

KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM TAFSIR MAHKAMAH KONSTITUSI

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015

THE INTERPRETATION OF CONSTITUTIONAL COURT ON THE JUDICIAL COMMISSION'S AUTHORITY

An Analysis of Constitutional Court's Decision Number 43/PUU-XIII/2015

Suanro

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Tambun Bungai
Jl. Sisingamangaraja No. 35 Palangka Raya 73112
E-mail: suanro25@gmail.com

Naskah diterima: 21 November 2015; revisi: 5 Agustus 2016; disetujui: 8 Agustus 2016

ABSTRAK

Secara konstitusional Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Saat melakukan pengujian, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menafsirkan UUD NRI 1945 dalam rangka menemukan hukum. Dalam penemuan hukum, hakim Mahkamah Konstitusi bebas untuk memilih dan menggunakan metode penafsiran konstitusi untuk memecahkan persoalan hukum yang diperhadapkan kepadanya, sehingga hakim dapat menentukan kaidah hukum yang menjadi alasan suatu putusan. Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi pengangkatan hakim tingkat pertama bertentangan dengan UUD NRI 1945. Landasan pengujian konstitusionalitas kewenangan itu adalah Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945. Frasa “dan wewenang lain” dalam pasal tersebut menimbulkan penafsiran yang berbeda. Pihak pemohon menafsirkannya secara limitatif, sedangkan pihak termohon menafsirkannya secara luas. Kewenangan Komisi Yudisial dalam seleksi hakim pada peradilan agama, peradilan umum, dan peradilan tata usaha negara dipandang mencederai prinsip kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang dijamin konstitusi, sementara pihak termohon berpendapat sebaliknya. Masing-masing pihak memiliki argumentasi yang pijakannya sama yaitu Undang-Undang Dasar, tetapi memiliki pandangan yang

berbeda terhadap ketentuan konstitusi.

Kata kunci: kemerdekaan kekuasaan kehakiman, pengujian konstitusionalitas, penemuan hukum.

ABSTRACT

The Constitutional Court constitutionally has the authority to conduct a judicial review towards the Law/Constitution. As performing the judicial review, the Constitutional Court is authorized to interpret the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia in the framework of legal discovery. In the context of legal discovery, the Constitutional Court's Judges are free to decide and use any method of constitutional interpretation to resolve the legal issues being reviewed, so as to determine the legal principles underlying the decision. The Constitutional Court has declared that the authority of the Judicial Commission in organizing the Selection of the Appointment of Judges of First Instance is inconsistent with the 1945 Constitution. The groundwork of the judicial review of that authority is Article 24B paragraph (1) of the 1945 Constitution. The phrase “and other authorities” in the article raises different interpretations. Petitioner interpret it in a limited basis, while the respondent interpret it generally. The authority of the Judicial Commission in the selection of judges in religious courts, general courts, and administrative

courts is deemed detrimental to the principle of judicial independence, which is secured by the Constitution, while the Respondent argues otherwise. The arguments of each party equally based on the Constitution, but they

have different views on the constitutional provisions.

Keywords: judicial independence, judicial review, judicial law-making.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga Stroink dan Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan administrasi negara (HR, 2014: 99). Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan, sering kewenangan disamakan juga dengan wewenang, otomatis wewenang disamakan pula dengan kekuasaan (Thalib, 2006: 208).

Kekuasaan dan kewenangan adalah dua hal yang berbeda, kekuasaan memiliki aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya kekuasaan dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari inkonstitusional misalnya melalui kudeta ataupun perang. Sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi (Thalib, 2006: 208). Kemudian antara kewenangan dan wewenang, Admosudirdjo mengatakan kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan pembentuk undang-undang (legislatif) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu

yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik (Admosudirdjo, 1994: 78). Jadi dengan merujuk pendapat Admosudirdjo maka kewenangan dapat terdiri dari wewenang-wewenang.

Meskipun ada perbedaan antara kewenangan dan wewenang, dalam praktiknya kedua istilah tersebut sering digunakan secara bergantian dan disejajarkan. Dalam Undang-Undang Dasar juga digunakan kedua istilah tersebut, seperti dalam Pasal 18A UUD NRI 1945, Pasal 24A ayat (1), dan Pasal 24B ayat (1) menggunakan kata “wewenang,” kemudian Pasal 24C ayat (1) menggunakan kata wewenang dan kewenangan. Merujuk pada Kamus Umum Bahasa Indonesia yang disusun oleh Poerwadarminta, disebutkan bahwa wewenang (wewenang) adalah hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu). Kewenangan juga disebutkan sebagai hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu) (Poerwadarminta, 2007: 1366). Dengan demikian, menurut penulis istilah kewenangan dan wewenang dapat digunakan secara *interchangeable* atau saling dipertukarkan dengan makna yang sama.

Kewenangan sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan administrasi negara juga dapat menimbulkan persoalan. Kewenangan sebuah lembaga negara dengan lembaga negara yang lain dapat menimbulkan sengketa. Dalam konstitusi disebut dengan sengketa kewenangan

lembaga negara. Jika mencermati persoalan antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung terkait dengan kewenangan dalam proses seleksi hakim secara riil dapat dikategorikan sebagai sengketa kewenangan, namun dikemas dalam bentuk pengujian materil undang-undang.

Kewenangan Komisi Yudisial terkait rekrutmen hakim pada pengadilan negeri, pengadilan agama, dan pengadilan tata usaha negara telah dilakukan uji materi di Mahkamah Konstitusi. Alhasil, kewenangan tersebut dinyatakan bertentangan dengan konstitusi. Pasal yang dijadikan batu uji ialah Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa, *“Komisi Yudisialmempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.”* Isu utama dalam Putusan Nomor 43/PUU-XIII/2015 adalah konstitusionalitas kewenangan Komisi Yudisial dalam proses seleksi pengangkatan hakim pada pengadilan negeri, pengadilan agama, dan pengadilan tata usaha negara. Keterlibatan Komisi Yudisial tersebut termuat dalam:

1. Pasal 14A ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum. Ayat (2) berbunyi: *“Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan negeri dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial”* dan ayat (3) berbunyi: *“Ketentuan lebih lanjut mengenai seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.”*
2. Pasal 13A ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009. Ayat (2) berbunyi: *“Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan agama dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial”* dan ayat (3) berbunyi:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.”

3. Pasal 14A ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Ayat (2) berbunyi: *“Proses seleksi pengangkatan hakim pengadilan tata usaha negara dilakukan bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial”* dan ayat (3) berbunyi: *“Ketentuan lebih lanjut mengenai seleksi diatur bersama oleh Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.”*

Ketiga undang-undang tersebut diajukan permohonan pengujian konstitusionalitas kepada Mahkamah Konstitusi oleh Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI). Menurut IKAHI keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses seleksi hakim di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan tata usaha negara bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1), Pasal 24B ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Pasal 24 ayat (1) berbunyi: *“Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”* Pasal 24B ayat (1) berbunyi: *“Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim.”* Pasal 28D ayat (1) berbunyi: *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”*

Argumentasi pemohon (IKAHI) mengatakan bahwa Mahkamah Agung sebagai pemegang “kekuasaan kehakiman yang merdeka,”

tidak hanya dalam konteks pelaksanaan kewenangan hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara, melainkan juga untuk melakukan proses seleksi perekrutan hakim yang berkualitas secara independen dan mandiri.

