

**PERANAN AMICUS CURIAE PADA PUTUSAN  
GUGATAN TERHADAP PROSES SELEKSI CALON HAKIM AGUNG**

Kajian Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT

**AMICUS CURIAE ROLE IN THE DECISION OF THE LAWSUIT ON THE  
JUSTICE CANDIDATES' SELECTION**

An Analysis of Decision Number 270/G/2018/PTUN-JKT

**Muhamad Ilham Hasannudin**

Magister Ilmu Administrasi & Kebijakan Publik Universitas Indonesia

Email: ilham.muhamad@gmail.com

**Amy Yayuk Sri Rahayu**

Fakultas Ilmu Administrasi & Kebijakan Publik Universitas Indonesia

Email: amy\_soerose@yahoo.com

Naskah diterima: 18 April 2022; revisi: 20 Juni 2022; disetujui: 29 Juni 2022

DOI: 10.29123/jy.v15i1.533

**ABSTRAK**

Paradigma baru tata kelola pemerintahan yang dipengaruhi oleh konsep *collaborative governance* menekankan pada kolaborasi yang produktif antara negara dan publik. Hubungan di antara keduanya tidak dibatasi namun justru menimbulkan simbiosis mutualisme dengan berbagai variasi bentuk salah satunya *amicus curiae*. *Amicus curiae* dikenal sebagai suatu mekanisme memberikan masukan kepada majelis hakim untuk suatu perkara yang dilakukan oleh para pihak yang tidak berperkara di mana hal tersebut dibenarkan oleh kebiasaan dan undang-undang. Pembuktian kolaborasi yang signifikan antara negara dan publik melalui *amicus curiae* tampak pada penanganan perkara gugatan terhadap proses seleksi calon hakim agung yang telah diputus dengan Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT. Fokus penelitian ini adalah untuk mengetahui analogi majelis hakim pada Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT dalam mengakui kedudukan *amicus curiae* sebagai nilai yang hidup di masyarakat sekaligus mempertimbangkan bahwa objek gugatan sebagai tata usaha negara (TUN) namun tidak dapat dilakukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara (PTUN). Metode yang digunakan dalam penelitian ini berupa studi literatur dengan mengkaji setidaknya tiga konsep yaitu sumber hukum berupa nilai yang hidup di masyarakat; yurisprudensi tentang kompetensi absolut PTUN; dan

*collaborative governance*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa majelis hakim pada perkara ini memiliki penalaran yang paradoks. Majelis hakim tidak mengadopsi isi *amicus curiae* dan tidak merujuk kepada yurisprudensi yang telah berkembang namun lebih memilih untuk mengambil analogi dari Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA).

Kata kunci: *amicus curiae*; kompetensi PTUN; nilai masyarakat.

## **ABSTRACT**

*The new paradigm of good governance influenced by the collaborative governance concept emphasizes productive collaboration between the state and the public. This relationship is not limited instead it creates various types of mutualism one of which is amicus curiae. It is a mechanism where non-litigants provide input about a case to the panel of judges justified by custom and the law. The significant collaboration between the state and the public through the amicus curiae can be seen in the handling of the lawsuit against the selection process of Supreme Court justice candidates which has been decided with the Decision Number 270/G/2018/PTUN-JKT. The focus of this research is to discover the analogy of the panel of judges in Decision Number 270/G/2018/PTUN-JKT in acknowledging the position of amicus curiae as a living value in society while considering that the object of the lawsuit is a state administration (TUN) but it can't be filed to the state administrative court (PTUN). The method used in this research is a literature study examining at least three concepts, namely legal sources in the form of values that live in the society, jurisprudence on the absolute competence of PTUN, and collaborative governance. The result shows that the panel of judges, in this case, has paradoxical reasoning. The panel of judges does not adopt the content of amicus curiae and the developed jurisprudence but prefers to apply an analogy from the Supreme Court Circular (SEMA).*

*Keywords: amicus curiae; PTUN competence; society values.*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pendekatan yang hendak diangkat pada tulisan ini bersumber dari keilmuan hukum dan kebijakan publik, selain itu naskah ini dibuat berdasarkan pengalaman penulis sebagai pelaku dan kolaborator terjadinya dua kali *amicus curiae* yang dilaksanakan untuk merespon gugatan tata usaha negara (TUN) yang dilakukan oleh salah satu peserta seleksi atas nama Binsar M. Gultom terhadap proses seleksi hakim agung yang menjadi kewenangan Komisi Yudisial. Penggugat pada intinya menganggap dalam praktiknya tergugat (Komisi Yudisial) telah secara terang-terangan tidak menaati undang-undang yang berlaku yaitu: Pasal 7 huruf b butir 3 Undang-Undang Mahkamah Agung c.q. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53 Tahun 2016 dan Surat Permintaan Wakil Ketua Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2018. Sebagai bukti masih menerima calon hakim agung non karier dengan menerbitkan:

1. Pengumuman Hasil Seleksi Administrasi Calon Hakim Agung RI Tahun 2018 Nomor 07/PENG/PIM/RH.01.02/09/2018;
2. Pengumuman Hasil Seleksi Tahap II Kualitas Calon Hakim Agung RI Tahun 2018 Nomor 07/PENG/PIM/RH.01.03/10/2018.

Gugatan yang diajukan pada akhir Desember 2018 ini dimotivasi oleh fakta ketidaklulusannya pada seleksi tahap II, sehingga membuat penggugat mengajukan gugatan terhadap pengumuman seleksi tahap I dan tahap II. Penggugat intinya hendak menyatakan bahwa proses seleksi yang diadakan oleh Komisi Yudisial pada saat itu telah melanggar ketentuan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016, karena membuka juga jalur dari non karier, di mana penggugat merasa hak-haknya dirugikan dengan mekanisme dimaksud. Gugatan terhadap proses seleksi hakim agung tersebut pada hakikatnya berkonsekuensi pada tertutupnya pintu bagi calon hakim agung yang berasal dari non karier.

Dalam perjalanannya Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT telah berlanjut pada tingkat banding maupun kasasi, masing-masing dengan Putusan Nomor 198/B/2019/PT.TUN.JKT dan Putusan Nomor 67 K/TUN/2020, di mana tingkat kasasi menguatkan putusan tingkat pertama dengan amar yang sama-sama menolak gugatan dari penggugat, sementara pada tingkat kasasi justru membatalkan putusan tingkat pertama dan banding. Namun, objek kajian tulisan ini difokuskan pada putusan tingkat pertama, tempat di mana problem hukum terjadi.

*Pertama*, pada Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT, majelis hakim sekadar mengakui kedudukan dan eksistensi *amicus curiae* namun tidak turut menindaklanjuti atau setidaknya mengadopsi isinya, sebuah pernyataan paradoks yang memberikan syarat di dalamnya sebagaimana pada pertimbangan halaman 123 s.d. 124, yaitu:

“Menimbang, bahwa terkait dengan adanya dua *amici curiae* tersebut, maka majelis mempertimbangkan bahwa Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, sejalan dengan itu, ketentuan Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman tersebut juga menyatakan bahwa putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber, hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili, dengan demikian maka pendapat *amici curiae* dapat saja dikategorikan sebagai bagian dari nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat atau sumber hukum. Akan tetapi tetap menjadi kewenangan dan kemandirian pengadilan untuk menilai dan mempertimbangkan diikuti atau tidaknya pendapat dari *amici curiae* tersebut.”

*Kedua*, pada aspek formal permasalahan yang timbul dari gugatan terhadap proses seleksi hakim agung terletak pada kompetensi absolut pengadilan tata usaha negara (PTUN) untuk mengadili keputusan tata usaha negara (KTUN). Dalam Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT, majelis melakukan analogi langsung antara pengumuman kelulusan calon hakim agung (CHA) tahap I dan tahap II disejajarkan dengan keputusan hasil *fit and proper test* berdasarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 sebagai pedoman pelaksanaan tugas bagi pengadilan pada huruf E rumusan hukum kamar TUN Bagian 2 tentang Keputusan Hasil Uji Kemampuan dan Kelayakan (*Fit and Proper Test*) yang menyatakan keputusan hasil *fit and proper test* merupakan KTUN. Sebagaimana pada pertimbangan halaman 139 s.d 140, yaitu:

“Menimbang, bahwa oleh karena dalam seleksi CHA tahap II (kualitas) yang diikuti oleh penggugat, penggugat telah dinyatakan oleh tergugat tidak lulus seleksi tersebut dan menurut Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial maupun Pasal 1 angka 10 dan Pasal 10 ayat (2) Peraturan Komisi Yudisial Nomor 2 Tahun 2016 dinyatakan pada pokoknya bahwa seleksi kualitas merupakan bagian dari uji kelayakan CHA termasuk rangkaian tahapan seleksi CHA berikutnya penilaiannya bukan semata-mata hukum, maka pokok gugatan penggugat yang di antaranya mengajukan gugatan terhadap keputusan tergugat berupa pengumuman hasil seleksi calon hakim agung tahap II (kualitas), ternyata bukan hanya berisi tindakan hukum tetapi menyangkut aspek-aspek lain non hukum sebagaimana telah dipertimbangkan majelis di atas, sehingga keputusan tergugat bukan merupakan KTUN yang dapat dijadikan objek sengketa PTUN.”

“Menimbang, bahwa pendapat majelis tersebut sama dan sebangun dengan SEMA Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 sebagai pedoman pelaksanaan tugas bagi pengadilan pada huruf E rumusan hukum kamar TUN Bagian 2 tentang Keputusan Hasil Uji Kemampuan dan Kelayakan (*Fit and Proper Test*) yang menyatakan keputusan hasil *fit and proper test* merupakan KTUN, akan tetapi PTUN tidak berwenang untuk menguji keputusan tersebut karena:

- KTUN tersebut diterbitkan oleh lembaga independen, dan
- Substansinya tidak hanya berisi tindakan hukum semata tetapi juga aspek-aspek non hukum seperti moralitas, profesionalitas, akademis, integritas, rekam jejak, dan prinsip kehati-hatian.”

Sementara berdasarkan yurisprudensi yang berkembang di PTUN setidaknya sejak tahun 1997 s.d. 2008 terdapat banyak kategori dan unsur yang bisa lebih tepat diadopsi untuk dijadikan basis argumentasi bahwa objek gugatan memang bukan KTUN yang dapat digugat pada PTUN lantaran karakternya yang bukan bersifat semata-mata *beshickking* (keputusan) tetapi justru *bekendmaking* (pengumuman) sebagaimana disarankan oleh *amicus curiae*.

