi Yudisial. Hal demikian juga harus menjadi dasar penolakan atau penerimaan calon hakim agung oleh Dewan Perwakilan Rakyat” (Pertimbangan 3.9.3 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016: 88).

Pada tingkat pengadilan tata usaha negara dan tingkat pengadilan tinggi tata usaha negara, kasus tersebut tidak menyentuh kepada pokok permohonan terkait kedudukan *ratio decidendi* dalam suatu putusan apakah mengikat atau tidak. Secara tidak langsung pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tinggi sependapat bahwa *ratio decidendi* tidaklah mengikat, karena mempertimbangkan terkait penentuan latar belakang karier, non karier tidaklah mengikuti putusan Mahkamah Konstitusi, namun merupakan kewenangan antar lembaga yang seharusnya diselesaikan oleh kedua lembaga tersebut di Mahkamah Konstitusi. Namun pada tingkat Mahkamah Agung, pertimbangan terkait mengikatnya *ratio decidendi* ini tidak dielaborasi lebih lanjut, dan menggunakan pertimbangan kedudukan Komisi Yudisial sebagai *auxiliary organ* yang menjadikan Komisi Yudisial seharusnya mengikuti putusan Mahkamah Konstitusi dan permintaan Mahkamah Agung sebagai *user*.

Diksi *user* ini kerap dipakai oleh pemohon pengujian undang-undang, sebagai imbas putusan Mahkamah Konstitusi yang menempatkan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara sampiran. Posisi Mahkamah Agung bukan sebagai *user*, melainkan sebagai lembaga yang membutuhkan. Pertanggungjawaban Komisi Yudisial bukanlah kepada Mahkamah Agung, namun kepada rakyat. Diksi *user* ini menempatkan seakan Komisi Yudisial merupakan lembaga inferior di bawah Mahkamah Agung. Mahkamah Agung bukan pemakai, dan hakim yang direkrut juga bukan orang yang dipakai oleh Mahkamah Agung. Hakim merupakan pejabat negara dengan independensi

individu dan *imparsialitas*, yang mengedepankan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan bagi para pencari keadilan, sehingga *user* dari hakim sendiri pada intinya adalah masyarakat dan para pencari keadilan.

1. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Bingkai *Negative Legislator*

Hukum acara Mahkamah Konstitusi diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005, dalam ketentuan Pasal 36, diatur bahwa amar dari putusan Mahkamah Konstitusi hanya mengenal empat jenis amar, yaitu:

- a. Permohonan tidak dapat diterima.
- b. Mengabulkan permohonan pemohon karena muatan bertentangan dengan UUD NRI 1945.
- c. Mengabulkan permohonan pemohon karena tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang.
- d. Menyatakan permohonan ditolak jika yang dimohonkan tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Dalam hal dikabulkan gugatan pemohon maka dinyatakan bahwa materi muatan ayat ataupun undang-undang yang diujikan “tidak mengikat.” Cerminan dari *negative legislator* ini mengukuhkan bahwa seharusnya Mahkamah Konstitusi tidak bisa membuat norma baru, dan menjadi kewenangan legislator dalam menindaklanjuti putusan tersebut (Alfath, 2019: 292). Dengan demikian jika dikaitkan dengan pertimbangan yang menjadi persengketaan dalam kasus tata usaha negara, seharusnya dimaknai bahwa tidak ada aturan baru yang dibuat oleh Mahkamah Konstitusi. Sebagai turunan atas putusan Mahkamah Konstitusi, setiap kali Mahkamah Agung mengirimkan surat akan disertai permintaan latar belakang hakim agung yang diminta oleh Mahkamah Agung, tidak hanya kamar apa yang dibutuhkan, namun juga berasal dari jalur karier atau non karier.

Imbas dari putusan Mahkamah Konstitusi ini lebih lanjut adalah perbedaan pendapat Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, yang kemudian dipersengketakan di pengadilan tata usaha negara. Dalam putusan kasasi telah terjadi *jumping conclusion* yang tidak membahas lebih lanjut terkait masalah pokok berikut:

1. Pertimbangan penentuan mengikat atau tidaknya *ratio decidendi* tidak dielaborasi dengan baik dan tidak ada kesimpulan terkait hal tersebut, dan disebutkan oleh hakim kasasi bahwa batas kewenangan seleksi hakim agung adalah putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*.
2. Tidak ada rasionalisasi Komisi Yudisial sebagai *auxiliary organ* haruslah mengikuti permintaan Mahkamah Agung.
3. Putusan yang dibuat Komisi Yudisial adalah bersifat eksekutif.