Keterlibatan Komisi Yudisial dalam seleksi pengangkatan hakim akan merusak sistem kekuasaan kehakiman yang dijamin oleh konstitusi karena adanya larangan terhadap “*Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.*” Selain itu menurut IKAHI, kewenangan Komisi Yudisial menurut Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 hanya terbatas pada pengusulan calon hakim agung, bukan terhadap proses seleksi hakim pada lingkungan peradilan agama, peradilan umum, dan peradilan tata usaha negara. Berdasarkan argumentasi tersebut, kata “bersama” frasa “dan Komisi Yudisial” merupakan pasal yang potensial dikualifikasi melanggar prinsip “kekuasaan kehakiman yang merdeka.”

Kata “bersama” frasa “dan Komisi Yudisial” sebagai turunan dari ketentuan Pasal 24B ayat (1) yaitu frasa “wewenang lain,” Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya butir (3.9) menyatakan bahwa: “wewenang lain” tersebut adalah semata dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluruhan, martabat, serta perilaku hakim, tidak dapat diperluas dengan tafsiran lain. UUD NRI 1945 tidak memberi kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk memperluas kewenangan Komisi Yudisial. Dari pendapat Mahkamah Konstitusi tersebut, dapat diketahui bahwa tafsiran terhadap ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 dimaknai secara limitatif. Sepertinya Mahkamah

Konstitusi tidak berani melakukan penafsiran secara luas, atau memaknai ketentuan tersebut sebagai *open legal policy*.

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya pada poin (3.8.5), bahwa semua pendapat ataupun usulan yang berkembang baik pada sidang Panitia Ad Hoc maupun sidang paripurna MPR terkait kewenangan Komisi Yudisial untuk seleksi calon hakim tingkat pertama dan tingkat banding pada akhirnya ditolak. Bahwa suatu norma yang telah dibahas dan diputus dalam rapat BP MPR maupun MPR dan kemudian ditolak, menurut Mahkamah Konstitusi tidak boleh dijadikan norma dalam undang-undang kecuali dilakukan melalui proses perubahan Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37 UUD NRI 1945.

Dari pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dapat ditangkap, bahwa perubahan konstitusi hanya dapat dilakukan melalui prosedur yang ditentukan dalam konstitusi itu sendiri. Padahal dalam ilmu hukum tata negara, perubahan konstitusi dapat juga dilakukan melalui penafsiran konstitusi, seperti yang dikemukakan oleh K.C Wheare, Undang-Undang Dasar dapat diubah melalui *formal amendment*, *judicial interpretation*, dan *constitutional usage and conventions* (Asshiddiqie, 2013: 219).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan yaitu apa metode penafsiran yang digunakan Mahkamah Konstitusi dalam menafsirkan ketentuan Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai frasa “dan wewenang lain” Komisi Yudisial?

C. Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, tujuan dari penulisan ini ialah menjelaskan metode penafsiran konstitusi yang digunakan Mahkamah Konstitusi dalam menafsirkan Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945. Kegunaan penulisan ini ialah untuk memberikan sumbangan pemikiran mengenai penafsiran hukum yang sesuai teks, konteks, dan aktualisasi dalam memaknai maksud dan tujuan konstitusi.

D. Studi Pustaka

1. Pengertian Konstitusi

Konstitusi diberi makna dan pengertian yang berbeda-beda, tergantung dari cara pandang masing-masing orang. Selain itu, konstitusi dapat dipandang dari berbagai aspek, antara lain hukum, politik, dan lain-lain. Sauders mengatakan, “*A constitution is more than a social contract... it is rather than expression of the general will of nation. It is a reflection of its history, fears, concern, aspirations and indeed, the soul of nation.*” Dalam pandangan yang hampir serupa, Prof. Muna Ndulo menyebutkan, “Konstitusi sebuah negara haruslah merupakan cacatan kehidupan sebuah bangsa sekaligus mimpi yang belum terselesaikan.” Konstitusi itu haruslah menjadi otobiografi nasional yang mencerminkan kemajemukan masyarakatnya, harus menuliskan visi seluruh masyarakat dan bisa meyakinkan bahwa dalam konstitusi itu semua mimpi dan tujuan seluruh masyarakat dapat tercapai (Manan & Harijanti, 2014: 208).

Horowitz menyatakan bahwa konstitusi di negara manapun mempunyai dua jenis karakteristik, yakni “*mechanical and ideological aspirational.*” Dikatakan mekanik karena konstitusi mengatur organ-organ atau alat-alat

kelengkapan negara, cara bekerjanya organ-organ tersebut, tugas serta wewenang yang dimiliki oleh alat-alat kelengkapan negara, termasuk cara mengatasi penyalahgunaan wewenang. Karakter aspirasi ideologi berarti suatu konstitusi memuat tujuan-tujuan bersama yang hendak dicapai oleh sebuah negara. Tujuan-tujuan tersebut tercantum secara eksplisit atau dapat tersirat dalam pasal-pasal. Horowitz menyebutnya sebagai ‘*semi-sacred character*’ (Manan & Harijanti, 2014: 209).

Pengertian konstitusi juga diberikan oleh Wheare yang membaginya menjadi dua arti, yakni konstitusi dalam arti sempit dan dalam arti luas. Konstitusi dalam arti sempit adalah kumpulan aturan hukum yang tersusun dalam sebuah naskah untuk mengatur pemerintahan suatu negara. Sedangkan konstitusi dalam arti luas adalah kumpulan aturan hukum dan non-hukum yang menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara. Aturan-aturan non-hukum tersebut berupa praktik ketatanegaraan, kebiasaan ketatanegaraan, dan lain-lain (Manan & Harijanti, 2014: 209).

Manan mengatakan bahwa konstitusi tidak selalu berkaitan dengan negara. Kita mengenal sebutan konstitusi partai, konstitusi himpunan, di samping sebutan konstitusi negara. Konstitusi negara adalah kumpulan asas dan kaidah mengenai organisasi negara (Manan & Harijanti, 2014: 145). Paham konstitusi disebut konstitusionalisme yang berarti paham atau aliran yang menghendaki pembatasan kekuasaan. Dalam kaitan dengan negara atau pemerintah, konstitusionalisme adalah paham atau aliran yang menghendaki pembatasan kekuasaan negara atau pembatasan kekuasaan pemerintahan. Mengapa harus ada pembatasan kekuasaan? Seperti sering kali dengar atau baca yang mengatakan

“power tends to corrupt, absolut power corrupts absolutely.” Tanpa pembatasan, kekuasaan akan dijalankan secara sewenang-wenang (Manan & Harijanti, 2014: 146). Apakah kalau sudah ada konstitusi, akan ada pembatasan kekuasaan? Manan mengatakan belum tentu. Mengapa? Realitas pembatasan kekuasaan tidak ditentukan konstitusi atau kaidah hukum, melainkan oleh tingkah laku penyelenggara negara, dan tingkah laku penyelenggara negara ditentukan pula oleh berbagai hal seperti ideologi, tatanan politik, kepentingan kekuasaan, dan lain-lain.

Agar konstitusionalisme dapat terlaksana, diperlukan dukungan tatanan politik dan hukum tertentu, yaitu demokrasi (kerakyatan, kedaulatan rakyat) dan negara hukum. Tanpa demokrasi dan negara hukum, paham konstitusi tidak mungkin berjalan, dan kehadiran konstitusi atau UUD hanya akan menjadi pajangan belaka. Pada negara yang menjalankan kediktatoran, konstitusi atau UUD ditafsirkan dan dijalankan berdasarkan kehendak penguasa semata atau disebut negara kekuasaan (Manan & Harijanti, 2014: 146).