Komisi Yudisial menghadapi persidangan gugatan pada pengadilan TUN secara langsung, sekaligus juga secara paralel melakukan diskusi dengan beberapa unsur pemerhati hukum, baik dari akademisi maupun *civil society*. Batas antara negara (yang diwakili badan birokrasi) dan publik (yang diwakili salah satunya unsur NGO dan kampus) semakin tereduksi, kemitraan atau bahkan simbiosis yang mutualis sangat mungkin dibangun di antara keduanya. Anggapan yang menyatakan birokrasi dan publik harus berdiri sendiri, kuat pada bidangnya masing-masing serta terpisah, agaknya harus dikoreksi. Saluran yang memungkinkan kolaborasi antara kedua unsur tersebut juga semakin variatif. Pembangunan jaringan dalam hal pengawasan adalah contoh yang paling nyata. Sekalipun belum dapat dikatakan sebagai tren, setidaknya terdapat model baru pengawasan dipraktikkan oleh lembaga-lembaga eksternal yang banyak berdiri pasca reformasi bergulir.

Gagasan untuk memperluas domain pengawasan dengan menggeser dari urusan negara yang diwakili birokrasi menjadi domain publik terus mengemuka. Kemitraan dengan unsur *civil society* yang dimaksud tadi, sama dengan membangun atau menciptakan mata, telinga, dan tangan untuk menjalankan banyak peran negara di seluruh sudut. Melalui tulisan ini hendak juga disampaikan mengenai birokrasi yang sangat mungkin untuk dikombinasikan dengan potensi di masyarakat atau publik. Melalui dua basis teori yang dikembangkan oleh Ansell & Gash (2007) maupun Emerson, Nabatchi, & Balogh (2011) dengan apa yang disebut dengan *collaborative government*.

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah dalam tulisan ini adalah bagaimana analogi majelis hakim dalam mengakui kedudukan *amicus curiae* sebagai nilai yang hidup di masyarakat sekaligus mempertimbangkan objek gugatan sebagai TUN namun tidak dapat dilakukan gugatan ke PTUN pada perkara gugatan proses seleksi hakim agung dalam Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan dan kegunaan penulisan ini untuk mengetahui sekaligus membahas kedudukan nilai-nilai di masyarakat sebagai salah satu sumber hukum serta rujukan ideal hakim dalam memutus berupa yurisprudensi.

## **D. Tinjauan Pustaka**

### **1. Mazhab Sosiologis**

Merujuk pada Widowati & Herliana (2021: 265) menyatakan bahwa mazhab sosiologis (*sociological jurisprudence*) merupakan salah satu mazhab yang dikenal dalam ilmu hukum. Aliran ini berpangkal pada perbedaan antara hukum positif (*ius positum*) sebagai hukum yang dibuat dan atau ditetapkan oleh negara dan hukum yang hidup di dalam masyarakat (*living law*). Hukum positif hanya akan efektif apabila selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat yang merupakan cerminan nilai-nilai yang hidup di dalamnya. Hukum harus dipandang sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial, dan merupakan tugas ilmu hukum untuk mengembangkan suatu kerangka yang dapat memenuhi kebutuhan sosial secara maksimal. Pada prinsipnya, mazhab sosiologis memandang bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat, frasa “sesuai” berarti hukum itu mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat.

Hakikat keberadaan hukum memang tidak dapat dilepaspisahkan dengan manusia dalam konteks kemasyarakatan. Sebagaimana diketahui, manusia adalah makhluk sosial yang tidak dapat hidup tanpa manusia lainnya, hanya dengan hidup bermasyarakat manusia dapat mempertahankan eksistensinya. Dalam hidup bermasyarakat, manusia dapat memenuhi kepentingannya, namun di sisi lain sekaligus juga dalam hidup bermasyarakat berpotensi besar merusak, mengurangi, atau bahkan merampas kepentingannya karena adanya kesamaan kepentingan antara manusia yang satu dengan manusia yang lain sebagai sesama anggota masyarakat. Hal ini merupakan dasar ontologis bagi keberadaan hukum yaitu untuk memberikan pengaturan dalam kehidupan bermasyarakat yang dengan pengaturan tersebut maka akan memberikan jaminan kontinuitas kehidupan bermasyarakat. Dalam memberikan pengaturan, hukum memberikan perlindungan kepentingan tiap-tiap anggota masyarakat secara proporsional sehingga terdapat perlindungan kepentingan bagi tiap-tiap anggota masyarakat tersebut.

Mazhab sosiologis telah mensinergikan kedua falsafah tersebut dengan mengonsepskan hukum sebagai produk negara, sehingga disebut sebagai hukum positif, yang di dalamnya mengandung nilai

moral berupa kesesuaian hukum dengan rasa keadilan yang ada di masyarakat sehingga menurut mazhab ini, formulasi hukum yang baik adalah hukum yang mencerminkan nilai-nilai hukum yang ada di masyarakat yang dalam tataran praktisnya adalah hukum mampu memberikan perlindungan kepentingan tiap-tiap anggota masyarakat secara proporsional. Alokasi kepentingan masyarakat secara proporsional inilah yang disebut sebagai keadilan. Keadilan akan senantiasa disesuaikan dengan rasa keadilan di masyarakat berupa nilai-nilai hukum yang ada di masyarakat. Memang benar adanya, rujukan bagi hakim dalam melakukan penemuan hukum adalah sumber hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan yang ada, akan tetapi hal ini tidak dapat dimaknai bahwa hakim menjadi positivistik dengan hanya terpaku pada ketentuan di dalam peraturan perundang-undangan, melainkan juga harus memegang teguh prinsip bahwa hukum yang baik adalah hukum yang mencerminkan nilai-nilai hukum yang ada di masyarakat termasuk di dalamnya nilai keadilan di masyarakat. Jika peraturan perundang-undangan sudah mengakomodir nilai-nilai hukum di masyarakat maka hakim menerapkan peraturan perundang-undangan yang ada untuk memecahkan perkara yang ada.

## 2. Kedudukan Yurisprudensi

Sebagaimana dikutip dalam naskah jurnal yang ditulis Simanjuntak (2019) menurut J.A. Prontier, pertama-tama penting adalah untuk mengetahui sumber-sumber hukum apa yang digunakan hakim. Dalam doktrin, sebagai sumber hukum formal dan mandiri hanya diakui, yaitu: traktat dan undang-undang (sumber-sumber dari hukum tertulis); yurisprudensi dan kebiasaan (sebagai sumber-sumber dari hukum tidak tertulis). Di dalam praktik hukum juga digunakan pengertian hukum yang “lebih luas.” Yang juga dipandang sebagai sumber hukum, yaitu: asas-asas hukum (*rechtsbeginselen*), tuntutan kehati-hatian kemasyarakatan (*eisen van maatschappelijke zorgvuldigheid*), moral dan kesopanan (*fatsoen*), kewajaran atau kemasuk-akalan (*redelijkheid*) dan kelayakan (*billijkheid*, *fairness*), dan iktikad baik (*goede trouw*).

Menurut Simanjuntak (2019: 100) fungsi yurisprudensi adalah sangat penting karena selain untuk mengisi kekosongan hukum juga penting untuk mewujudkan standar hukum yang sama/kepastian hukum. Peraturan perundang-undangan tidak pernah mengatur secara lengkap dan detail, oleh karenanya yurisprudensi yang akan melengkapinya. Dengan adanya standar hukum yang sama, maka dapat diciptakan rasa kepastian hukum di masyarakat, dan mencegah adanya disparitas putusan.

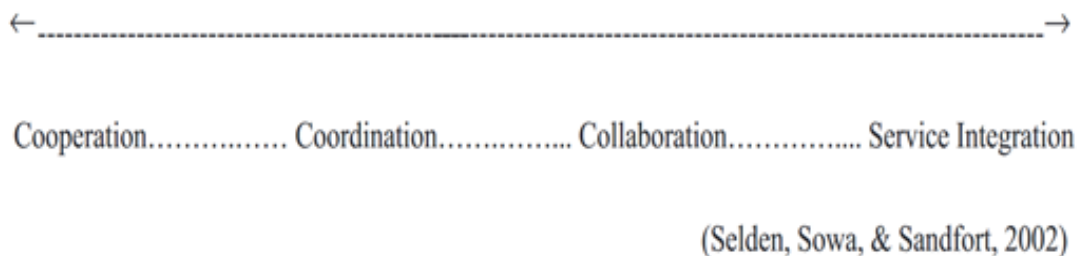
Menurut Lotulung (1994: 22) bagi hakim, meski telah dijamin independensinya dengan asas kebebasan hakim, namun secara faktual ditemukan ada tiga alasan bagi hakim untuk mengikuti putusan hakim lain/sebelumnya, yaitu: (1) karena putusan hakim sebelumnya mempunyai kekuasaan (*gezag*), terutama putusan yang dibuat oleh pengadilan tinggi atau Mahkamah Agung. Hal ini juga berkaitan dengan sisi psikologis hakim, di mana hakim akan menurut putusan hakim yang kedudukannya lebih tinggi; (2) karena alasan praktis, yaitu bila ada putusan hakim yang bertentangan dengan putusan hakim yang lebih tinggi atau tertinggi, maka pencari keadilan dapat mengajukan upaya hukum untuk membatalkan putusan tersebut; (3) karena persesuaian pendapat, di mana seorang hakim menyetujui putusan hakim lainnya tersebut.

### 3. Collaborative Governance

Dalam bahasa Indonesia, istilah kerja sama dan kolaborasi masih digunakan secara bergantian, dan belum ada upaya untuk menunjukkan perbedaan dan kedalaman makna dari istilah tersebut. Secara umum lebih dikenal istilah kerja sama dari pada kolaborasi, dan tidak ada pemahaman yang lebih mendalam tentang paradigma apa yang seharusnya dianut.

Sifat kerja sama sering ditafsirkan sebagai sukarela, tetapi bukan berarti semaunya, karena kerja sama memiliki tujuan dan target tertentu yang harus dicapai oleh pihak-pihak yang bekerja sama. Karenanya, aspek-aspek yang dikerjasamakan dituangkan dalam program resmi dengan manfaat yang dinikmati bersama, serta biaya dan risikonya ditanggung bersama. Sementara itu, kerja sama dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kerja sama dimaknai sebagai kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh beberapa orang atau lembaga untuk mencapai tujuan bersama. Jadi dalam kerja sama ada unsur kegiatan, beberapa pihak, dan pencapaian tujuan.

