



KONSTITUSIONALISME DAN GOOD GOVERNANCE DALAM SELEKSI CALON HAKIM AGUNG

Fery Chofa

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat

Email: fchofa@yahoo.com

Abstract

The judicial selection's process and the appointment power of justices in Indonesia's Supreme Court have been making the tensions and debates between the state's organs although the constitution itself has made a clear provision on that point. At the other side, the judicial selection also has the problems with the integrity and the violations of ethics of the justices which is potentially has interference with the principles of independency and impartiality of the court as the last resort for justiciabellens in seeking justice. However, the judicial selection model is the determining key factor which allows the principles judicial transparency, independency, and impartiality works properly that reflects from the professionalism and integrity of Supreme Court's justices. This research offers the ideas of constitutionalism and good governance in judicial selection of justices in Indonesia's Supreme Court by implementing the relevant principles of good governance such as the rule of law, participation, transparency and accountability by accomodating these two concepts as binding norms in legislation products such as Law on Supreme Court, Law on Judicial Commission, or Law on Judicial Magistrate.

Keywords: *judicial selection, constitutionalism, good governance, laws.*

Abstrak

Kewenangan pengangkatan dan proses rekrutmen hakim agung di Indonesia seringkali menimbulkan kontroversi dan polemik karena adanya tarik ulur dan benturan kepentingan antar lembaga negara dalam proses tersebut, meskipun Undang-Undang Dasar 1945 sendiri telah memberikan batasan wewenang yang jelas bagi setiap lembaga negara itu sendiri. Belum lagi persoalan pelanggaran etika dan integritas hakim yang berpotensi merusak prinsip independensi dan imparsialitas lembaga peradilan sebagai benteng terakhir dalam penegakkan hukum dan keadilan. Disadari atau tidak, sistem dan model rekrutmen calon hakim agung merupakan pintu pertama sekaligus faktor kunci yang determinan dalam mewujudkan peradilan yang bersih, independen dan imparsial yang tercermin dari kualitas profesionalitas dan integritas personil hakim di Mahkamah Agung. Makalah ini mencoba menawarkan pemikiran konstitusionalisme pengangkatan hakim agung dan perbaikan sistem seleksi calon hakim agung yang dilakukan oleh Komisi Yudisial melalui penerapan prinsip-prinsip good governance yang relevan seperti supremasi hukum, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dengan jalan mengakomodir kedua konsep tersebut secara yuridis normatif dalam undang-undang bidang peradilan seperti UU Mahkamah Agung, UU Komisi Yudisial atau dalam UU Jabatan Hakim.

Kata kunci: *seleksi calon hakim agung, konstitusionalisme, good governance, undang-undang.*

A. PENDAHULUAN

Konstitusionalisme, dalam suatu simpulan yang ringkas, dapat dipahami sebagai suatu doktrin atau paham bahwa kekuasaan publik dan penyelenggaraan negara berasal dari dan dibatasi oleh konstitusi¹. Dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan negara, hampir di semua negara konstitusional modern, konstitusionalisme merupakan suatu keniscayaan. Semua organ konstitusional kekuasaan negara diberi dan dibatasi kewenangannya oleh konstitusi baik dalam bentuk hubungan antar kelembagaan itu sendiri, maupun hubungannya dengan warganegara. Doktrin ini juga dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).

Konstitusionalisme merupakan inovasi baru dalam sejarah institusi politik yang kemunculan awalnya, pada akhir abad ke delapanbelas, tidak dapat dilepaskan dari kemerdekaan Amerika Serikat dan revolusi Perancis. Pemberian dan pembatasan kekuasaan dari lembaga-lembaga negara secara konstitusional tersebut dalam perkembangannya berevolusi dalam beragam bentuk dan mekanisme sesuai dengan dinamika politik dan ketatanegaraan suatu negara yang tergambar dalam konstitusi bangsa itu sendiri. Pengakuan universal terhadap konstitusionalisme sebagai model bagi organisasi dan legitimasi dari kekuasaan politik, dari faktanya dapat terlihat dari fakta tingkat kepatuhan para penguasa negara dalam menjalankan kekuasaannya sesuai dengan kerangka dan batasan konstitusi.²

¹ Aalt Willem Heringa and Philipp Kiiver, *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law* (Intersentia Antwerpen-Oxford; 2007) hlm. 121. untuk pembahasan yang mendetail baca misalnya C.F. Strong, *Konstitusi Politik Modern; Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Terjemahan dari *Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Forms*, Alih bahasa: Derta Sri Widowatie, Nusa Media Bandung, 2010. Hlm. 21-76 dan Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press; Jakarta; 2005. Hlm 1-28.