Ada hubungan antara konstitusi dan hakim. *Pertama*, betapa erat hubungan antara hakim dan konstitusi (UUD). *Kedua*, hubungan itu tidak selalu harus terkait dengan menilai (menguji) tetapi termasuk menafsirkan sebagai sarana aktualisasi atau *updating* UUD. *Ketiga*, hakim dapat menciptakan kaidah-kaidah konstitusi baru (*constitutional creator; constitutionelsheping*). *Keempat*, menafsirkan konsitusi dapat berupa menyempitkan atau memperluas ketentuan konstitusi, khususnya UUD. *Kelima*, konstitusi khususnya UUD adalah sumber hukum putusan hakim di samping undang-undang (baik dalam arti luas atau sempit) (Manan & Hariajnti, 2014: 152-153).

2. Metode Penafsiran Konstitusi

Lapisan ilmu hukum yang terdiri dari filsafat hukum, teori hokum, dan dogmatik hukum, pada akhirnya diarahkan kepada praktik hukum. Praktik hukum menyangkut dua aspek utama, yaitu pembentukan hukum dan penerapan hukum (Hadjon & Djatmiati, 2005: 10). Dalam pembentukan hukum dan penerapan hukum itu diperlukan kemampuan untuk melakukan penafsiran hukum.

Bruggink mengelompokkan penafsiran dalam empat model, yaitu interpretasi bahasa, histori undang-undang, sistematis, dan kemasyarakatan (Hadjon & Djatmiati, 2005: 26). Senada dengan Bruggink, Mertokusumo mengatakan bahwa metode penafsiran sejak semula dibagi menjadi empat yaitu interpretasi gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis. Di samping itu, dikenal interpretasi komparatif dan interpretasi antisipatif/futuristik (Mertokusumo, 2010: 74).

Dari hasil atau akibat penemuan hukum, pelbagai metode interpretasi dapat dibedakan antara interpretasi restriktif dan ekstensif. Karena interpretasi itu merupakan akibat rumusan tertentu dari suatu peraturan dapat menyebabkan dibatasi atau diperluasnya lingkungan penerapan peraturan tersebut, karena interpretasi itu dibatasi atau diperluas. Oleh karena itu disebut sebagai interpreasi restriktif atau ekstensif. Di sini bukanlah interpretasinya sendiri yang restriktif atau ekstensif, tetapi perbedaan istilah restriktif dan ekstensif adalah akibat formulasi tertentu dari suatu peraturan yang dibenarkan dengan bantuan interpretasi. Akibat inilah yang dapat membatasi atau memperluas lingkungan penerapan suatu peraturan perundang-undangan (Mertokusumo, 2010: 81).

Suatu peraturan hanya dapat ditetapkan dengan penjelasan atau penafsiran. Baru kemudian dapat dilihat apakah itu diperluas atau dipersempit. Pada umumnya metode interpretasi gramatikal itu bersifat membatasi, interpretasi historis menurut undang-undang bersifat memperluas. Interpretasi teleologis sifatnya memperluas, sedangkan interpretasi sistematis bersifat membatasi (Mertokusumo, 2010: 81-82). Metode-metode itu sering digunakan bersama-sama atau campur aduk, sehingga batasnya tidak dapat ditarik secara tajam. Dapatlah dikatakan bahwa dalam tiap interpretasi terdapat unsur-unsur gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis (Mertokusumo, 2010: 83).

Berkaitan dengan pendapat Mertokusumo yang menyatakan bahwa umumnya penafsiran historis menurut undang-undang bersifat memperluas, menurut penulis tidaklah selalu demikian dalam menafsirkan konstitusi, karena tafsir ini bergantung pada pandangan subjektivitas dari pembentuk konstitusi yang dapat memiliki maksud memperluas ataupun mempersempit makna dalam konstitusi, bahkan pembentuk undang-undang tidak membayangkan atau memperkirakan bahwa apa yang dirumuskannya menimbulkan penafsiran yang problematik di kemudian hari. Selain itu dikatakan oleh Usfunan dkk, bahwa penafsiran konstitusi melalui pendekatan *original intent* tidak mudah dilakukan, dan sering menimbulkan kontroversi karena multi interpretasinya *original intent* itu sendiri (Majelis Eksaminasi, 2006 : 4).

Metode pendekatan menafsirkan konstitusi, dapat dikategorikan menjadi tiga aliran, yaitu aliran *originalis*, *non-originalis*, dan *naturalis*. Beberapa metode yang digunakan kaum *originalis* ialah:

1. *Textualist/Strict Constructionism*

Metode ini menjadikan teks sebagai acuan utama, yang oleh para pakar paham ini disebut *strict consructionism*, di mana putusan hanya didasari teks dalam undang-undang, dengan syarat makna dan kata-kata dalam konstitusi multi tafsir (Pusako, 2010: 57-58).

2. *Historical/Original Intent*

Para penganut paham ini meyakini bahwa setiap keputusan hakim harus didasari pada makna kata-kata atau kalimat yang dipahami melalui analisa sejarah dalam penyusunan dan peratifikasian dari hukum atau konstitusi. Kalangan ini disebut juga dengan istilah *intentionalist* yaitu: “*An originalist who gives primary weight to the intentions of framers, members of proposing bodies, and ratifiers*” (Pusako, 2010: 62).

3. *Functional/Structural*

Para *functionalist* meyakini bahwa sebuah keputusan hakim harus didasari sebuah analisa terhadap struktur hukum dan kaitannya terhadap sejarah dari terbentuknya hukum tersebut. Hal tersebut berfungsi untuk melihat hubungannya sebagai sebuah harmonisasi sistem. Adagium yang mendukung paham ini adalah “*nemo aliquam partem recte intelligere potest antequam totum perlegit*”; tidak seorangpun akan mengerti akan sesuatu sehingga ia membaca seluruh bagiannya (Pusako, 2010: 63).

Selain pendekatan *originalis* di atas, penganut *non-originalis* juga memiliki metode dalam melakukan penafsiran konstitusi, yaitu:

1. *Doctrinal/Stare Decicis*

Paham ini meletakkan idenya bahwa

sebuah keputusan hakim harusnya didasari pada praktik-praktik yang telah terjadi atau melalui pandangan-pandangan para profesional hukum, makna yang dipahami legislatif, eksekutif atau putusan hakim yang telah ada (yurisprudensi), berdasarkan kepada *the meta-doctrine* dari pandangan sebuah putusan, yang diterapkan berdasarkan prinsip-prinsip yang digunakan oleh peradilan dalam memutuskan sebuah perkara tidak hanya sebagai sebuah tinjauan tetapi juga sebagai sebuah hukum (*normative*). *Argumentum a simili valet in lege*; sebuah argumentasi dari sebuah kasus bermanfaat bagi hukum (Pusako, 2010: 66).

2. *Prudential*

Para *prudentialist* berkeyakinan bahwa suatu keputusan hakim pastilah didasari dari faktor-faktor eksternal dari hukum atau kepentingan-kepentingan tertentu dalam setiap kasus, seperti tekanan dari kekuatan politik. Pandangan ini menggunakan pertimbangan yang menolak hal-hal yang dapat memengaruhi pertimbangan hakim dari kondisi eksternal peradilan. Konsep itu juga merupakan alasan utama pada metode *doctrinal*. Biasanya juga digunakan pada kasus-kasus pemerkosaan. *Boni judicis est lites dirimere. The duty of a good judge is to prevent litigation*; hakim yang baik adalah yang melindungi jalannya peradilan (Pusako, 2010: 67-68).