Sebagai lembaga negara yang diatur langsung oleh konstitusi, Komisi Yudisial masuk ke dalam Hukum Administrasi Negara (HAN) *heteronom*, oleh karenanya ia tidak dapat diubah-ubah dan ditantang oleh peradilan tata usaha negara, karena masuk kepada ranah HAN *heteronom*. Ditinjau dari kewenangan atributif, rekrutmen hakim agung secara konstitusional diserahkan kepada Komisi Yudisial dalam menjalankan kedaulatan rakyat tersebut, dan Mahkamah Agung tidak melakukan fungsi rekrutmen hakim agung.

Pertimbangan dalam putusan tersebut berbunyi: “Mahkamah Agung harus menentukan latar belakang keahlian bidang hukum tertentu sesuai dengan kebutuhan Mahkamah Agung yang disampaikan kepada Komisi Yudisial.” Tentu saja merupakan norma baru yang seharusnya dimiliki hanya oleh lembaga pembentuk undang-undang (*positive legislator*), karena kalimat pertimbangan tersebut merupakan norma baru yang mengatur Mahkamah Agung dalam melakukan permintaan kepada Komisi Yudisial dengan menentukan latar belakang keahlian bidang hukum tertentu. Jika dilihat dari bingkai *negative legislator*, selama rekomendasi Mahkamah Konstitusi ini belum dinormakan dalam undang-undang oleh lembaga yang berwenang membuat peraturan, maka masih belum mengikat bagi Komisi Yudisial (Kurniawati & Liany, 2019: 131).

2. Pertimbangan *A Quo* Tidak Terkait Langsung dengan Putusan yang Diambil

Metode menentukan suatu pertimbangan merupakan suatu *ratio decidendi* atau bukan dapat dilihat antara keterkaitan pertimbangan dan putusan yang dihasilkan, dalam pembahasan ini akan dikemukakan beberapa hal yang menunjukkan tidak ada keterkaitan langsung antara pertimbangan dengan putusan yang dihasilkan. Dari penelitian didapatkan bahwa:

a. Pertimbangan 3.9.3 bukan membahas pasal yang dibatalkan.

Hamdan Zoelva menyatakan bahwa pertimbangan pada nomor 3.9.3 putusan Mahkamah Konstitusi tersebut masih mempertimbangkan terkait Pasal 6B yang ditolak, jadi sebagai pemilik kewenangan atributif, Komisi Yudisial tidak melakukan pelanggaran administrasi. Sebagai penyusun peraturan tersebut, ahli juga memahami *memorie van toelichting* pembentukan kewenangan rekrutmen hakim agung tersebut. Hal ini sebagaimana dikutip dalam Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT halaman 57, namun terdapat kesalahan penulisan 3.9.2 pada putusan tersebut yang seharusnya 3.9.3. Sangat disayangkan suatu putusan produk yudikatif terdapat kesalahan pengetikan pada bagian krusial, namun lebih lanjut dikemukakan bahwa sebagaimana di dalam halaman 87 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016 adalah *ratio decidendi* nomor 3.9.3 bukan 3.9.2, kesalahan ketik dalam kasus *a quo* juga berulang dalam putusan pengadilan tinggi bahkan terjadi pada bagian amar yang menyatakan menerima permohonan penggugat/pembanding, namun selanjutnya majelis menguatkan putusan pengadilan tata usaha negara.

Hamdan Zoelva berpendapat bahwa 3.9.3 adalah pertimbangan untuk ketentuan Pasal 6 bahwa selain hakim karier hakim agung juga bisa berasal dari non karier, dan pasal ini tidak dibatalkan

oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga frasa mempertimbangkan permintaan Mahkamah Agung pada 3.9.3 mengacu pada pertimbangan yang tidak dibatalkan dalam putusan tersebut.

- b. Pasal terkait Surat Mahkamah Agung terdapat pada undang-undang yang berbeda dari pasal undang-undang yang dikabulkan.

Ketentuan terkait penyampaian daftar nama hakim agung yang telah berakhir masa jabatannya, diatur dalam ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial jo. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011. Ketentuan ini tidak diajukan *judicial review* dan bukan menjadi objek sengketa, oleh karenanya pertimbangan hakim apabila akan dikategorikan sebagai *ratio decidendi*, mestinya mempermasalahkan ketentuan Pasal 14 ayat (2). Sehingga akan dikatakan sejalan dan dapat dikategorikan sebagai *ratio decidendi* antara pertimbangan dengan *output* putusan terkait latar belakang, apabila yang dibahas adalah pasal ini yang sama-sama membahas terkait surat pengajuan daftar nama hakim agung dalam hal berakhir masa jabatan hakim agung, apabila akan diatur terkait latar belakang yang dianggap menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa kedudukan pertimbangan *a quo* adalah *obiter dicta*.