² Dieter Grimm, *The Achievement of Constitutionalism and its Prospect in a Changed World*, tanpa tahun, hlm. 1-2. Dapat diunduh melalui <http://weblaw.haifa.ac.il/>

Konstitusionalisme tidak dapat dipisahkan dari dua elemen, demokrasi dan supremasi hukum (*the rule of law*).³ Elemen demokrasi menegaskan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara oleh rakyat selaku pemegang kedaulatan tertinggi dalam sebuah entitas politik yang disebut negara. Legitimasi kekuasaan lembaga negara bersumber dari rakyat dan dijalankan untuk rakyat. Setiap prinsip dari legitimasi selain dari demokrasi akan melemahkan fungsi dari konstitusi. Sebuah dokumen tidak dapat disebut konstitusi jika politik tidak terikat kepada hukum. Hukum memberi batasan-batasan bagaimana negara mendapatkan dan melaksanakan kewenangannya, bagaimana hubungan antar cabang kekuasaan negara dijalankan serta bagaimana negara harus menjalin hubungannya dengan warganegara dalam bentuk penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak fundamental warganegara.

Dalam hubungan antar lembaga negara dikenal adanya suatu mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) diantara cabang kekuasaan negara tersebut dalam menjalankan kewenangannya. Mekanisme ini bertujuan untuk mencegah adanya akumulasi dan penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) oleh suatu lembaga negara dalam menjalankan fungsinya baik secara personal maupun institusional.

Meskipun sering disalahi pahami sebagai penggagas teori pemisahan kekuasaan (*the separation of powers*) secara murni, sebenarnya Montesquieu sendiri meyakini urgensi mekanisme pengawasan dari suatu lembaga terhadap lembaga lainnya dalam menjalankan kekuasaannya.⁴ Lebih jelas, Montesquieu mengatakan bahwa:

*"Constant experience shows us that every man invested with power is apt to abuse it...[it is] necessary from the very nature of things that power should be a check to power...that the powers of government should be divided among different persons and bodies, which would act as a check on each other".*⁵

³ *Ibid*, hlm.9.

⁴ Liat Jenny S. Martinez, *Horizontal Structuring*, dalam Michel Rosenfeld and Andras Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012, hlm 549.

⁵ *Ibid*.

Tidak dapat dipungkiri, teori pemisahan kekuasaan fungsional (*the functional separation of powers*) oleh Montesquieu menjadi prototipe diberbagai negara demokratis konstitusional modern, termasuk memberi pengaruh bagi arsitektur kenegaraan Amerika Serikat dan Perancis. Bahkan gagasan perlunya mekanisme *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara tersebut, telah dijelaskan dan dijustifikasi kembali oleh James Madison dalam *Federalist Papers* no.51.⁶

Dalam konteks dan studi perbandingan hukum tata negara (*comparative constitutional law*) ditemukan beragam bentuk, prinsip dan batasan konstitusional bagaimana kekuasaan negara itu diselenggarakan, namun terkait dengan pelaksanaan kekuasaan yudisial ada suatu prinsip yang menjadi konsensus bahwa peradilan harus independen dan imparsial. Kekuasaan yudisial harus merdeka dan bebas dari intervensi siapapun dalam menjalankan kewenangannya guna menegakkan hukum dan keadilan, dan juga tidak memihak (*imparsial*) kepada siapapun kecuali kepada hukum dan keadilan itu sendiri.