3. *Equitable/Ethical*

Menurut kalangan *equitable*, semestinya sebuah keputusan haruslah didasari kepada perasaan keadilan, keseimbangan dari pelbagai kepentingan, dan apa yang baik dan benar, tanpa menghiraukan

apa yang tertulis dalam aturan hukum. Seringkali fakta-fakta kasus yang terjadi tidak terdapat antisipasi dari para pembuat hukum. Para pakar merumuskan pelbagai macam ukuran nilai-nilai dan kepentingan yang berkesinambungan ke dalam metode pendekatan tafsir *prudential*, namun akan lebih baik lagi jika membedakan antara *prudential* sebagai keseimbangan antara kepentingan dan nilai-nilai dari sebuah sistem hukum di satu sisi dan meletakkan *equitable* sebagai keseimbangan antara kepentingan dan nilai-nilai dari pihak-pihak yang berperkara (Pusako, 2010: 68).

Berbeda dengan aliran *originalis* dan *non-originalis*, aliran lain yang digunakan dalam penafsiran konstitusi ialah pandangan kaum *naturalis*. Menurut aliran ini keputusan atau penafsiran hakim didasarkan kepada apa yang dibutuhkan atau dianjurkan oleh hukum alam (kitab-kitab agama/hukum Tuhan), kemanusiaan, dan kondisi lapangan atau kondisi ekonomi yang sedang terjadi, atau juga didasari kepada kemungkinan terhadap sesuatu yang akan terjadi.

Pandangan ini didukung oleh beberapa adagium hukum, di antaranya yaitu: *jura naturae sunt immutabilia* atau dalam bahasa Inggris; *the laws of nature are unchangeable*, yang bermakna bahwa hukum alam (hukum Tuhan) tidak tergantikan. Adagium latin lainnya adalah: *legibus sumptis desinentibus, lege naturae utendum est* yang bermakna bahwa jika hukum negara gagal, maka kita harus memberlakukan hukum alam (Pusako, 2010: 69).

II. METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan mengkaji

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015 tentang konstitusionalitas kewenangan Komisi Yudisial dalam seleksi pengangkatan hakim sebagai *derivasi* ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945. Data yang digunakan untuk menganalisis putusan tersebut ialah data sekunder berupa berupa bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, dan bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal yang dipublikasi.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Aliran Penafsiran dalam Putusan Nomor 43/PUU-XIII/2015

Tidak ada hakim ataupun pengacara, atau bahkan para ahli hukum yang memulai argumentasinya dari suatu keadaan hampa. Argumentasi hukum selalu dimulai dari hukum positif. Hukum positif bukan merupakan suatu keadaan yang tertutup ataupun statis, akan tetapi merupakan suatu perkembangan yang berlanjut. Dari suatu ketentuan hukum positif, yurisprudensi akan menentukan norma-norma baru. Orang dapat bernalar dari ketentuan hukum positif dari asas-asas yang terdapat dalam hukum positif untuk mengambil keputusan-keputusan baru (Hadjon & Djatmiati, 2005: 17). Dalam *judicial review* undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, MK mendasarkan argumentasinya pada UUD NRI 1945.

Mahkamah Konstitusi diberikan mandat penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*). Dalam menafsirkan konstitusi, cara menafsirkan bergantung pada situasi dan kondisi yang berbeda. Para penafsir konstitusi menyadari konsekuensi dari pilihan menafsirkan konstitusi bahwa tidak akan pernah ditemukan keseragaman dari seluruh sumber, metode, teori,

walaupun setiap sumber pertimbangan tafsir tersebut memiliki kedudukan yang seimbang (Amsari, 2013: 110).

Penafsiran hukum berkaitan dengan penalaran hukum. Dikatakan oleh Shidarta, apa yang dimaksud dengan menalar secara *juridisch denken* dalam kenyataannya belum jelas benar. Indikator yang paling memungkinkan untuk memetakan penalaran hukum tersebut adalah dengan mengacu kepada aliran-aliran filsafat hukum. Secara klasikal dikenal sedikitnya enam aliran filsafat hukum yakni aliran hukum kodrat, positivisme hukum, *utilitarianisme* hukum, mazhab sejarah, *sociological jurisprudence*, dan realisme hukum. Aliran lain yang disebut *critical legal studies* dan *freierechtslehre* (ajaran hukum bebas) dapat dianggap sebagai kubu ekstrim dari realisme hukum (Shidarta, 2013: 8).

Metode tafsir dan aliran filsafat yang menyelimuti hakim akan ditemukan dalam putusannya. Memahami putusan hakim, tidak segampang yang orang pikirkan. Sebagai panduan untuk memahami sebuah putusan, Mertokusumo mengatakan bahwa membaca putusan tidak cukup hanya membaca diktum atau amarnya saja, tetapi pertimbangan mengenai duduk perkaranya dan pertimbangan hukumnya tidak kurang pentingnya untuk dibaca, karena peristiwa konkret merupakan dasar penemuan hukum, hukum yang harus diterjemahkan dalam bahasa hukum, kemudian dicarikan hukumnya dan akhirnya diputuskan (Mertokusumo, 2010: 71). Dalam perkara pengujian undang-undang hal serupa juga diterapkan, namun ada sedikit perbedaan, yaitu Mahkamah Konstitusi mengadili norma hukum dalam undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (*constitutional review*).

Dari keterangan para ahli baik yang diajukan oleh pemohon, termohon, dan pihak terkait, dapat diklasifikasi metode penafsiran yang diaplikasikan oleh para pihak. Dalam tulisan ini hanya beberapa keterangan ahli yang penulis kutip. Dari pihak pemohon, yaitu:

- a. Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki, S.H., telah menggunakan penafsiran gramatikal. Hal ini nampak pada keterangannya yang membedakan antara “kontrol” dan “memilih” hakim. Sehingga secara tekstual disimpulkan bahwa sebuah anomali tatkala Komisi Yudisial ikut dalam proses seleksi pengangkatan hakim sementara kewenangannya adalah berkaitan dengan fungsi kontrol.
- b. Prof. Dr. I Dewa Gede Panjta Astawa, S.H., M.H., telah menggunakan metode pendekatan penafsiran sejarah undang-undang (*wetshistories*) untuk mengungkapkan makna norma Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945. Dikatakan bahwa semangat dibentuknya Komisi Yudisial adalah untuk pengawasan eksternal. Selain itu, dikatakan bahwa ketentuan Pasal 24B ayat (1) sudah *clear*, jika hakim melakukan penafsiran lain, berarti hakim berubah menjadi pembentuk undang-undang.
- c. Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Sc., dengan penafsiran historis undang-undang dan sejarah hukum mengenai sistem peradilan satu atap, dapat dipahami bahwa *original intent* para pembentuk konstitusi tidak memberikan kewenangan Komisi Yudisial untuk ikut serta dalam proses seleksi hakim (hakim peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan umum). Ditegaskan oleh Yusril, perdebatan-

perdebatan yang melahirkan suatu pasal itu tidak sepenuhnya dapat dirujuk. Usulan dari Hamdan Zoelva, Jakob Tobing, dan Harjono supaya Komisi Yudisial ikut menyeleksi hakim. Itu diusulkan tetapi tidak disepakati oleh panitia ad hoc juga tidak disepakati oleh sidang paripurna MPR. Karena itu, pendapat-pendapat mereka itu merupakan bagian dari historis. Tidak bisa pendapat-pendapat itu dijadikan acuan dalam menafsirkan makna dari Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945.