Dalam beberapa literatur terdapat gradasi signifikan antara frasa kolaborasi, koordinasi, dan kerja sama. Gray (1989: 25) dan Gray & Wood (1991: 10) mengamati bahwa konsep-konsep ini berbeda karena “kerja sama” dan “koordinasi” tidak menangkap sifat “kolaborasi” yang dinamis dan evolusioner. Kolaborasi dari perspektif ini paling baik diperiksa sebagai proses yang dinamis atau muncul daripada kondisi statis. Dalam ilustrasi dimensi Selden, Sowa, & Sandfort (2002) dari kontinum kolaboratif (Gambar 1), sisi kanan kontinum menggambarkan tingkat integrasi layanan tertinggi dan hubungan yang paling tidak otonom, dan sisi kiri menggambarkan hubungan di mana tindakan bersama kurang penting untuk misi organisasi.



**Gambar 1. Gradasi Bobot Frasa**  
Sumber: Selden, Sowa, & Sandfort (2002)

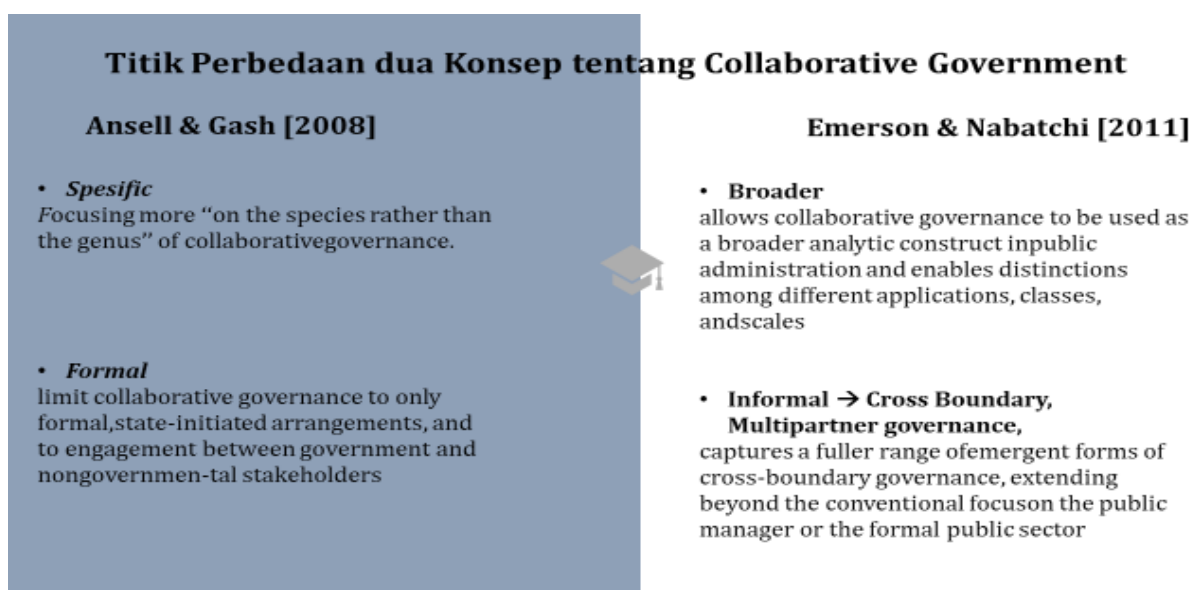
Kolaborasi dapat dirunut pemahamannya dari Thomson & Perry (2006) dalam tulisannya yang berjudul "*Collaboration Processes: Inside the Black Box*." Dijelaskan bahwa ada sebuah konsep yang mirip dengan kerja sama tetapi memiliki makna yang lebih dalam, yakni kolaborasi. Kooperasi, koordinasi, dan kolaborasi berbeda dalam hal tingkat kedalaman interaksi, integrasi, komitmen, dan kompleksitasnya. Sebuah kerja sama (*cooperation*) yang menggabungkan dua sifat, yakni saling memberi atau bertukar sumber daya dan sifat saling menguntungkan akan mengarah pada sebuah proses kolaborasi. Definisi ini menunjukkan adanya tindakan kolektif dalam tingkatan yang lebih tinggi dalam kolaborasi daripada kooperasi dan koordinasi. Kolaborasi merupakan proses kolektif dalam pembentukan sebuah kesatuan yang didasari oleh hubungan saling menguntungkan (*mutualisme*) dan

adanya kesamaan tujuan dari organisasi atau individu-individu yang memiliki sifat otonom. Mereka saling berinteraksi melalui negosiasi baik bersifat formal maupun informal dalam suatu aturan yang disepakati bersama dan rasa saling percaya. Walaupun hasil atau tujuan akhir dari sebuah proses kolaborasi tersebut mungkin bersifat pribadi, tetapi tetap memiliki hasil atau keuntungan lain yang bersifat kelompok.

Pada sisi lain, O'Leary & Vij (2012: 508) menyatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang penting untuk dipertimbangkan sebelum melakukan sebuah kolaborasi pada banyak hal, antara lain:

1. *Context*
2. *Purpose or the mission*
3. *Member selection and capacity building*
4. *Motivation and commitment of the collaborators*
5. *Structure and governance of the collaborators*
6. *Power in collaborattion*
7. *Accountability*
8. *Communication*
9. *Perceived legitimacy*
10. *Trust*
11. *Information technology*

Tanpa menjabarkan penjelasan pada unsur masing-masing tersebut, jelas sekali terlihat bahwa sebuah kolaborasi bukan merupakan aktivitas biasa yang bisa diklaim kapan saja atau pada semua kegiatan, ia tetap punya syarat serta kondisi yang bisa menjadikannya layak disebut sebuah kolaborasi. Sebagaimana dua konsep *collaborative governance* yang dikembangkan, maka advokasi antara Komisi Yudisial dan publik melalui *amicus curiae* juga dihubungkan pada unsur-unsur yang ada pada kedua konsep dimaksud. Dikatakan dua konsep, selain karena lahir dan dibahasakan oleh dua literatur juga ahli yang berbeda, terdapat pula perbedaan mendasar antara kedua konsep dimaksud seperti diterangkan pada Gambar 2 berikut:



**Gambar 2. Visualisasi Perbedaan Dua Teori Collaborative Governance**  
Sumber: Hasannudin (2022)

## II. METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah *pertama*, studi literatur dengan mengkaji setidaknya tiga konsep yang membahas tentang sumber hukum berupa nilai pada masyarakat dan yurisprudensi serta *collaborative governance* yakni Ansell & Gash (2007: 550) dan Emerson, Nabatchi, & Balogh (2011: 27). *Kedua*, metode penelitian lapangan melalui turun lapang dan advokasi langsung pada kasus konkret yang melibatkan skema *amicus curiae* di dalamnya.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Konsep *Collaborative Governance* dan Inisiasi Komisi Yudisial Melalui *Amicus Curiae*

*Amicus curiae* (sahabat pengadilan) pertama kali dikenal dalam praktik pengadilan sejak awal abad ke-9 dalam sistem hukum Romawi kuno dan berkembang di negara-negara dengan tradisi *common law*. *Amicus curiae* adalah seseorang atau suatu organisasi profesional, sebagai pihak ketiga yang bukan merupakan pihak dalam suatu perkara, namun memiliki kepentingan atau kepedulian atas perkara itu, lalu memberikan keterangan baik secara lisan maupun tertulis, untuk membantu peradilan yang memeriksa dan memutus perkara tersebut, karena sukarela dan prakarsa sendiri, atau karena pengadilan memintanya.

Sejauh ini *amicus curiae* juga tidak hanya didominasi oleh masyarakat sipil (NGO) saja, namun juga digunakan oleh lembaga negara lainnya. Berikut beberapa di antaranya (Tabel 1):

**Tabel 1. Rekam Kontribusi *Amicus Curiae* pada Berbagai Perkara**

No.	Deskripsi Singkat	Institusi	Tahun	Catatan Progress
1.	<i>Amicus curiae</i> (sahabat pengadilan) pada kasus yang menimpa Prita Mulyasari dalam Perkara Nomor 1269/PID.B/PN.TNG terkait kasus “Prita Mulyasari vs Negara Republik Indonesia, pidana penghinaan adalah pembatasan kemerdekaan berpendapat yang inkonstitusional” yang diajukan oleh ELSAM, ICJR, IMDLN, PBHI dan YLBHI	Pengadilan Negeri Tangerang	Oktober 2009	Dalam kasus pidana, Mahkamah Agung memutus Prita bersalah; namun dalam putusan perdata, yang bersangkutan dimenangkan (gugatan ditolak)
2.	<i>Amicus curiae</i> ICJR dalam kasus Time vs Soe	Mahkamah Agung	2012	Gugatan ditolak oleh Mahkamah Agung
3	<i>Amicus curiae</i> kasus Alexander Aan oleh Asian Human Right Commission (AHRC)	Pengadilan Negeri Muaro	2012	Sudah diputus, divonis bersalah
4	<i>Amicus curiae</i> (sahabat pengadilan) dalam kasus Florence Sihombing pada Perkara Nomor 382/Pid.Sus/2014/PN.Yk yang diajukan oleh ICJR	Pengadilan Negeri Yogyakarta	2014	Divonis bersalah