3. Risiko Bagi Hakim Agung yang Telah Terpilih

Frasa yang digunakan dalam putusan kasasi sebagai imbas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016 *a quo*, menyatakan bahwa: “akibat hukum keputusan tersebut menjadi tidak mengikat sejak keputusan tersebut ditetapkan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada serta tidak diperlukan tindakan pembatalannya.” Dalam dunia hukum dikenal peristilahan batal demi hukum dan dapat dibatalkan. Makna apa yang dimaksud dalam pertimbangan putusan Mahkamah Agung dimaksud ketika akibat hukumnya dianggap tidak pernah ada, serta tidak diperlukan tindakan pembatalan.

Komisi Yudisial pada kasus *a quo* mengusulkan empat nama hakim agung, meskipun pada saat *fit and proper test* kesemuanya ditolak, sehingga tidak secara personal berimbas kepada keempat calon hakim agung tersebut. Secara kronologis keempat usulan Komisi Yudisial tersebut ditolak terlebih dahulu, baru kemudian Putusan Mahkamah Agung Nomor 67 K/TUN/2020 terkait ketidakabsahan pengumuman administrasi dan seleksi kualitas ini muncul kemudian. Efek dari putusan Mahkamah Agung tersebut perlu untuk dikoordinasikan lebih lanjut mengingat atas putusan itu, keabsahan atas pengumuman seleksi kualitas dan seleksi administrasi sudah dibatalkan (KTUN 1 dan KTUN 2).

Putusan Nomor 67 K/TUN/2020 menyatakan tidak sah keputusan tata usaha negara objek sengketa, yaitu pengumuman seleksi administrasi dan seleksi kualitas:

1. Keputusan Pengumuman Hasil Seleksi Administrasi Calon Hakim Agung Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 07/PENG/PIM/RH.01.02/09/2018, tanggal 13 September 2018;

2. Keputusan Pengumuman Hasil Seleksi Tahap II (Kualitas) Calon Hakim Agung Republik Indonesia Tahun 2018, Nomor 07/PENG/PIM/RH.01.03/10/2018, tanggal 09 Oktober 2018.

Komisi Yudisial masih juga menerima pendaftar dari unsur non karier pada periode seleksi selanjutnya, yaitu pada tahun 2019, melalui Pengumuman Nomor 07/PENG/PIM/RH.01.02/07/2019 tentang Pengumuman Hasil Seleksi Administrasi Calon Hakim Agung Republik Indonesia Tahun 2019, tertanggal 4 Juli 2019, karena Putusan Nomor 67 K/TUN/2020 diputus pada tanggal 27 Februari 2020. Bagaimana efek putusan tersebut pada hakim agung produk 2019, Komisi Yudisial masih menerima pendaftar non karier pada prosesnya dan menghasilkan hakim dari kamar pidana 1 orang, 2 orang perdata, 1 orang agama, dan 1 orang kamar militer (Mahkamah Agung RI, 2020). Dengan tidak sahnya pengumuman seleksi kualitas tahun 2018 yang menerima hakim non karier, maka dapat dikatakan bahwa akibat hukum pada pengumuman seleksi kualitas pada tahun 2019 yaitu Nomor 07/PENG/PIM/RH.01.02/07/2019 juga tidak sah, karena menerima pendaftar dari jalur non karier. Hal ini tentu berakibat hukum bagi hasil seleksi Komisi Yudisial tahun 2019 tersebut.

Pada tahun 2020 Komisi Yudisial juga melakukan seleksi hakim agung meski dalam masa pandemi, namun hanya membuka hakim *ad hoc* tipikor, *ad hoc* PHI, dan untuk hakim agung hanya kamar pajak, yang kebetulan sesuai dengan permintaan Mahkamah Agung yaitu dari jalur non karier. Sedangkan untuk kamar-kamar lainnya tidak dibuka dahulu karena pertimbangan protokol kesehatan. Namun hal ini belum terselesaikan dengan baik mengingat ke depan sangat mungkin permasalahan karier-non karier ini akan kembali terulang.