- d. Dr. Andi Irman Putra Sidin, S.H., M.H., berpendapat bahwa kewenangan Komisi Yudisial sudah secara jelas dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu kewenangan yang bersifat limitatif. Diungkapkan oleh ahli bahwa dalam menafsirkan wewenang lembaga negara harus diterapkan penafsiran *original intent*, tekstual dan gramatikal yang komprehensif dan tidak boleh menyimpang apa yang jelas tersurat dalam UUD NRI 1945. Selain itu terlihat dari penjelasannya, ternyata ahli juga menggunakan metode pendekatan kasus (*case approach*) yakni merujuk pada putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu yang berkaitan dengan kewenangan Komisi Yudisial. Putusan dimaksud ialah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 dan Nomor 27/PUU-XI/2013.
- e. Prof. Dr. Mahfud MD, S.H., lebih menitikberatkan aspek politik hukum *legal policy*. Singkatnya frasa “wewenang lain” dalam Pasal 24B ayat (1) merupakan *opened legal policy*, yang dijabarkan dalam keikutsertaan KY dalam proses seleksi hakim di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan tata usaha

negara. Pada prinsipnya pembentuk undang-undang boleh menentukan isi undang-undang yang penting dan baik, apapun isinya sepanjang tidak bertentangan atau melanggar UUD NRI 1945. Pilihan materi yang didasarkan pada *opened legal policy* tidak boleh dibatalkan oleh yudikatif, yang dibuat oleh lembaga legislatif dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Meskipun tidak secara eksplisit metode penafsiran yang digunakan, namun nampaknya ahli menggunakan penafsiran yang diperkenalkan Dworkin, yaitu penafsiran kreatif (Asshiddiqie, 2013: 242). Penafsiran kreatif ini menurut penulis memang cocok bagi sebuah kebijakan hukum yang terbuka, bukan hanya bagi hakim, tetapi juga bagi pembentuk undang-undang.

- f. Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, S.H., pendekatan yang digunakan oleh ahli yaitu pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan undang-undang, dan *ratio legis* undang-undang. Baik dengan pendekatan historis undang-undang, penafsiran dalam kontekstual, dan *ratio legis* undang-undang, kesimpulannya bahwa ketentuan Pasal 14A ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 terhadap Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 adalah konstitusional.
- g. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M., menggunakan lima metode yang dikemukakan oleh Prof. Bobbitt, yaitu: 1) *historical*, artinya berbasis pada keinginan pembentuk undang-undang; 2) tekstual yakni pemahaman teks secara langsung; 3) struktural, berkaitan dengan bagaimana struktur aturan ini sebenarnya diinginkan oleh Undang-Undang Dasar dan peraturan yang berada di bawahnya; 4) *doktrinal*,

yaitu berbasis pada doktrin yang ada, teori yang ada. Maupun berbasis pada praktik yang terjadi di negara lain; dan 5) prudensial yang memperhitungkan *cost and benefit* dari suatu peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pendekatan penafsiran yang telah dilakukan, Zainal Arifin Mochtar menyimpulkan bahwa kita tidak dapat menampilkan pentingnya peran Komisi Yudisial dalam melakukan *judicial recruitment* bagi para calon hakim. Dapat disimpulkan bahwa keikutsertaan Komisi Yudisial dalam seleksi pengangkatan hakim di lingkungan peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan tata usaha negara adalah konstitusional.

Dari berbagai macam pendekatan tersebut ternyata dapat dipilah baik pemohon, termohon, dan pihak terkait, dapat diklasifikasi menjadi dua aliran yaitu: aliran *originalis* dan campuran *originalis* dan *non-originalis*. Antara pemohon dan termohon menurut penulis sama-sama penganut *originalis*, yakni Prof. H. M. Laica Marzuki, Prof. Yusril Ihza Mahendra, Prof. I Dewa Gede Pantja Astawa, dan Prof. Philipus M. Hadjon (ahli termohon). Berdasarkan kenyataan tersebut, dalam satu aliran penafsiranpun dapat menghasilkan kesimpulan yang berbeda. Dari para ahli yang menurut penulis penganut *non-originalis* ialah Prof. Mahfud MD, sementara Dr. Zainal Arifin Mochtar yang menggunakan pandangan Prof. Bobbitt, yaitu penafsiran tekstual, penafsiran historis, penafsiran struktural, penafsiran prudensial, penafsiran *doktrinal*, dan penafsiran *etikal*. Dengan merujuk *six modalities* Bobbit tersebut, dikatakan bahwa alirannya ialah campuran antara *originalis* dan *non-originalis*.

Dalam hal kebijakan hukum terbuka "*open legal policy*" pembentuk undang-undang rentan

terjadi kesewenang-wenangan, hal demikian berpotensi terjadinya pelanggaran terhadap konstitusi. Dalam keterangan ahli di Mahkamah Konstitusi, Prof. Mahfud mengatakan bahwa Pasal 24B ayat (1) merupakan kebijakan hukum terbuka. Salah satu model yang dapat digunakan untuk menakar *konstitusionalis* kebijakan hukum terbuka adalah strategi *maximin* (memilih yang terbaik dari kemungkinan yang terburuk) yang dikembangkan dari pendekatan rasional (Wibowo, 2015: 196).

Perihal seleksi hakim, tidak dijelaskan dan dikatakan secara eksplisit dalam konstitusi, apakah dilakukan oleh Komisi Yudisial ataupun Mahkamah Agung, ataupun oleh lembaga lain, hal ini jelas menunjukkan bahwa seleksi hakim merupakan kebijakan hukum terbuka. Namun dengan strategi *maximin* dengan pendekatan yang rasional, memunculkan pertanyaan konstitusional terhadap seleksi hakim dilakukan oleh Komisi Yudisial bersama-sama Mahkamah Agung. Secara wajar, pilihan pembentuk undang-undang untuk melibatkan dua lembaga negara yaitu Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dalam proses seleksi hakim merupakan “jalan tengah” yang dirasakan cukup adil.

Dikatakan oleh Wibowo, dalam praktik pembuatan undang-undang, “tuntutan yang adil” yang diminta Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945, dapat diwujudkan dengan mengadopsi konsep keadilan yang digagas Rawls. Keadilan bagi Rawls dapat didekati melalui strategi *maximin* yang mengajarkan bahwa suatu pilihan kebijakan hukum yang adil harus diambil setelah “dengan sungguh-sungguh memperhatikan hasil paling buruk yang bisa timbul sebagai implikasi dari konsep keadilan yang dipilih.” *Maximin* itu sendiri merupakan kependekan dari *maximunminimorum*, yang kurang lebih artinya

memilih konsep yang efek kerugiannya paling kecil dari berbagai pilihan yang lain (Wibowo, 2015: 214).

Selain konsep keadilan Rawls, perlu kiranya merujuk konsep keadilan Aristoteles yang berkaitan dengan pembuatan undang-undang. Dalam hal ini adalah keadilan distributif. Keadilan distributif diartikan sebagai keadilan yang ditentukan oleh pembentuk undang-undang, distribusinya memuat jasa, hak, dan kebaikan bagi anggota-anggota masyarakat menurut kesamaan proporsional (Juni, 2012: 399).