No.	Deskripsi Singkat	Institusi	Tahun	Catatan Progress
5	<i>Amicus curiae</i> (sahabat pengadilan) oleh LBH Semarang pada Perkara Peninjauan Kembali Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Semarang dengan Perkara Nomor 064/G/2015/PTUN.SMG antara Joko Prianto dkk vs Gubernur Jawa Tengah dan PT Semen Gresik; dan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTUN) Surabaya Nomor 135/B/2015/PT.TUN.SBY yang diajukan oleh sahabat pengadilan yang terdiri dari 11 lembaga riset dan 20 akademisi	PTUN Semarang	2015	Gugatan PTUN ditolak, namun dalam proses peninjauan kembali (PK) dimenangkan oleh Mahkamah Agung
6.	<i>Amicus curiae</i> (sahabat pengadilan) yang diajukan oleh Koalisi Perempuan Indonesia dalam Uji Materi KUHP di Mahkamah Konstitusi dengan Perkara Nomor 46/PUU-XIV/2016; <i>amicus curiae</i> dari ICJR	Mahkamah Konstitusi	2016	Permohonan ditolak Mahkamah Konstitusi
7.	<i>Amicus curiae</i> (sahabat pengadilan) yang diajukan oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta pada perkara Penodaan Agama oleh Basuki Tjahaja Purnama alias Ahok dengan Perkara Nomor 1537/Pid.B/2016/PNJktutr	Pengadilan Negeri Jakarta Utara	2017	Putusan menyatakan terdakwa bersalah
8.	<i>Amicus curiae</i> Koalisi Perempuan Indonesia (KPI) dalam kasus anak vs Jaksa Penuntut Umum (Negara) di Jambi	Mahkamah Agung	2017	Masih dalam proses kasasi, sedangkan pelaku yang merupakan kakaknya divonis bersalah oleh Mahkamah Agung
9.	<i>Amicus curiae</i> (sahabat pengadilan) dalam kasus Yusniar dengan Perkara Nomor 1933/Pid.Sus/B/2016/PN.Mks terkait kasus kebebasan berekspresi yang diajukan oleh ICJR	Pengadilan Negeri Makasar	2017	Diputus bebas
10.	<i>Amicus curiae</i> ICJR dalam kasus Undang-Undang ITE oleh Baiq Nuril	Pengadilan Negeri Mataram	2017	Divonis bebas. Dalam perjalanannya, Jaksa Penuntut Umum kasasi, dan Baiq divonis bersalah
11.	Penggunaan <i>amicus curiae</i> (sahabat pengadilan) yang diajukan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) terhadap kasus diterbitkannya izin lingkungan PLTU PT Celukan Bawang dengan Perkara Nomor 2/G/LH/2018/PTUN.DPS	PTUN Denpasar	2018	Guggatan warga ditolak hakim PTUN
12.	<i>Amicus curiae</i> (sahabat pengadilan) yang diajukan oleh Masyarakat Pemantau Peradilan di Indonesia FH UI (MaPPI) terkait kasus “WA” yang mengalami kekerasan seksual dengan Perkara Nomor 6/PID.SUS Anak/2018/JMB	Pengadilan Tinggi Jambi	2018	Putusan pengadilan tinggi memperkuat putusan pengadilan negeri, korban dinyatakan bersalah. Saat ini masih dalam proses kasasi
13.	<i>Amicus curiae</i> (sahabat pengadilan) yang diajukan oleh Koalisi Perempuan Indonesia terkait kasus Meliana yang diduga melakukan penistaan agama dengan Perkara Nomor 1612/Pid.B/2018/PN.Mdn	Pengadilan Tinggi Medan	September 2018	Divonis

No.	Deskripsi Singkat	Institusi	Tahun	Catatan Progress
14.	<i>Amicus curiae</i> yang diajukan ICJR dalam kasus Budi Pego dalam delik Kejahatan Terhadap Keamanan Negara	Pengadilan Negeri Banyuwangi	2018	Divonis bersalah di Pengadilan Negeri Banyuwangi dengan kurungan 9 bulan, namun dikoreksi oleh Mahkamah Agung dalam putusan kasasi
15.	<i>Amicus curiae</i> yang diajukan Koalisi Masyarakat Sipil terhadap gugatan perdata Nur Alam, Gubernur Sulteng yang divonis bersalah dalam kasus korupsi terkait saksi ahli Basuki Wasis	Pengadilan Negeri Cibinong	2018	Gugatan ditolak
16.	<i>Amicus curiae</i> yang diajukan terhadap gugatan hakim Binsar M. Gultom terhadap proses seleksi Hakim Agung tahun 2018 yang dilakukan oleh Komisi Yudisial <i>Amicus curiae</i> dilakukan oleh dua Entitas: 1. <i>Amicus curiae</i> oleh Koalisi Pemantau Peradilan → NGO/LSM 2. <i>Amicus curiae</i> oleh Serikat Pengajar HAM dan Taman Juridika → Koalisi Akademisi	PTUN Jakarta	2019	Gugatan ditolak

Sumber: Aminah (2014)

Gugatan TUN yang dilayangkan oleh Binsar M. Gultom pada proses seleksi yang dilakukan oleh Komisi Yudisial, dengan proses persidangan Perkara Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT telah beberapa kali dilakukan dengan runutan sebagai berikut:

- Sidang 1 perkara a quo dilaksanakan tanggal 3 Desember 2018 dengan agenda sidang perbaikan gugatan;
- Sidang 2 perkara a quo dilaksanakan tanggal 10 Desember 2018 dengan agenda sidang perbaikan gugatan;
- Sidang 3 perkara a quo dilaksanakan tanggal 17 Desember 2018 dengan agenda sidang pembacaan gugatan;
- Sidang 4 perkara a quo dilaksanakan tanggal 27 Desember 2018 dengan agenda sidang jawaban tergugat;
- Sidang 5 perkara a quo dilaksanakan tanggal 3 Januari 2019 dengan agenda sidang jawaban tergugat;
- Sidang 6 perkara a quo dilaksanakan tanggal 10 Januari 2019 dengan agenda sidang replik dari penggugat;
- Sidang 7 dilaksanakan tanggal 17 Januari 2019 dengan agenda sidang duplik dari tergugat.

Sebagaimana natur sebuah lembaga yang mendapat frasa “komisi” pada penamaannya, maka di manapun dan pada negara apapun praktiknya lembaga tersebut selalu menjadi perwakilan dari masyarakat dengan badan birokrasi. Dalam perkembangannya, ide dasar pelibatan partisipasi publik dalam memantau peradilan tersebut turut diadopsi oleh Komisi Yudisial pada tahun 2006 melalui jejaring (*judicial watch network*) yang terdiri dari perguruan tinggi, LSM, dan organisasi kemasyarakatan lainnya, hingga akhirnya saat ini telah didirikan jejaring pada 30 provinsi dengan 18 posko pemantauan. Termasuk saat menghadapi permasalahan gugatan tersebut, lembaga menerapkan konsep *collaborative governance* dengan mengoptimalkan relasi yang selama ini telah terbangun bersama publik.

Gugatan Binsar M. Gulltom ke PTUN sekilas sepertinya sama dengan gugatan pada umumnya yang biasa dilakukan oleh warga negara, tetapi apabila dicermati, jika gugatan itu dikabulkan implikasinya sangat dalam bagi masa depan reformasi peradilan, yakni menutup akses calon orang-orang berkualitas dan berkompeten di luar hakim karier untuk mengabdikan sebagai hakim agung. Padahal, ketidaklulusan penggugat, sebagaimana keterangan saksi fakta (Tim Pansel) di persidangan, bukan disebabkan berkompetensi dengan hakim non karier, melainkan karena gagal berkompetensi dengan dirinya sendiri untuk bisa mencapai nilai batas kelulusan seleksi kualitas. Menyikapi kondisi dimaksud, dilakukanlah beberapa usaha konstruktif untuk melakukan diskusi dengan akademisi dilakukan pada 21 Maret 2019, sementara diskusi dengan koalisi pemantau peradilan dilakukan pada 22 Januari 2019. Dari kedua forum dimaksud kedua-duanya menghasilkan kesepakatan advokasi bersama dalam bentuk intervensi langsung pada proses peradilan namun dengan jalur yang benar, yaitu melalui *amicus curiae*.

Sebagaimana dijelaskan pada bagian tinjauan pustaka diketahui bahwa Ansell & Gash (2007: 550) mendefinisikan *collaborative governance* secara lebih khusus dan formal, sementara Emerson, Nabatchi, & Balogh (2011: 27) lebih menitikberatkan pada konsep yang lebih ekstensif/meluas dan informal. Pemenuhan unsur dari bentuk *collaborative governance* pada *amicus curiae* yang dilakukan Komisi Yudisial dengan publik didasarkan pada dua konsep dimaksud, adalah sebagai berikut (Tabel 2):

**Tabel 2. Relevansi Unsur Konsep Kolaborasi dengan Kondisi *Amicus Curiae* di Komisi Yudisial**

Emerson, Nabatchi, & Balogh Version (2011)	Gambaran Kolaborasi Melalui <i>Amicus Curiae</i> Antara Komisi Yudisial dan Publik pada Perkara Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT	Ansell & Gash Version (2007)
Unsur-Unsur		Unsur-Unsur
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Keterlibatan berprinsip</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Penemuan</li> <li>- Definisi</li> <li>- Musyawarah</li> <li>- Determinasi</li> </ul> </li> </ul>	<p>Tujuan bersama antara Komisi Yudisial sebagai pihak yang legitimasinya dipertanyakan dalam proses seleksi hakim agung serta para akademisi dan aktivis hukum pada <i>civil society</i> yang hak-haknya terancam dengan gugatan TUN Binsar M. Gultom memiliki orientasi yang serupa, sebab gugatan tersebut menafsirkan putusan Mahkamah Konstitusi secara keliru, dengan konsekuensi kuota bagi hakim non karier yang semakin kecil.</p> <p>Semua penyamaan persepsi dan arah lewat penemuan, definisi dan musyawarah menghasilkan kesepakatan pada determinisasi sebuah rencana aksi untuk menghadapi gugatan TUN dimaksud dengan masing-masing jalur dan tetap melakukan <i>feeding</i> informasi.</p> <p>Komisi Yudisial diwakili oleh Tim Advokasi dan Unit Hukum di internal lembaga, sementara unsur akademisi diwakili dari Universitas Airlangga dan Universitas Mataram, unsur Koalisi LSM diwakili oleh ILR, PBHI, dan PUSAKO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tujuan forum adalah untuk membuat keputusan melalui konsensus</li> <li>• Anggota forum termasuk <i>non-state actors</i></li> <li>• Anggota terlibat langsung dalam pembuatan keputusan</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Shared motivation/ motivasi bersama</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepercayaan</li> <li>- Saling pengertian</li> <li>- Pemahaman</li> <li>- Legitimasi internal</li> </ul> </li> </ul>	<p>Kemitraan yang sebelumnya telah terbangun antara Komisi Yudisial dan publik, yang dalam hal ini diwakili oleh para akademisi dan aktivis hukum di <i>civil society</i>, benar-benar didasari dengan kepercayaan satu sama lain dalam membangun peradilan bersih, saling pengertian pada posisi yang setara di mana tidak ada yang mendominasi, juga pemahaman apa yang harus dilakukan, serta legitimasi yang diperoleh baik dari institusi Komisi Yudisial maupun internal asosiasi akademisi hukum dimaksud juga internal koalisi pemantau peradilan.</p> <p>Pertemuan digelar atas kesepakatan dan inisiasi bersama, tanpa paksaan, atau bahkan imbalan tertentu, serta dilakukan beberapa kali antara Komisi Yudisial dan para akademisi hukum juga koalisi LSM, menggunakan undangan resmi, diadakan di kantor lembaga, dan berbagai dokumen resmi lainnya.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diinisiasi oleh <i>public agencies</i> dan institusi</li> <li>• Forum dibuat secara formal</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Kapasitas untuk tindakan bersama</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengaturan prosedural dan kelembagaan</li> <li>- Kepemimpinan</li> <li>- Pengetahuan</li> <li>- Sumber daya</li> </ul> </li> </ul>	<p>Dalam menghadapi gugatan TUN, dicapai sebuah kesepakatan untuk memainkan peran di masing-masing wilayah, yaitu Komisi Yudisial akan menghadapi proses persidangan langsung di PTUN melalui jawaban-jawaban gugatan, keterangan ahli, bukti-bukti, dst.</p> <p>Sementara para akademisi dan koalisi LSM mengadakan forum <i>amicus curiae</i> dengan output berupa <i>legal opinion</i> dari para <i>amicus curiae</i> yang nantinya akan dikirimkan kepada majelis hakim di tengah proses beracara atau perkara disidangkan.</p> <p>Komisi Yudisial menggunakan sumber daya berupa data-data di internal yang menunjukkan transparansi dan objektivitas proses seleksi serta akses pada beberapa ahli hukum yang dihadirkan di depan persidangan, sementara para akademisi hukum dan koalisi LSM melalui <i>amicus curiae</i>-nya menghimpun banyak pendapat hukum dengan legitimasi dari banyak cabang ilmu.</p> <p>Dokumen <i>amicus curiae</i>, dibuat secara resmi, ditandatangani, juga diserahkan kepada majelis hakim secara resmi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produk berupa sebuah kebijakan publik</li> </ul>