Permasalahan terulang ketika pada tahun 2021 Komisi Yudisial membuka pengumuman seleksi untuk 13 formasi hakim agung. Kembali Mahkamah Agung meminta 11 orang dari kamar pidana, perdata dan militer harus berasal dari hakim karier, sedangkan untuk 2 orang dari kamar tata usaha negara bisa diisi oleh hakim karier ataupun oleh jalur non karier. Komisi Yudisial tetap membuka lowongan untuk semua kamar diperuntukkan baik bagi hakim karier maupun jalur non karier, yang bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016 dan Putusan Nomor 67 K/TUN/2020.

Dengan dikeluarkannya Pengumuman Nomor 01/PENG/PIM/RH.01.02/03/2021, Komisi Yudisial tetap menerima jalur non karier bagi semua kamar pada tahun 2021, yang akhirnya menghasilkan 7 (tujuh) hakim agung terpilih (1 kamar perdata, 1 kamar militer, 5 kamar pidana). Jika dikatakan bahwa pertimbangan Mahkamah Konstitusi itu mengikat, maka, 12 (dua belas) hakim agung (5 orang dari hasil 2019, dan 7 orang dari hasil 2021), yang sudah menjabat ini akan terkena risiko untuk terkena akibat hukum berupa “akibat hukum keputusan tersebut menjadi tidak mengikat sejak keputusan tersebut ditetapkan dan segala akibat hukum yang ditimbulkan dianggap tidak pernah ada serta tidak diperlukan tindakan pembatalannya.” Ketidakpastian kedudukan pertimbangan ini perlu diselesaikan sebelum menimbulkan permasalahan lebih besar dan lebih banyak kerugian yang akan muncul.

IV. KESIMPULAN

Permasalahan sistemik yang melatarbelakangi munculnya pertimbangan tersebut adalah pemberlakuan sistem campuran antara sistem profesional dengan sistem karier. Sistem rekrutmen terbuka menghendaki agar jabatan hakim agung bukan bagian dari karier, sehingga puncak karier seorang hakim adalah hakim tinggi, sedangkan jabatan hakim agung adalah jabatan publik yang dibuka untuk profesi hukum lain yang mempunyai pengalaman di bidang hukum. Sistem campuran ini menciptakan persaingan antara calon hakim karier dan calon hakim non karier. Pemberlakuan sistem campuran ini masih dihegemoni oleh hakim karier dengan jumlah yang dominan, serta tidak disertai dengan dukungan sistem *bezetting* yang membedakan secara rasional kebutuhan akan hakim karier dengan hakim jalur non karier dengan dasar kinerja (*performance*), ataupun dengan dasar kompetensi bukan atas dasar diskresi atau resistensi atas kehadiran hakim jalur non karier.

Kedudukan pertimbangan “penentu latar belakang (karier/non karier) pendaftar seleksi hakim agung” dalam Putusan Nomor 53/PUU-XIV/2016” merupakan *obiter dicta*, sehingga pada dasarnya tidak mengikat. Hal ini karena:

1. Kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai *negative legislator*;
2. *Ratio decidendi* 3.9.3 bukan membahas pasal yang dibatalkan;
3. Pasal terkait Surat Mahkamah Agung terdapat pada undang-undang dan pasal yang berbeda dari pasal yang dikabulkan;
4. Pelaksanaan pertimbangan berisiko membatalkan hakim agung yang telah terpilih pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016.

V. SARAN

Konsistensi memilih sistem rekrutmen terbuka harus disertai dengan sistem penunjang yang komprehensif. Sistem rekrutmen hakim agung mengadopsi metode profesional dan sistem karier, oleh karenanya dasar penilaian latar belakang kebutuhan hakim karier dan hakim non karier harus didasarkan pada penilaian kinerja yang tepat, dan kompetensi yang terukur, dengan kesiapan kompetisi sebagai jabatan publik yang bersifat terbuka. Sinergi antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial pada akhirnya merupakan keharusan. Konstruksi satu atap pasca keberadaan Komisi Yudisial perlu dibenahi, sehingga Komisi Yudisial dapat hadir sebagai rekan Mahkamah Agung dalam mewujudkan *judicial self governance*.

Terkait keberadaan informasi dalam pertimbangan (*ratio decidendi/obiter dicta*) hendaknya diletakkan dalam amar putusan, jika diinginkan menjadi suatu yang mengikat, dan informasi-informasi yang kurang perlu dimunculkan dalam suatu putusan, lebih baik untuk tidak diuraikan sehingga tidak menjadi multi tafsir di kemudian hari. Meskipun Komisi Yudisial tidak terikat dengan pertimbangan latar belakang, namun guna memperbaiki sistem rekrutmen penyusunan kebutuhan

hakim agung perlu dilakukan secara bersama-sama, sehingga manajemen satu atap Mahkamah Agung bisa sinkron dengan proses rekrutmen hakim agung yang dilakukan Komisi Yudisial.