Pembentuk undang-undang memberikan kewenangan Komisi Yudisial untuk turut serta bersama-sama dengan Mahkamah Agung dalam proses seleksi hakim, merupakan hal yang tepat, bahkan boleh dikatakan sebagai jalan tengah untuk mewujudkan *checks and balances* antar lembaga negara, terlebih lagi bahwa konsep lembaga tinggi dan tertinggi negara sudah tidak dianut dalam perubahan konstitusi. Sehingga dengan demikian pembentuk undang-undang memberikan porsi dan kedudukan yang setara berimbang antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dalam proses seleksi hakim adalah hal yang tepat.

B. Metode Penafsiran Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 43/PUU-XIII/2015

Hukum positif nampaknya belum dapat menentukan, bahwa dari sekian banyak macam metode interpretasi konstitusi yang ada atau berkembang dalam praktik peradilan di Mahkamah Konstitusi (baik yang digunakan oleh pemohon, termohon, pihak terkait, saksi, ahli, maupun hakim konstitusi), hanya metode interpretasi konstitusi tertentu saja yang boleh dipilih dan digunakan oleh hakim (Tim Penyusun,

2010: 77). Hal tersebut wajar adanya, karena hakim memiliki kebebasan yang *autonom* untuk memilih metode mana yang diyakininya benar.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 tentang Komisi Yudisial dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, pernah mengemukakan pandangan hukumnya sebagai berikut: “Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga penafsir Undang-Undang Dasar, tidak boleh hanya semata-mata terpaku kepada metode penafsiran “originalisme” dengan mendasarkan diri kepada “*original intent*” perumusan pasal UUD NRI 1945, terutama apabila penafsiran demikian justru menyebabkan tidak bekerjanya ketentuan-ketentuan UUD NRI 1945 sebagai suatu sistem dan/atau bertentangan dengan gagasan utama yang melandasi Undang-Undang Dasar itu sendiri secara keseluruhan berkait dengan tujuan yang hendak diwujudkan.

Mahkamah Konstitusi harus memahami UUD NRI 1945 dalam konteks keseluruhan jiwa (spirit) yang terkandung di dalamnya guna membangun kehidupan ketatanegaraan yang lebih tepat dalam upaya mencapai cita negara, yaitu mewujudkan negara hukum yang demokratis dan negara demokratis yang berdasarkan atas hukum, yang merupakan penjabaran pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD NRI 1945” (Tim Penyusun, 2010: 77-78). Jadi tidak ada keharusan bagi hakim untuk tunduk pada metode penafsiran tertentu dalam melakukan penemuan hukum.

Terhadap Putusan Nomor 43/PUU-XIII/2015, penulis mencoba memahaminya dengan cara yang dikatakan oleh Mertokusumo, yaitu dengan membaca duduk perkara dan

pertimbangan hukum hakim konstitusi. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa proses seleksi pengangkatan hakim adalah inkonstitusional. Untuk mencapai amar putusan yang demikian, maka akan ditelaah apa yang menjadi pertimbangan yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi. Pertimbangan hukum tersebut dipilih secara selektif, karena tidak semua pertimbangan itu merupakan *ratio decidendi* yang menjadi alasan hukum suatu putusan. Untuk mengetahui *ratio decidendi* dimaksud dapat dilihat dari metode penafsiran yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Untuk mengungkapkan metode penafsiran yang digunakan, penulis mengutip pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

a. Tentang Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka

1. Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945: “*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman pada intinya terletak pada independensi hakim dalam memutus perkara.* Menurut Mahkamah Konstitusi, untuk menjamin terwujudnya independensi hakim, memerlukan kelembagaan yang independen pula, agar menjamin para hakim dalam menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya, yang antara lain diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan: “*Organisasi, administrasi, dan finansial MA dan badan peradilan*

yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.”

2. Bahwa menurut Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
 3. Bahwa suatu norma yang telah dibahas dan diputus dalam rapat BP MPR maupun MPR dan kemudian ditolak, menurut Mahkamah Konstitusi tidak boleh dijadikan norma dalam undang-undang kecuali dilakukan melalui proses perubahan Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37 UUD NRI 1945. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi menggunakan pendekatan historis undang-undang dengan merujuk maksud pembentuk Undang-Undang Dasar (*original intent*).
 4. Menurut Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial bukan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman, melainkan sebagai *supporting element* atau *state auxiliary organ*, membantu atau mendukung kekuasaan kehakiman.
- b. Wewenang Komisi Yudisial
1. Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009

tentang Kekuasaan Kehakiman menyebutkan: “Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal yang sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

2. Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan: “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat serta perilaku hakim.”
3. Berdasarkan Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006, terhadap frasa “dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim seharusnya hanya memberikan kewenangan pengawasan etik kepada Komisi Yudisial.”
4. Menimbang bahwa “wewenang lain” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 adalah semata dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim, tidak dapat diperluas dengan tafsiran lain. UUD NRI 1945 tidak memberi wewenang kepada pembentuk undang-undang untuk memperluas kewenangan Komisi Yudisial. Jadi yang dimaksud dalam rangka menjaga dan menegakkan adalah semata-mata berkaitan dengan pengawasan etik.

Dari pertimbangan hukum tersebut di atas, nampak bahwa Mahkamah Konstitusi mengelaborasi dan mengaitkan beberapa pasal, baik itu pasal dalam UUD NRI 1945, ataupun pasal-pasal dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman guna memaknai “wewenang lain” dalam Pasal 24B ayat (1). Cara demikian dikenal dengan metode penafsiran sistematis logis. Hal itu terlihat dari beberapa pasal yang menjadi acuan, yaitu Pasal 24 ayat (1) UUD NRI 1945 jo. Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Poin penting dari pertimbangan hakim mengenai “kekuasaan kehakiman yang merdeka” adalah bahwa independensi kekuasaan kehakiman tidak cukup hanya dalam memutus perkara, tetapi juga independen secara kelembagaan. Secara kelembagaan terwujud dalam sistem peradilan satu atap di bawah Mahkamah Agung. Dari hal ini sudah tersirat bahwa tidak ada kekuasaan lain selain Mahkamah Agung yang berwenang melakukan proses seleksi hakim, hal ini berdampak pada diamputasinya kewenangan Komisi Yudisial yang ikut serta dalam proses seleksi hakim pada lingkungan peradilan umum, agama, dan tata usaha negara.

Mengenai perdebatan terhadap *original intent* Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945, ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi, dengan merujuk pada pandangan ahli pemohon, Prof. Dr. Yusril Izha Mahendra, S.H., M.Sc., bahwa proses amandemen tahap kedua UUD NRI 1945 yang membahas kemungkinan Komisi Yudisial untuk ikut menyeleksi hakim tingkat pertama dan banding, namun usul tersebut tidak disepakati. Apa yang disepakati hanyalah dalam proses seleksi hakim agung saja, tidak hakim-hakim yang lain. Dengan alasan itulah, maka Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa norma yang telah

dibahas dan ditolak, tidak boleh dijadikan norma dalam undang-undang, kecuali melalui proses perubahan Undnag-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 37 UUD NRI 1945. Melihat beberapa pandangan yang mencoba mengelaborasi mengenai *original intent* kewenangan Komisi Yudisial, baik oleh pemohon, termohon, maupun pihak terkait, nyata bahwa *original inten* itu mengandung kontroversi.