Sumber: Hasil Analisis Penulis

## B. Praktik *Amicus Curiae* pada Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT

Kontribusi *amicus curiae* secara sah dan diakui dalam Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT, hal ini dibuktikan melalui proses jawab-menjawab di dalam putusan sekaligus disematkannya penerimaan dokumen *amicus curiae* dalam putusan setidaknya yang terbagi menjadi tiga bagian utama, antara lain:

### 1. Pengakuan majelis kepada *amicus curiae* sebagai salah satu sumber hukum

Pengakuan terhadap eksistensi sahnya *amicus curiae* sebagai salah satu sumber hukum dibuktikan dengan diadopsinya kedua *amicus curiae* sebagai pertimbangan hakim pada Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT halaman 114:

“Menimbang, bahwa dalam sengketa a quo, majelis telah menerima dua pendapat sahabat pengadilan (*amici curiae*), *pertama* - yang diajukan oleh Pusat Studi Hukum HAM (HRLS) Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Serikat Pengajar Hak Asasi Manusia (SEPAHAM) Indonesia, Taman Juridika Fakultas Hukum Universitas Mataram, dan Pusat Studi Anti Korupsi dan Kebijakan Pidana (CACCP) Fakultas Hukum Universitas Airlangga dan 18 akademisi hukum tanggal 26 Maret 2019 yang diterima oleh majelis pada tanggal 28 Maret 2019; dan *Kedua* – dari Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Pusat Studi Konstitusi (PUSAKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan Indonesian Legal Roundtable (ILR) tanggal 2 April 2019 yang diterima majelis tanggal 8 April 2019.”

dan halaman 123 s.d. 124:

“Menimbang, bahwa terkait dengan adanya dua *amici curiae* tersebut, maka majelis mempertimbangkan bahwa Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, sejalan dengan itu, ketentuan Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman tersebut juga menyatakan bahwa putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili, dengan demikian maka pendapat *amici curiae* dapat saja dikategorikan sebagai bagian dari nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat atau sumber hukum. Akan tetapi tetap menjadi kewenangan dan kemandirian pengadilan untuk menilai dan mempertimbangkan diikuti atau tidaknya pendapat dari *amici curiae* tersebut.”

Dari kutipan di atas terlihat bahwa hakim tidak memandang *amicus curiae* itu adalah sumber hukum. Pendapat *amicus curiae* itu dimasukkan oleh hakim sebagai nilai-nilai hukum yang digali dari masyarakat. Di Indonesia istilah *amicus curiae* (sahabat pengadilan) awalnya tidak dikenal, namun akhir-akhir ini mulai berkembang dalam praktik hukum di Indonesia baik dalam acara sidang peradilan umum maupun sidang di Mahkamah Konstitusi. *Amicus curiae* (sahabat pengadilan) di Indonesia didasarkan pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan bahwa: “Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.”

Merujuk pada Aminah (2014: 44), menurut penjelasan pasal di atas, ketentuan tersebut bertujuan agar putusan hakim dan hakim konstitusi sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Makna “hukum” dan “rasa keadilan” tentu lebih luas daripada sekadar “undang-undang.” Tentang “masyarakat” pun mempunyai makna yang lebih luas daripada hanya sekadar masyarakat di suatu teritori negara tertentu, tetapi juga meliputi masyarakat manusia yang lebih universal. Dari aspek kajian akademis yuridis, semakin luas suatu pendapat hukum oleh seorang yuris atau hakim dapat diterima oleh kalangan akademisi dan praktisi maka semakin kuat akan kebenaran ilmiahnya dan dapat menjadi salah satu sumber hukum yang menjadi acuan oleh para hakim. Dengan dasar inilah maka pihak-pihak yang merasa memiliki tanggung jawab terhadap rasa keadilan memberikan keterangan atau pandangan terhadap suatu perkara, guna memberikan pertimbangan kepada majelis hakim yang memeriksa suatu perkara tertentu.

Dalam konteks peradilan di Mahkamah Konstitusi, konsep *amicus curiae* sudah diterima dalam hukum acaranya, sebagaimana yang terlihat dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pedoman Hukum Beracara Pengujian Perundang-Undangan, yang disebut sebagai pihak terkait tidak langsung. Pasal 14 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2005 itu menyebutkan pihak terkait yang berkepentingan tidak langsung adalah:

- a) Pihak yang karena kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya perlu didengar keterangannya; atau
- b) Pihak yang perlu didengar keterangannya sebagai *ad informandum*, yaitu pihak yang hak dan/atau kewenangannya tidak secara langsung terpengaruh oleh pokok permohonan tetapi karena kepeduliannya yang tinggi terhadap permohonan dimaksud.”

Dalam perkembangannya, selain sudah diterima sebagai bagian dari proses pengujian perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi, praktik *amicus curiae* juga sudah diterima dalam banyak praktik di pengadilan-pengadilan di bawah kekuasaan Mahkamah Agung itu sendiri, seperti dalam peradilan pidana (dalam kasus Baiq Nuril yang divonis bebas di Pengadilan Negeri Mataram); peradilan perdata (dalam kasus Basuki Wasis di Pengadilan Negeri Cibinong); dan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang (dalam kasus Joko Priyanto vs Gubernur Jateng). Tidak hanya di level pengadilan negeri saja, *amicus curiae* juga diterima di level pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung. Salah satu putusan fenomenal *amicus curiae* di level Mahkamah Agung adalah kasus Soeharto vs Time. Memang, dalam praktiknya, hakim tidak terikat kepada keterangan para *amicus curiae*, namun dalam banyak kasus dan praktik, terobosan hukum ini juga salah satu upaya hukum yang menarik untuk digunakan para pencari keadilan.

Hal ini sepertinya majelis tidak menyadari pengakuannya terhadap posisi *amicus curiae* memiliki konsekuensi lanjutan. Pada saat dinyatakan sebagai nilai-nilai hukum yang berkembang di masyarakat, maka seharusnya hakim tidak lagi punya pilihan lain kecuali ia mendapati satu kondisi di mana ia menciptakan sendiri nilai yang sama dan sepadan dengan nilai masyarakat itu sendiri. Dengan kata lain, mengakui posisi *amicus curiae* melalui putusannya berarti juga menuntut kesediaan majelis hakim untuk mengadopsi isi di dalamnya, sebagai konsekuensi nilai masyarakat, yang jika berkebalikan dengannya maka berarti juga ia seolah bertolak belakang atau menyimpangi nilai masyarakat itu sendiri.

Faktanya yang terjadi justru sebaliknya, di mana majelis hakim secara sepihak mengambil pandangan yang berbeda dari konten pada *amicus curiae*, baik secara formal maupun materiil meskipun dengan ujung keputusan yang sama, yaitu menolak gugatan penggugat. Merujuk pada Mappiasse (2017: 146) dikatakan bahwa hakim sebagai instrumen utama pelaksanaan kekuasaan kehakiman sekaligus sebagai tumpuan harapan masyarakat untuk memperoleh keadilan, hendaknya menginsyafi peran besarnya ini dengan senantiasa peka terhadap nilai-nilai hukum yang ada di masyarakat dalam menyusun pertimbangan hukum putusannya. Bahkan dapat dikatakan di dalam putusan hakim akan tercermin moralitas hakim yang bersangkutan. Hakim sebagai organ negara hendaknya tidak terjebak dalam kekakuan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga ketika peraturan perundang-undangan senyatanya tidak memberikan keadilan berupa perlindungan kepentingan masyarakat, maka hakim seharusnya berani melakukan terobosan hukum berupa pelenturan atau bahkan pengabaian peraturan perundang-undangan untuk kemudian memutus sendiri dengan berdasarkan keadilan sebagai asas hukum yang sejatinya melandasi peraturan perundang-undangan yang ada.

Dalam rangka untuk menegakkan sekaligus mewujudkan konsep keadilan, maka hakim dalam melakukan penemuan hukum untuk menyelesaikan perkara yang terjadi di masyarakat menggunakan metode berpikir yuridis yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: a) argumentasi (penalaran hukum) yaitu berusaha mewujudkan konsistensi dalam aturan-aturan hukum dan putusan-putusan hukum, dasar pemikirannya adalah keyakinan bahwa hukum harus berlaku sama bagi semua orang; dan b) dalam penalaran hukum terjadi penalaran dialektikal, yakni menimbang-nimbang klaim yang berlawanan, baik perdebatan pada pembentukan undang-undang maupun dalam proses pertimbangan pandangan dan fakta yang diajukan para pihak dalam proses peradilan. Untuk membuktikan peran besar hakim dalam penemuan hukum untuk menegakkan keadilan dengan memberikan perlindungan kepentingan masyarakat dalam kerangka menyesuaikan putusan hakim dengan rasa keadilan di masyarakat, maka penting untuk dikutip ulasan yang ada merujuk pada Widowati (2016: 83) mengenai putusan hakim berupa Putusan Nomor 3199 K/Pdt/1986.