DAFTAR ACUAN

Buku

- Amsari, F. (2018). Konstitusional seleksi hakim sebagai pejabat negara, dalam *Bunga Rampai: Meluruskan arah manajemen kekuasaan kehakiman*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial RI.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara*. Cetakan ketiga. Jakarta: Konstitusi Press.
- Azhari, A. F. (2020). *Antara Dewan Yudisial dan Komisi Yudisial*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Busroh, A. D. (2018). *Ilmu negara* Jakarta: Bumi Aksara.
- Djohansyah, J. (2008). *Reformasi Mahkamah Agung menuju independensi kekuasaan kehakiman*. Jakarta: Kesaint Blanc.
- Fakultas Hukum Universitas Pasundan [FH UNPAS]. (2015). *Naskah Akademis RUU Jabatan Hakim*. Bandung: FH UNPAS.
- Harman, B. K. (2010). Tantangan KY dalam mewujudkan peradilan bersih, dalam *Bunga Rampai: Reformasi peradilan dan tanggung jawab negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial RI.
- Mertokusumo, S. (2006). *Penemuan hukum sebuah pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Muchtar, Z. A. (2019). *Lembaga negara independen, dinamika perkembangan dan urgensi penataannya kembali pasca amandemen konstitusi*. Cetakan ke-3. Depok: Rajawali Pers.
- Pompe, S. (2012). *Runtuhnya institusi Mahkamah Agung*. Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan.
- Rishan, I. (2019). *Kebijakan reformasi peradilan pertarungan politik, realitas hukum, & egosentrisme kekuasaan*. Yogyakarta: FH UII Press.

Jurnal

- Alfath, T. P. (2019, Desember). Eksekutabilitas putusan Mahkamah Agung terhadap pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Daerah: Kajian Putusan Nomor 65P/HUM/2018. *Jurnal Yudisial*, 12(3), 287-303.
- Garoupa, N., & Ginsburg, T. (2009). Guarding the guardians: Judicial councils and judicial independence. *Source: The American Journal of Comparative Law*, 57(1), 103-134.
- Kurniawati, I., & Liany, L. (2019). Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai negative legislator dalam pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. *Jurnal Adil*, 10(1), 111-135.

- Perez, A. T. (2018). Judicial self government and judicial independence: The political capture of the general council of the Judiciary in Spain. *German Law Journal*, 19(7), 1769-1800.
- Rishan, I. (2016). Redesain sistem pengangkatan dan pemberhentian hakim di Indonesia. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 23(2), 165-185.
- Rohanawati, A. N. (2018, Desember). Kesetaraan dalam perjanjian kerja dan ambiguitas pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017. *Jurnal Yudisial*, 11(3), 267-289.
- Samanta, D. (2021, April). Difference between obiter dicta and ratio decidendi. *Pen Acclaim Journal*. 15, 1-5.
- Taufik, G. A. (2014, Desember). Pembatasan dan penguatan kekuasaan kehakiman dalam pemilihan hakim agung. *Jurnal Yudisial*, 7(3), 295-310.
- Tyler, C. W. (2020). The adjudicative model of precedent. *The University of Chicago Law Review*, 87(6), 1551-1603.

Sumber lainnya

- Harijanti, S. D. (2013, Oktober 10). Perguruan tinggi hukum dan peningkatan kualitas calon hakim. *Seminar “Sistem Rekrutmen Yang Tepat Untuk Menghasilkan Hakim Yang Ideal”* Komisi Yudisial Republik Indonesia-Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Hukum Online. (2012, Mei 12). *MA pertimbangkan sanksi dua hakim PN*. Diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4fa7aac4077e3/ma%20pertimbangkan%20sanksi%20dua%20hakim%20pn/>.
- Kutigi, H. D. (2019, July 15). *Ratio decidendi and judicial precedent*. Keffi: Nasarawa State University. Being A Paper Presented at the National Workshop for Legal and Research Assistants by and at the National Judicial Institute.
- Mahkamah Agung RI. (2020, Maret 12). *Ketua MA lantik 5 hakim agung dan 3 hakim ad hoc*. Diakses dari <https://www.mahkamahagung.go.id/id/berita/4047/ketua-ma-lantik-5-hakim-agung-dan-3-hakim-ad-hoc>.