Terkait dengan wewenang Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi sesuai dengan penafsiran sistematis terhadap prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, berpendapat bahwa Komisi Yudisial bukan pelaku kekuasaan kehakiman. Kemudian dikatakan bahwa “wewenang lain” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 adalah semata dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim, tidak dapat diperluas dengan tafsiran lain. Undang-Undang Dasar tidak memberikan kewenangan kepada pembentuk undang-undang untuk memperluas kewenangan Komisi Yudisial. Selain itu, dengan merujuk pada Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006, telah memberikan makna secara limitatif, yaitu kewenangan Komisi Yudisial hanya terbatas pada pengawasan etik.

Dari beberapa pertimbangan hukum tersebut di atas, dapat ditarik beberapa metode penafsiran yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi yaitu penafsiran sistematis logis dengan mengelaborasi pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 dan pasal-pasal dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, *original intent* nampak pada usaha untuk memahami maksud dan tujuan dibentuknya Komisi Yudisial yang termuat dalam risalah pembahasan perubahan UUD NRI 1945; dan pendekatan kasus, di mana hakim konstitusi merujuk putusan-putusan terdahulu yang juga memberikan penafsiran terhadap Pasal 24B ayat

(1) dengan pendekatan *original intent*. Dari metode yang telah digunakan Mahkamah Konstitusi dapat ditarik *ratio decidendi* putusan itu ialah kewenangan lembaga negara tidak dapat ditambah atau dikurangi, kecuali melalui perubahan UUD NRI 1945. Dengan demikian maka dapat dipahami bahwa adanya penjabaran ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945 yang intinya Komisi Yudisial terlibat dalam proses seleksi pengangkatan hakim adalah inkonstitusional.

C. Catatan atas Pertimbangan Putusan Nomor 43/PUU-XIII/2015 terkait Kekuasaan Kehakiman dan Komisi Yudisial

Mengutip pendapat Manan, ada beberapa substansi dalam kekuasaan kehakiman yang merdeka, yaitu:

(1) Kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah kekuasaan dalam menyelenggarakan peradilan atau fungsi yustisial yang meliputi kekuasaan memeriksa dan memutus sesuatu perkara atau sengketa, dan kekuasaan membuat suatu penetapan hukum. Kekuasaan-kekuasaan di luar kekuasaan memeriksa dan memutus perkara dan membuat penetapan hukum, dimungkinkan dicampuri, seperti supervisi dan pemeriksaan dari cabang-cabang kekuasaan dari luar kekuasaan kehakiman. Tetapi berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 (sudah dicabut), Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004, telah diletakkan dasar pengelolaan administrasi umum, kecuali terhadap hal-hal merupakan pekerjaan pemerintahan, seperti pelaksanaan anggaran.

(2) Kekuasaan kehakiman yang merdeka dimaksudkan untuk menjamin kebebasan hakim dari berbagai kekhawatiran atau rasa takut akibat putusan atau penetapan hukum yang dibuat.

(3) Kekuasaan kehakiman yang merdeka bertujuan menjamin hakim bertindak objektif, jujur, dan tidak berpihak.

(4) Pengawasan kekuasaan kehakiman yang merdeka dilakukan semata-mata melalui upaya hukum biasa atau luar biasa oleh dan dalam lingkungan kekuasaan kehakiman sendiri.

(5) Kekuasaan kehakiman yang merdeka melarang segala bentuk campur tangan dari kekuasaan di luar kekuasaan kehakiman.

(6) Semua tindakan terhadap hakim semata-mata dilakukan menurut undang-undang (Manan, 2007: 29-30).

Mahkamah Konstitusi telah menyatakan frasa “*bersama-sama KY dan MA*” dinilai inkonstitusional, yaitu bertentangan dengan prinsip kekuasaan kehakiman dan limitasi kewenangan Komisi Yudisial dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945. Apakah keterlibatan Komisi Yudisial dalam proses pengangkatan hakim mengganggu independensi hakim atau prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka? Sebagai pembanding, Mahkamah Konstitusi memiliki hakim yang berasal dari tiga lembaga negara, namun eksistensinya tetap memegang prinsip independensi dan imparialitas kekuasaan kehakiman.

Jadi, adakah korelasi independensi dengan proses seleksi? Jika kita beranggapan itu ada hubungannya, berarti seleksi yang selama ini telah

berlangsung mempengaruhi atau mengganggu independensi dan imparialitas hakim konstitusi. Bukankah Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung adalah sama-sama pelaku kekuasaan kehakiman?

Mengenai kekuasaan kehakiman yang merdeka, perlu kiranya dipahami dari apa yang disebutkan Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa, segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak di luar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ayat (3) mengatakan “setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Falaakh berpendapat bahwa kekuasaan kehakiman ditekankan sebagai kebebasan hakim dan lembaga yudikatif dalam menegakkan hukum dan keadilan atau di ranah teknis-yustisi. Berarti, *pertama*, pembatasan terhadap kekuasaan kehakiman hanya dapat ditentukan di tingkat konstitusi dan tidak boleh ditentukan hanya dengan undang-undang. *Kedua*, yudikatif tidak bebas diranah non-yustisi (kepegawaian, administrasi, dan anggaran) (Falaakh, 2010: 2).

Jika dalam hal di luar kegiatan teknis yustisi tidak bebas, atau dikatakan dapat dilakukan oleh lembaga lain selain lembaga yudikatif, maka kewenangan Komisi Yudisial untuk ikut serta dalam proses seleksi pengangkatan hakim bersifat pilihan. Dalam hal seleksi hakim, Reksodiputro mengatakan, dibutuhkan sistem pendidikan hakim terpadu atau terintegrasi, berarti ada kesatuan antara sistem seleksi dan sistem pendidikan/pelatihan hakim. Hal tersebut

belum terwujud sekarang ini, karena hasil seleksi belum menghasilkan mereka yang terbaik dari para pelamar (Rimdan, 2012: 314). Rimdan yang juga seorang hakim mengatakan, bahwa proses seleksi telah mengalami kemajuan terutama disahkannya Undang-Undang Nomor 49 Tahun 2009, secara konstitusional telah melibatkan KY (Rimdan, 2012: 316).

Pembentuk undang-undang melalui diskresi dapat memilih model seleksi hakim. Dikatakan oleh Manan, hakim tidak boleh mengkonfrontasikan antara ketentuan hukum dan kebijakan pembentuk undang-undang. Dalam kasus *Marbury Vs Madison*, Marshall (Ketua MA) mengemukakan pengadilan tidak dapat menguji tindakan eksekutif dalam hal:

1. Tindakan eksekutif yang bersifat politik;
2. Tindakan termasuk dalam lingkup diskresi (*freis ermessen*). Meskipun pernyataan tersebut berkaitan dengan tindakan eksekutif, menurut Manan, berlaku juga untuk tindakan di bidang legislatif (Manan, 2007: 152-153).

Hal senada juga dinyatakan oleh Mahfud MD, salah satu dari sepuluh rambu bagi MK dalam menguji undang-undang terhadap UUD, MK tidak boleh mencampuri masalah-masalah yang didelegasikan oleh UUD kepada lembaga legislatif untuk mengaturnya dengan atau dalam undang-undang sesuai dengan pilihan politiknya sendiri. Apa yang diserahkan secara terbuka oleh UUD untuk diatur oleh undang-undang berdasar pilihan politik lembaga legislatif tidak bisa dibatalkan oleh MK kecuali jelas-jelas melanggar UUD NRI 1945 (Mahfud MD, 2009: 282).