Putusan ini mengenai sengketa hukum waris adat Minahasa yang terkait dengan adanya Baku Piara sebagai lembaga hukum perkawinan adat yang masih diakui pada masyarakat Minahasa. Dikatakan bahwa hakim telah mengakomodir hubungan Baku Piara sebagai lembaga hukum perkawinan adat Minahasa yang senyatanya masih diakui di dalam kehidupan bermasyarakat, sehingga pasangan Baku Piara almarhum Hermanus Ganap yaitu Martensi Harimisa diakui sah secara adat, yang kemudian secara *argumentum per analogiam* (analogi) Baku Piara telah dianalogikan sebagai perkawinan yang sah walaupun mereka berdua menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan dianggap tidak kawin. Majelis hakim juga memutuskan untuk menjadikan objek sengketa sebagai harta bersama antara almarhum Hermanus Ganap dan Kristina Ganap Aling sekaligus juga merupakan harta bersama antara almarhum Hermanus Ganap dan Martensi Harimisa. Sehingga Martensi Harimisa dan anak yang dilahirkan pada hubungan Baku Piara tersebut ikut berhak dan menjadi ahli waris terhadap harta almarhum Hermanus Ganap yang menjadi objek sengketa tersebut.

Putusan ini telah memberikan perlindungan kepentingan pasangan Baku Piara dan anak yang dilahirkan di dalam hubungan tersebut. Hakim telah memperluas wilayah penerapan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menyatakan: “Perkawinan adalah ikatan lahir batin antara seorang pria dan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga atau rumah tangga yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.” Lebih lanjut, pada Pasal 2 ayat (1) menyatakan: “Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu” serta di ayat (2) menyatakan: “Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku” dengan melakukan konstruksi hukum berupa *argumentum per analogiam* dengan menganalogikan Baku Piara dengan perkawinan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan tersebut.

Dari uraian di atas didapatkan pemahaman bahwa penemuan hukum yang dilakukan oleh hakim yang berujung pada suatu putusan diarahkan untuk menegakkan hukum dan keadilan sebagaimana telah diamanatkan di dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 yang menyatakan: “Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.” Hukum tidak hanya dimaknai sebagai hukum tertulis yang dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan belaka, melainkan juga meliputi hukum tidak tertulis yang hidup di masyarakat meskipun tidak dituangkan di dalam peraturan perundang-undangan. Itulah mengapa di dalam melakukan kegiatan penemuan hukum, hakim tidak hanya merujuk pada peraturan perundang-undangan saja, tetapi juga merujuk pada hukum tidak tertulis sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 50 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa: “Putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili.”

## **2. Kontribusi pada aspek formal putusan: kompetensi absolut PTUN**

Pembahasan mengenai aspek formal dalam hal kompetensi absolut PTUN untuk dapat menangani perkara ini merupakan bahasan utama dalam Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT, karena di dalam vonis akhir majelis memutuskan untuk tidak masuk kepada pokok perkara dengan mencukupkan amar putusan pada status “tidak dapat diterima.” Menariknya, pada awal perkara berdasarkan hasil *dismissal procedur* yang dilakukan PTUN Jakarta, melalui Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT, objek gugatan ini dinyatakan merupakan kategori KTUN yang dapat dijadikan objek untuk dilakukan pemeriksaan dan persidangan terhadapnya, namun uniknya di awal majelis memberikan catatan berupa substansi gugatan yang dibatasi untuk hanya akan membahas aspek hukum dan tidak pada aspek lainnya. Pertimbangan hakim Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT halaman 8:

“Bahwa dengan demikian perlu untuk diketahui KTUN yang penggugat persiapkan ini bukanlah keputusan panitia seleksi hasil *fit and proper test* atau dalam kerangka postulat bahwa keputusan juri tidak bisa diganggu gugat. Objek sengketa TUN yang penggugat persiapkan ialah penetapan

tertulis yang berisi tindakan diloloskannya CHA non karier sejak awal dalam objek sengketa KTUN tahap administrasi yang otomatis CHA non karier memiliki hak administratif pada tahap selanjutnya objek sengketa KTUN tahap kualitas, yang bertentangan dengan Pasal 7 huruf b butir 3 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung c.q. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016 tanggal 19 Juli 2017.”

“Bahwa oleh karenanya kedua objek sengketa yang dipersoalkan penggugat adalah semata aspek hukumnya, bukan proses/hasil penilaian *fit and proper test* yaitu hasil penilaian aspek-aspek non hukum seperti moralitas, profesionalitas, akademis, integritas, rekam jejak, dan prinsip kehati-hatian. Namun yang dipersoalkan adalah melekatnya hak administratif kepada CHA jalur non karier pada sejak tahap awal (objek sengketa KTUN tahap administrasi) yang mengakibatkan keseluruhan CHA non karier melekat hak administratif pada tahap berikutnya (objek sengketa KTUN tahap kualitas) yang akhirnya menimbulkan kerugian nyata kepada penggugat, bahkan seluruh hakim karier di Indonesia, dan seluruh tindakan tergugat tersebut bertentangan dengan Pasal 7 huruf b butir 3 Undang-Undang Mahkamah Agung c.q. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XIV/2016.”

Pertimbangan majelis hakim di awal putusan ini, nantinya akan dijadikan juga salah satu alasan utama untuk memutuskan penolakan terhadap gugatan lantaran aspek yang hendak dinyatakan bertentangan dengan aturan perundang-undangan tidak semata-mata meliputi aspek hukum, namun terkait juga dengan banyak aspek lain. Sementara Komisi Yudisial selaku tergugat memfokuskan sanggahannya pada aspek formal perkara khususnya KTUN yang digugat melalui argumentasi bahwa objek gugatan tidak memenuhi unsur konkret juga individual sebagaimana pada pertimbangan Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT halaman 36:

“Objek sengketa yang digugat oleh penggugat adalah berupa pengumuman kelulusan. Pengumuman a quo bersifat umum dan abstrak bukan konkret dan individual, karena bersifat pemberitahuan kepada masyarakat umum tentang pembukaan penerimaan usulan calon hakim agung kepada masyarakat umum, c.q. kepada Mahkamah Agung, pemerintah dan masyarakat untuk mengusulkan calon-calonnya.”

“KTUN yang bersifat umum dan abstrak (suatu peraturan perundang-undangan atau perundang-undangan semu atau peraturan kebijaksanaan) dan ia bertingkat lebih rendah dari undang-undang maka keputusan demikian ini menurut Pasal 31 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, akan tunduk pada hak menguji secara materiil Mahkamah Agung, melalui prosedur gugatan lewat peradilan perdata (lihat Indroharto (1999) dalam buku ‘Perbuatan Pemerintahan Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata’, buku II, halaman 63).”

“Bahwa oleh karena sengketa ini seharusnya diselesaikan melalui pengadilan perdata, maka PTUN Jakarta adalah tidak berwenang mengadili secara absolut.”

Di sisi lain keterangan ahli dari tergugat yaitu Philipus Hadjon menitikberatkan terhadap tidak adanya akibat hukum dari objek yang disangkakan sebagai KTUN oleh penggugat, sehingga secara otomatis ia juga tidak dapat dikategorikan sebagai objek sengketa, sebagaimana kutipan Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT halaman 92 s.d. 96:

“Bahwa, dari kedua pengumuman yang menjadi objek sengketa, yaitu pengumuman pertama adalah berkaitan dengan syarat administratif, dan pengumuman kedua adalah berkaitan dengan kualitas, ahli mendapati di mana di dalam pengumuman tersebut ada yang memuat pernyataan yaitu Komisi Yudisial berdasarkan Keputusan Rapat Pleno Komisi Yudisial, pada tanggal

09 Oktober 2018, mengumumkan nama-nama calon hakim agung yang lulus seleksi, dari pernyataan tersebut jelas di mana kelulusan calon hakim agung tidak lahir dari pengumuman tersebut, melainkan berdasarkan Keputusan Rapat Pleno Komisi Yudisial, dengan demikian akibat hukumnya adalah pengumuman bukan merupakan keputusan tata usaha negara, karena pengumuman itu sendiri tidak melahirkan akibat hukum, melainkan hanya memberitahukan, akibat hukum lahir dari Keputusan Rapat Pleno Komisi Yudisial namun demikian bila diperhatikan lebih jauh yang mana ternyata diumumkan lulus pada objek sengketa pertama, sehingga berdasarkan Undang-Undang PERATUN, maka tidak terdapat kepentingan penggugat yang dirugikan dari objek sengketa pertama tersebut, dengan demikian penggugat sama sekali tidak mempunyai *legal standing* untuk mengajukan gugatan terhadap objek sengketa pertama tersebut, dan terhadap objek sengketa kedua di mana penggugat diumumkan tidak lulus secara kualitas, dapat ahli ilustrasikan ketika seorang anak tidak naik kelas, lalu apakah bisa tidak naik kelas tersebut digugat, tentu tidak.”

“Bahwa, ahli juga berpendapat di mana Keputusan Rapat Pleno Komisi Yudisial bukan pula merupakan objek sengketa pada peradilan tata usaha negara, dalam hal ini sebagaimana ilustrasi yang telah ahli sampaikan sebelumnya, yaitu mengenai seorang anak yang tidak naik kelas, dan tidak naik kelas tersebut tidak dapat digugat.”

“Bahwa, keputusan tata usaha negara dalam konteks Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, diperluas sehingga di antaranya selain mencakup pula tindakan faktual, juga bersifat final dalam arti yang lebih luas dan berpotensi menimbulkan akibat hukum, namun menurut pendapat ahli, kedua pengumuman yang menjadi objek sengketa, sama sekali tidak menimbulkan akibat hukum, bahkan berpotensipun tidak, karena hanya berupa pemberitahuan.”

Selanjutnya ahli lainnya dari sisi tergugat, yaitu Maruarar Siahaan justru mengambil sudut pandang dari pemaknaan diksi “final” yang menjadi kategori sebuah KTUN, di mana final yang dimaksud adalah tidak lagi dapat diganggu gugat, bukan dalam arti masih memerlukan persetujuan lebih lanjut, sebagaimana tidak lulusnya penggugat disebabkan tidak memenuhi *passing grade* yang telah ditentukan, bukan semata-mata karena KTUN yang berupa pengumuman tersebut, sebagaimana terdapat dalam Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT halaman 103 s.d. 104:

“Bahwa, yang dimaksud dengan telah akhirnya pengumuman yang menjadi objek sengketa tersebut, ahli kira karakteristiknya berbeda dengan final yang ada pada surat keputusan tata usaha negara, yaitu final di mana surat keputusan tata usaha negara sudah tidak lagi memerlukan persetujuan, melainkan final di sini sesungguhnya bermakna pengumuman yang menjadi objek sengketa tersebut tidak dapat diganggu gugat, karena sudah diserahkan seluruh kewenangan penanganannya dari awal hingga akhir kepada panitia seleksi, dan walau bagaimanapun hasilnya harus diterima oleh semua pihak, karena pada dasarnya bukan pengumuman tersebut yang menyebabkan peserta tidak lulus, melainkan *passing grade* yang memuat aturan kelulusan yang ditujukan kepada peserta.”