Disisi lain, penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara tidak bisa dilepaskan dari berbagai bentuk pengambilan keputusan dan kebijakan (*decisions making policy*) oleh berbagai institusi dan kelembagaan negara selaku aktor yang diberi kewenangan. Dalam proses pengambilan kebijakan tersebut, negara melalui institusinya saling berinteraksi dengan unsur lainnya seperti, sektor pasar/swasta dan masyarakat sipil. Penyelenggaraan pemerintahan tidak lagi identik dengan terminologi *government* yang hanya meliputi bentuk institusional-formal negara dan birokrasi, akan tetapi telah merambah kepada proses dinamis manajemen pemerintahan, hubungan antara pemerintah dengan sektor publik, masyarakat sipil dan inisiatif swasta yang lazim dikenal dengan istilah *governance*.

⁶ *The Federalist Papers*, adalah kumpulan essai terkenal dari bapak bangsa (*the founding fathers*) Amerika Serikat yang berisikan pemikiran dan argumentasi dari Naskah Rancangan Konstitusi Amerika Serikat. Kumpulan tersebut dapat diakses melalui <http://www.constitution.org/fed/federa00.htm>

Eko Prasoj o menggambarkan terminologi *governance* sebagai tradisi, institusi dan proses determinasi penyelenggaraan kekuasaan negara yang melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan serta berdasarkan kepada kepentingan publik.⁷ Kaufmann, Kraay dan Zoido-Lobaton mendefinisikan *governance* sebagai tradisi dan institusi dimana kekuasaan negara diselenggarakan yang meliputi (1) proses dimana pemerintahan dipilih, diawasi dan diganti, (2) kapasitas pemerintah untuk merumuskan dan menerapkan kebijakan dengan efektif, dan (3) penghormatan dari negara dan warganegara terhadap institusi-institusi yang mengatur interaksi sosial dan ekonomi diantara mereka.⁸

Governance sebagai konsep yang kualitatif dari hubungan antara negara dan masyarakat berkembang menjadi konsep *good governance* yang merupakan ekspresi adjektif yang berkonotasi sebagai asumsi nilai yang pasti dalam prosesnya, khususnya dalam lapangan administrasi publik. *World Conference on Governance* yang diselenggarakan oleh United Nations Development Program (UNDP) pada tahun 1999 merumuskan *good governance* sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan para pemangku kepentingan terhadap kegiatan perekonomian, sosial politik dan pemanfaatan beragam sumber daya seperti sumber daya alam, keuangan dan manusia bagi kepentingan publik yang dilaksanakan dengan menganut asas: keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas.⁹

Isu dan konsep *good governance* mulai dikenal meluas pada akhir tahun 1980an seiring dengan gagalnya konsep negara kesejahteraan (*the welfare state*) dan manajemen publik birokratis tradisional (*traditional bureaucratic public management*) yang dianggap tidak efektif dan efisien dengan persoalan publik

⁷ Eko Prasoj o dan Teguh Kurniawan, *Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia*, Makalah dalam the 5th International Symposium of Jurnal Anthropology Indonesia, Banjarmasin, 22-25 Juli 2008. Hlm.4.

⁸ D.Kaufmann, A.Kraay, P.Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, World Bank Policy Working Paper 2196 (1999). Hlm.1.

⁹ Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dan Good Corporate Governance (Tata Kelola Perusahaan yang Baik)*, CV.Mandar Maju, Bandung, 2007. Hlm.2.

serta menyusul berakhirnya era perang dingin.¹⁰ G.H.Addink mengemukakan kaitan implementasi konsep tersebut sebagai persyaratan pemberian bantuan pembangunan oleh organisasi/institusi internasional kepada negara berkembang, sekaligus dalam rangka peningkatan supremasi hukum dan demokrasi dengan tujuan utama memerangi praktek maladministrasi dalam berbagai level institusi negara.¹¹

Para ahli dan berbagai institusi merumuskan konsep *good governance* dalam beragam bentuk prinsip atau karakteristik sebagai kriteria yang harus diimplementasikan guna tercapainya tata kelola pemerintahan yang baik.¹² Lebih jelas, G.H.Addink menggambarkan bahwa prinsip-prinsip dari *good governance* memiliki konotasi normatif yang kuat dan berfungsi instrumental, sementara *good governance* sendiri merupakan konsep dasar dan konsekuensi yang timbul dari kepatuhan terhadap penerapan prinsip-prinsip.¹³ Oleh karena itu, pengimplementasian prinsip-prinsip tersebut merupakan faktor determinan dalam pencapaian terlaksananya tata kelola pemerintahan yang baik secara fungsional, institusional maupun personal.