Mengenai pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi pada poin (3.8.5) paragraf

2, nampak bahwa Mahkamah Konstitusi enggan untuk melakukan perubahan konstitusi melalui penafsiran konstitusi, secara khusus Pasal 24B ayat (1) yang berkaitan dengan “wewenang lain” Komisi Yudisial. Padahal pada putusan sebelumnya, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 telah mengubah makna Pasal 24B ayat (1) di mana hakim konstitusi dikecualikan menjadi objek pengawasan Komisi Yudisial.

Diberikannya wewenang kepada Komisi Yudisial untuk ikut serta dalam proses seleksi calon hakim, merupakan suatu perbenturan antara politik hukum legislatif dan yudikatif. Melihat perkara tersebut, penulis mengutip pendapat Meuwissen yang menyatakan bahwa penemuan hukum adalah lebih dari sekedar melaksanakan (menerapkan) silogisme sederhana. Kita mengetahui bahwa inti persoalannya adalah terletak dalam menetapkan premis-premis, dan khususnya menetapkan arti dari kaidah dan fakta dalam hubungan antara yang satu dengan yang lainnya (saling keterhubungan).

Hal menginterpretasi ini menyanggah karakter *hermeneutikal*. Ia tidak bebas nilai dan karena itu juga tidak *a-politik*. Penemuan hukum adalah *politikum* (Meuwissen, 2009: 111). Bila menilik lebih jauh Putusan Mahkamah Konstitusi maka tidak lain dan tidak bukan ialah politik yang berbaju hukum nampaklah terlihat. Dalam keadaan yang demikian maka kehendak politik yang baik tentu juga digambarkan oleh kehendak hukum yang baik pula. Sebuah niat yang baik untuk dua lembaga negara bekerja sama telah dinyatakan inkonstitusional!

Dari konteks kelembagaan, dalam pertimbangan hukumnya pada poin (3.8.2) paragraf 4, Mahkamah Konstitusi masih

menganut pengelompokan lembaga negara, yaitu antara lembaga negara bantu atau penunjang dengan lembaga negara utama. Dikatakan oleh para pakar hukum tata negara, di antaranya Prof. Yohanes Usfunan dan Moh. Fajrul Falaakh, bahwa pengelompokan yang demikian tidak sesuai dengan semangat perubahan UUD NRI 1945 yang menghapuskan klasifikasi lembaga tertinggi dan tinggi negara.

Setelah perubahan tidak ada lagi hubungan antar lembaga negara yang bersifat hierarkis. Eksistensi lembaga negara sangat bergantung pada fungsi dan wewenang masing-masing tanpa membedakan lembaga yang satu adalah lebih utama, sedangkan yang lain hanyalah penunjang (Majelis Eksaminasi, 2006: 7). Dalam konteks seleksi hakim pada peradilan umum, peradilan agama, dan peradilan tata usaha negara hendaknya dipahami sebagai hubungan kemitraan, sehingga dapat mengeliminasi ego sektoral kelembagaan.

IV. KESIMPULAN

Metode penafsiran hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 43/PUU-XIII/2015 terhadap frasa “dan wewenang lain” dalam Pasal 24B ayat (1) UUD NRI 1945, adalah metode penafsiran sistematis logis dan penafsiran historis dengan menggunakan pendekatan *original intent* norma konstitusi.

Dengan hipotesis bahwa penafsiran sistematis logis umumnya membatasi makna konstitusi adalah benar dan terbukti dalam Putusan Nomor 43/PUU-XIII/2015. Namun berbeda dengan pendekatan historis yang umumnya memperluas makna konstitusi, dalam pertimbangan hakim konstitusi jelas terlihat mengikuti penafsiran menurut sejarah yang diutarakan ahli pemohon (I Gede Pantja Astawa

dan Yusril Izha Mahendra) sehingga tidak terbukti bahwa penafsiran historis bersifat memperluas melainkan membatasi. Jika hakim konstitusi mengikuti penafsiran historis yang digunakan oleh ahli pihak terkait Komisi Yudisial (Philipus M. Hadjon) dan pihak terkait Forum Kajian Hukum dan Konstitusi (Zainal Arifin Mochtar), maka hasilnya akan sesuai dengan pendapat Mertokusumo bahwa penafsiran historis bersifat memperluas.

Dari metode penafsiran yang digunakan Mahkamah Konstitusi maka disimpulkan bahwa kewenangan Komisi Yudisial hanya terbatas/ limitatif, yaitu terbatas pada wewenang dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran dan martabat serta perilaku hakim. Hal ini sesuai dengan putusan terdahulu yang menjadi rujukannya yakni Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006, yang menyatakan bahwa kewenangan Komisi Yudisial hanya terbatas pada pengawasan etik.

V. SARAN

Dalam memilih metode tafsir yang ada, hendaknya para hakim hati-hati, karena dengan metode penafsiran yang digunakan dapat mematikan konstitusi, dapat pula menghidupkan konstitusi.

DAFTAR ACUAN

- Admosudirdjo, P. (1994). *Hukum administrasi negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Amsari, F. (2013). *Perubahan UUD 1945 perubahan konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia*

melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Jakarta: Rajawali Pers.

- Asshiddiqie, J. (2013). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Falaakh, M.F. (2010). *Transparasi dan akuntabilitas yudikatif di Indonesia*. Makalah disampaikan pada Pelatihan Hak Asasi Manusia Untuk Jejaring Komisi Yudisial RI. Diakses dari <http://pusham.uui.ac.id/files.php?type=art&lang=en&id=175>.
- Hadjon, M.P., & Djatmiati, T.S. (2005). *Argumentasi hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- HR, R. (2014). *Hukum administrasi negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Juni, E.H. (2012). *Filsafat hukum*. Bandung: Pustaka Setia.
- Mahfud MD, Moh. (2009). *Konstitusi dan hukum dalam kontroversi isu*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Majelis Eksaminasi. (2006). *Eksaminasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman*. Yogyakarta: Kerjasama Pusat Kajian Anti Korupsi (PuKat Korupsi) FH UGM dan Indonesia Monitoring Court. Diakses dari http://pukat.hukum.ugm.ac.id/upload/arsip/Putusan_Eksaminasi_KY.pdf.
- Manan, B. (2007). *Kekuasaan kehakiman Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Manan, B., & Harijanti, S.D. (2014). *Memahami konstitusi makna dan aktualisasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mertokusumo, S. (2010). *Penemuan hukum sebuah*

- pengantar*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta.
- Meuwissen. (2009). *Tentang pengembangan hukum, ilmu hukum, teori hukum, dan filsafat hukum*. Sidharta, B.A. (Ed.). Bandung: Refika Aditama.
- Poerwadarminta, W.J.S. (2007). *Kamus umum bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO). (2010). *Perkembangan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi (Dari berfikir hukum tekstual ke hukum progresif)*. Hasil Penelitian kerjasama Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Andalas Padang dengan Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. Diakses dari <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/PENELITIAN%20ANDALAS.pdf>.
- Rimdan. (2012). *Kekuasaan kehakiman pasca-amandemen konstitusi*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Shidarta. (2013). *Hukum penalaran dan penalaran hukum (Buku I akar filosofis)*. Yogyakarta: Genta Publisng.
- Thalib, A.R. (2006). *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan implikasinya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Tim Penyusun. (2010). *Hukum acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Wibowo, M. (2015, Juni). Menakar konstitusionalitas kebijakan hukum terbuka dalam pengujian undang-undang. *Jurnal Konstitusi*, 12(2), 196-216.