“Bahwa, pengumuman hasil seleksi administrasi dan pengumuman hasil seleksi kualitas oleh Komisi Yudisial telah memenuhi sifat final dengan makna tidak dapat diganggu gugat, berbeda dengan unsur final dalam arti di mana suatu surat keputusan tata usaha negara tidak membutuhkan persetujuan, sebagaimana yang kita kenal dalam doktrin hukum administrasi negara, walaupun pengumuman dan surat keputusan tata usaha negara tersebut sama-sama berada di dalam satu rangkaian proses, namun kualifikasi sifat final dari pengumuman yang dimaksud dalam hal ini tidak tunduk pada pengujian sebagai suatu keputusan tata usaha negara.”

Sebagai pelengkap amunisi, *amicus curiae* dalam dokumennya menyatakan karakter informatifnya objek gugatan yang membuatnya tidak memenuhi kriteria KTUN sebagai

konsekuensinya, sebagaimana dikutip di dalam Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT halaman 124:

“Menimbang, bahwa pendapat *amici curiae* pertama terkait aspek formal atas gugatan yang menyatakan bahwa oleh karena pengumuman yang sifatnya lebih pada pemberian informasi kepada publik (pemberitahuan, *bekendmaking*) maka tidak memiliki akibat hukum dan dalam proses seleksi belum final karena masih ada tahapan proses dan keputusan berikutnya merekomendasikan nama-nama hasil seleksi kepada DPR sehingga tidak tepat menempatkan kedua objek sebagai KTUN.”

Tertutupnya kemungkinan bagi penggugat untuk bisa lanjut pada tahap berikutnya sebagai konsekuensi ketidaklulusannya pada tahap II seleksi (tahap kualitas) menjadi argumentasi utama majelis, di mana final di sini berarti berlaku untuk setiap tahapan seleksi, akhirnya melalui redaksi tersebut majelis hakim memutuskan objek gugatan tetaplah dimaknai sebagai KTUN, hal tersebut dijumpai pada pertimbangan Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT halaman 124:

“Menimbang, bahwa terhadap pendapat ahli yang diajukan penggugat yaitu Dr. H.P. Panggabean, S.H., M.S., dan ahli yang diajukan tergugat yaitu Dr. Maruarar Siahaan, S.H., M.H., serta pendapat *amicus curiae* pertama terkait terpenuhi tidaknya sifat final objek sengketa, maka majelis mempertimbangkan bahwa dengan tidak lulusnya penggugat pada seleksi tahap II (kualitas) mengakibatkan penggugat menjadi tidak dapat lagi mengikuti seleksi tahap berikutnya yaitu seleksi tahap III (kesehatan dan kepribadian) maupun rangkaian tahapan seleksi selanjutnya, sehingga majelis tidak sependapat dengan keterangan ahli yang diajukan tergugat yaitu Dr. Maruarar Siahaan, S.H., M.H., dan pendapat *amicus curiae* pertama. Menurut majelis, bagi penggugat, objek sengketa terutama objek sengketa kedua yaitu KTUN tahap kualitas telah memenuhi sifat final suatu Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud di dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara.”

Pertimbangan hakim Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT halaman 125:

“Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, maka majelis menarik kesimpulan bahwa walaupun objek sengketa yang digugat oleh penggugat hanya berupa pengumuman akan tetapi dengan mendasarkan pada pengertian Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang dihubungkan dengan ketentuan Pasal 87 huruf e Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai di antaranya sebagai keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum, sehingga dari segi bentuk formal keputusan, keputusan-keputusan tergugat tersebut merupakan objek sengketa yang dapat diajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara.”

Meski menolak menyepakati konten *amicus curiae* dari aspek formal, namun pada akhirnya majelis hakim sama-sama sejalan dengan argumentasi dalam *amici curiae* yaitu dengan menyatakan bahwa pokok perkara ini bukan merupakan kewenangan absolut PTUN untuk mengadilinya, pijakan yang dibangun oleh majelis hakim didasarkan pada argumentasi yang menyatakan bahwa **meskipun objek gugatan diakui memenuhi kriteria sebagai KTUN, namun karakter KTUN objek sengketa masuk pada kategori yang dikecualikan bagi PTUN untuk dapat mengadilinya.**

Majelis hakim mengambil analogi langsung dengan keputusan hasil *fit and proper test*, sebagaimana ada pada substansi SEMA Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung sebagai pedoman pelaksanaan tugas bagi pengadilan pada huruf E rumusan hukum kamar TUN Bagian 2 tentang Keputusan Hasil Uji Kemampuan dan Kelayakan (*Fit and Proper Test*) yang menyatakan keputusan hasil *fit and proper test* merupakan KTUN, melalui pertimbangan Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT halaman 139 s.d 140:

“Menimbang, bahwa oleh karena dalam seleksi CHA tahap II (kualitas) yang diikuti oleh penggugat, penggugat telah dinyatakan oleh tergugat tidak lulus seleksi tersebut dan menurut Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial maupun Pasal 1 angka 10 dan Pasal 10 ayat (2) Peraturan Komisi Yudisial Nomor 2 Tahun 2016 dinyatakan pada pokoknya bahwa seleksi kualitas merupakan bagian dari uji kelayakan CHA termasuk rangkaian tahapan seleksi CHA berikutnya penilaiannya bukan semata-mata hukum, maka pokok gugatan penggugat yang di antaranya mengajukan gugatan terhadap keputusan tergugat berupa pengumuman hasil seleksi calon hakim agung tahap II (kualitas), ternyata bukan hanya berisi tindakan hukum tetapi menyangkut aspek-aspek lain non hukum sebagaimana telah dipertimbangkan majelis di atas, sehingga keputusan tergugat bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan objek sengketa PTUN.”

“Menimbang, bahwa pendapat majelis tersebut sama dan sebangun dengan SEMA Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2015 sebagai pedoman pelaksanaan tugas bagi pengadilan pada huruf E rumusan hukum kamar TUN Bagian 2 tentang Keputusan Hasil Uji Kemampuan dan Kelayakan (*Fit and Proper Test*) yang menyatakan keputusan hasil *fit and proper test* merupakan KTUN, akan tetapi PTUN tidak berwenang untuk menguji keputusan tersebut karena:

- KTUN tersebut diterbitkan oleh lembaga independen; dan
- Substansinya tidak hanya berisi tindakan hukum semata tetapi juga aspek-aspek non hukum seperti moralitas, profesionalitas, akademis, integritas, rekam jejak, dan prinsip kehati-hatian.”

Analisis lebih lanjut seharusnya dapat dilakukan dengan mengambil referensi dari beberapa yurisprudensi di PTUN yang kaidahnya sama-sama bersinggungan dengan persoalan kompetensi absolut PTUN, oleh karenanya penulis menggunakan beberapa yurisprudensi di PTUN sebagai pembanding, antara lain:

- a) Yurisprudensi Putusan Nomor 47 K/TUN/1997 tanggal 28 Januari 1998  
Kaidah: Risalah lelang bukan merupakan KTUN karena tidak ada unsur *beshikking* atau pernyataan kehendak dari badan atau pejabat kantor lelang.
- b) Yurisprudensi Putusan Nomor 302 K/TUN/1999 tanggal 8 Februari 2000  
Kaidah: Akta jual beli yang dibuat PPAT bukan merupakan KTUN karena bersifat bilateral (kontraktual) tidak bersifat unilateral yang merupakan sifat TUN.
- c) Yurisprudensi Putusan Nomor 16 K/TUN/2000 tanggal 28 Februari 2001  
Kaidah: Bahwa gugatan mengenai sengketa kepemilikan adalah peradilan umum untuk memeriksanya.

- d) Yurisprudensi Putusan Nomor 136 K/TUN/2003 tanggal 15 Oktober 2003  
Kaidah: Bahwa peradilan tata usaha negara tidak berwenang untuk menentukan bentuk jenis hukuman disiplin terhadap pegawai negeri sipil, melainkan kewenangan tersebut sepenuhnya berada pada pejabat tata usaha negara.
- e) Yurisprudensi Putusan Nomor 482 K/TUN/2003 tanggal 18 Agustus 2004  
Kaidah: Bahwa Pemilihan Kepala Desa (PILKADES) merupakan perbuatan-perbuatan hukum yang termasuk dalam ruang lingkup politik dan didasarkan pada pandangan politis para pemilih maupun yang dipilih. Hasil PILKADES juga merupakan hasil dari suatu pemilihan yang bersifat umum di lingkungan desa yang bersangkutan, oleh karenanya keputusan hasil PILKADES tidak termasuk pengertian KTUN menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 (vide Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986).
- f) Yurisprudensi Putusan Nomor 48 PK/TUN/2002 tanggal 11 Juni 2004  
Kaidah: Hubungan hukum antara rektor universitas swasta dengan para dekan/dosen serta pejabat lain-lain di lingkungan universitas swasta yang bersangkutan, bukanlah dalam arti hukum kepegawaian yang termasuk dalam hukum publik, oleh karena itu keputusannya bukan merupakan KTUN yang dapat digugat di peradilan tata usaha negara.
- g) Yurisprudensi Putusan Nomor 296 K/TUN/2008 tanggal 3 Desember 2008  
Kaidah: Perbuatan lelang merupakan suatu rangkaian perbuatan yang bersifat keperdataan yang bukan merupakan objek sengketa TUN sehingga pembatalan lelang yang dilakukan oleh tergugat/pembanding bukan merupakan kewenangan peradilan tata usaha negara (vide Putusan Nomor 245 K/TUN/1999 tanggal 30 Agustus 2001 dan Nomor 150 K/TUN/1994 tanggal 7 September 1991).
- h) Yurisprudensi Putusan Nomor 44/K/TUN 2008 tanggal 22 Juli 2008  
Kaidah: Masalah *recall* dalam kepartaian adalah masalah internal partai, karenanya tidak termasuk kewenangan peradilan tata usaha negara untuk mengadilinya.
- i) Yurisprudensi Putusan Nomor 114 K/TUN/2005 tanggal 20 Februari 2008  
Kaidah: Sehingga dalam kaitannya dengan objek sengketa berupa Surat Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 31/SDM/KPU/TAHUN 2004 tanggal 24 Februari 2004 tentang Pemberhentian Anggota dan Ketua Komisi Pemilihan Umum Kota Tangerang Provinsi Banten dan semua jenis Keputusan Komisi Pemilihan Umum dalam rangka proses persiapan pemilu juga tidak dapat digugat di peradilan tata usaha negara. Sebab apabila harus dibedakan kewenangan lembaga-lembaga peradilan yang berhak memutusnya, padahal pemeriksaan dilakukan terhadap produk keputusan pejabat atau penetapan yang diterbitkan oleh badan yang sama yaitu Komisi Pemilihan Umum dan terkait dengan peristiwa hukum yang sama pula yaitu perilaku pemilu, maka dengan dibeda-bedakannya kewenangan mengadili akan dapat menimbulkan putusan pengadilan yang berbeda satu sama lain atau saling bertentangan (kontroversial). Dengan demikian melalui pendekatan

penafsiran sistematis, maka semua jenis keputusan Komisi Pemilihan Umum tidak menjadi objek gugatan di peradilan tata usaha negara, tetapi diperiksa dan diadili dalam lingkungan/peradilan yang sama yaitu di peradilan umum.

Penulis menganalisis dari setidaknya 9 yurisprudensi lingkungan peradilan TUN sejak tahun 1997 s.d. 2008 terdapat beberapa unsur yang dapat dijadikan acuan untuk memastikan apakah sebuah KTUN bisa menjadi objek gugatan maupun kompetensi absolut PTUN untuk memeriksanya. Unsur-unsur dimaksud berkembang dari tahun ke tahun sebagaimana Tabel 3 berikut ini:

**Tabel 3. Perkembangan Yurisprudensi tentang Kompetensi Absolut PTUN**

Tahun	Unsur Kaidah di dalam Yurisprudensi
1997	<b>Bukan KTUN</b> , karena tidak ada unsur <i>beshikking</i> atau pernyataan kehendak
2000	<b>Bukan KTUN</b> , karena bersifat bilateral (kontraktual) tidak bersifat unilateral
2001	<b>Bukan kewenangan PTUN</b> , karena mengenai sengketa kepemilikan (ranah peradilan umum)
2003	<b>Bukan kewenangan PTUN</b> , karena jenis hukuman disiplin ditentukan oleh pejabat TUN bukan PTUN
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bukan kewenangan PTUN</b>, karena perbuatan-perbuatan hukum yang termasuk dalam ruang lingkup politik dan didasarkan pada pandangan politis</li> <li>• <b>Bukan KTUN yang dapat digugat pada PTUN</b>, karena hubungan hukum bukanlah dalam arti hukum kepegawaian yang termasuk dalam hukum publik</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bukan kewenangan PTUN</b>, karena perbuatan lelang merupakan suatu rangkaian perbuatan yang bersifat keperdataan</li> <li>• <b>Bukan kewenangan PTUN</b>, karena masalah internal partai</li> <li>• <b>Bukan KTUN yang dapat digugat di PTUN</b>, karena guna menghindari perbedaan putusan antar lingkungan peradilan (kontroversial)</li> </ul>

Sumber: Hasil Analisis Penulis

Melalui tabel di atas jika dikerucutkan lagi maka kompetensi absolut memiliki setidaknya tiga derivasi/turunan, yaitu:

- 1) Bukan KTUN → karena sifat tidak terdapat unsur *beshikking*, tidak bersifat bilateral.
- 2) Bukan kewenangan PTUN → karena karakter perkara yang mengenai sengketa kepemilikan, jenis hukuman disiplin, masuk ranah pilihan politik, bersifat keperdataan, masalah internal partai.
- 3) Bukan KTUN yang dapat digugat di PTUN → karena hubungan hukum yang bersifat keperdataan, karena menghindari kontroversi putusan antar lingkungan peradilan.

Ketiga derivasi dimaksud, ternyata dilazimi sering dijumpai pada banyak putusan PTUN di berbagai tingkatan, sementara untuk pertimbangan dengan redaksi yang menyatakan tidak memenuhi kompetensi absolut PTUN karena **bukan KTUN yang dapat digugat di PTUN**, terdapat beberapa preseden terutama melalui Yurisprudensi Nomor 296 K/TUN/2008 yang menitikberatkan pada sifat hubungan hukum keperdataan, sementara aspek sifat justru bahkan lebih banyak diadopsi pada yurisprudensi dengan amar yang menyatakan pada dasarnya objek gugatan bukanlah KTUN.

Artinya sifat yang meliputi sebuah objek yang dianggap dapat dijadikan gugatan dalam TUN menjadi penting untuk dipertimbangkan, sebagaimana pada preseden yurisprudensi yang telah dijelaskan ada banyak contoh di mana seolah-olah terlihat seperti KTUN, namun pada saat diidentifikasi lebih jauh sifatnya tidak terdapat unsur *beshikking*, tidak bersifat bilateral, atau bersifat keperdataan maka dinyatakan tidak termasuk KTUN atau setidaknya jikapun termasuk maka ia tergolong KTUN yang tidak dapat digugat melalui PTUN. Sebagaimana diketahui bahwa dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara (Ridwan, 2006: 174), pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti:

- 1) *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan);
- 2) *het beleid* (kebijakan);
- 3) *voorschriften* (peraturan-peraturan);
- 4) *richtlijn* (pedoman-pedoman);
- 5) *regelingen* (petunjuk-petunjuk);
- 6) *circulaires* (surat edaran);
- 7) *resoluties* (resolusi-resolusi);
- 8) *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi);
- 9) *beleidsnota's* (nota kebijakan);
- 10) *reglemen* (peraturan-peraturan menteri);
- 11) *beschikkingen* (keputusan-keputusan);
- 12) *bekendmaking* (pengumuman-pengumuman).

Seharusnya begitu pula majelis hakim perkara Putusan Nomor 270/G/2018/PTUN-JKT akan lebih baik mengadopsi argumentasi yang telah dijelaskan dalam *amicus curiae*, di mana karakter informatif/*bekendmaking* yang ada dalam objek gugatan perkara ini harusnya dapat menjadi dasar bagi PTUN untuk menolak permohonan penggugat, di mana dijelaskan dalam dokumen *amicus curiae* bahwa frasa ‘berdasarkan keputusan rapat’ memiliki konsekuensi atau akibat hukum, sementara ‘pengumuman’ sifatnya lebih pada pemberian informasi kepada publik (pemberitahuan, *bekendmaking*). Karena produk ‘pengumuman’ tidak memiliki akibat hukum, maka tidak tepat menyebutkan dua objek gugatan TUN sebagai KTUN.

#### IV. KESIMPULAN

Penalaran majelis hakim yang paradoks mengenai kedudukan *amicus curiae* menjadi membingungkan pada putusan ini, di satu sisi mengakui namun di sisi lain secara terpisah enggan

mengadopsi isi di dalamnya, semata-mata kembali mengacu pada prinsip independensi hakim, sementara yang tidak bisa dibuktikan adalah jika tidak merujuk pada konten *amicus curiae* yang diakui sebagai nilai yang hidup pada masyarakat, maka seharusnya majelis hakim dapat pula membuktikan atau setidaknya melahirkan nilai lain pada level yang seimbang.

Pada aspek formal putusan khususnya pada kompetensi absolut PTUN, argumentasi *amicus curiae* justru terbukti sejalan dengan banyak yurisprudensi lain di lingkungan peradilan TUN yang sama-sama mengeluarkan kaidah tentang kompetensi absolut PTUN, di mana berdasarkan sifatnya sebuah objek gugatan tidak serta merta dapat digolongkan sebagai KTUN, dalam perkara ini objek gugatan yang berupa Pengumuman Hasil Seleksi Administrasi Calon Hakim Agung RI Tahun 2018 Nomor 07/PENG/PIM/RH.01.02/09/2018 dan Pengumuman Hasil Seleksi Tahap II Kualitas Calon Hakim Agung RI Tahun 2018 Nomor 07/PENG/PIM/RH.01.03/10/2018 karena keduanya secara sekaligus bersifat *bekendmaking* yang berarti pengumuman dalam bahasa Indonesia dengan karakter yang cenderung informatif bukan keputusan *beshicking*.

## V. SARAN

Dunia hukum khususnya majelis hakim perlu untuk memastikan kembali rujukannya dalam memutus sebuah perkara, kedudukan nilai di masyarakat serta yurisprudensi sudah tidak lagi dapat diabaikan begitu saja, apalagi jika disandingkan dengan dasar memutus yang relatif belum juga bisa diakui oleh rezim hukum manapun dalam bentuk SEMA.

## DAFTAR ACUAN

### Buku

- Aminah, S. (2014). *Menjadi sahabat keadilan panduan menyusun amicus brief*. Jakarta: The Indonesia Legal Resource Center (ILRC).
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Indroharto. (1999). *Perbuatan pemerintahan menurut hukum publik dan hukum perdata*. Jakarta: Lembaga Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Administrasi Negara.
- Mappiasse, S. (2017). *Logika hukum pertimbangan putusan hakim*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Ridwan, H. R. (2006). *Hukum administrasi negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

### Jurnal

- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. B. (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1-29.
- Gray, B., & Wood, D. J. (1991). Collaborative alliances: Moving from practice to theory. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 23(3), 3-22.
- O'Leary, R., & Vij, N. (2012). Collaborative public management: Where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, 42(5), 507-522.
- Simanjuntak, E. (2019). Peran yurisprudensi dalam sistem hukum di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 16(1), 83-104.
- Selden, S., Sowa, J., & Sandfort, J. (2002). The impact of nonprofit collaboration in early child care and education on management and program outcomes. *Public Administration Review*, 66(3), 412-425.
- Widowati, C. (2016, Oktober). Model konstruksi hukum yurisprudensi baku piara sebagai perkawinan adat masyarakat Minahasa. *Jurnal Spektrum Hukum*, 13(2), 141-161.
- Widowati, C. & Herliana (2021). Nalar Mazhab sosiologis dalam penemuan hukum yang berkeadilan oleh hakim.. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(2), 262-288.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(1), 20-32.

#### **Sumber lainnya**

- Lotulung, P. E. (1994, September 24). Yurisprudensi dalam hukum administrasi negara. *Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor.
- Hasannudin, M. I. (2022). Collaborative public management pada penegakan integritas hakim di Komisi Yudisial RI. *Tesis*. Jakarta: Ilmu Administrasi & Kebijakan Publik Universitas Indonesia.