United Nations Development Programme (UNDP) merumuskan prinsip-prinsip *good governance* sebagai berikut:

1. *Participation* (Partisipasi).
2. *Rule of Law* (Kepastian Hukum)
3. *Transparency* (Transparansi)
4. *Responsiveness* (Daya Tanggap).
5. *Consensus Orientation* (Orientasi pada Kesepakatan).
6. *Equity* (Keadilan).
7. *Effectiveness and Efficiency* (Efektivitas dan Efisiensi).
8. *Accountability* (Akuntabilitas).

¹⁰ Baca misalnya, Sedarmayanti, ibid. Carolina.G.Hernandez, *Governance, Civil Society and Democracy*, Papers on Conference on Good Governance in East Asia, Jakarta, 17-18 November 1999.

¹¹ G.H.Addink, *Good Governance in the EU Member States: A Comparative, Interdisciplinary Study on the Interpretation and Application of Good Governance in the EU Member States and in the Different Functions of the Government Bodies*, Universiteit Utrecht, 2015. Hlm.11

¹² Lihat Sedarmayanti, *Op.Cit.* Hlm.13-26.

¹³ G.H.Addink, *Op Cit.* Hlm.44.

9. *Strategic Vision* (Visi Strategik).¹⁴

B. METODE PENELITIAN

Artikel ini menitikberatkan pada gagasan dan pemikiran konseptual bagaimana penerapan prinsip atau paham konstitusionalisme dan *good governance* idealnya dapat diterapkan dalam seleksi hakim agung di Indonesia yang berjangkar pada pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan studi perbandingan (*comparative approach*) dalam konteks hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

D. Model Seleksi dan Rekrutmen Hakim Agung di Indonesia

Rekrutmen dan seleksi hakim merupakan faktor utama yang akan menentukan independensi dan imparsialitas dari peradilan. Secara umum proses rekrutmen hakim agung diberbagai negara, baik dalam bentuk pemilihan (*election*), seleksi (*selection*) maupun pengangkatan (*appointment*), tidak bisa dilepaskan dari proses seleksi politik (*politicized judicial selection*). Richard Albert mengidentifikasikannya kedalam empat model utama: (1) Kewenangan pengangkatan sepihak oleh eksekutif (*executive unilateral appointment*); (2) Kewenangan pengangkatan berbagi dan terpadu (*shared and unified appointment*); (3) Kewenangan pengangkatan berbagi yang terpisah (*shared but divided appointment*); (4) Kewenangan pengangkatan institusional campuran (*mixed institutional appointment*).¹⁵

Lebih jauh, Albert mengilustrasikan untuk model pertama adalah model pengangkatan hakim agung di Kanada, dimana perdana menteri diberi kewenangan untuk mengangkat hakim agung tanpa adanya keterlibatan lembaga lainnya. Model yang kedua diilustrasikan dengan pengangkatan hakim agung di Amerika Serikat, dimana Presiden berhak untuk mengajukan calon

¹⁴ United Nations Development Programme (UNDP), *Governance for Sustainable Development*, UNDP Policy Document, 1997. Hlm.2

¹⁵ Richard Albert, *Four Models of Politicized Judicial Selection*, Int'l J. Const. L. Blog, April 21, 2013, available at: <http://www.icconnectblog.com/2013/04/four-models-of-politicized-judicial-selection>. Hlm .1

hakim agung dan selanjutnya Senat akan memberikan persetujuan terhadap calon tersebut.¹⁶ Kewenangan tersebut dibagi dan terpadu dalam suatu rangkaian antara Presiden dan Senat. Model ketiga diwakili oleh Jerman dan Perancis sebagai contoh, akan tetapi berkaitan dengan pengangkatan hakim mahkamah konstitusi (*Constitutional Court's Judges*). Dalam model ini kewenangan seleksi dan pengangkatan calon hakim dibagi dan dilakukan secara terpisah oleh institusi yang berbeda (*shared but divided appointment*). Separuh hakim konstitusi di Jerman (*Bundesverfassungsgerichtshof*) diangkat oleh Bundestag (*Majelis Rendah*), separohnya lagi diangkat pula secara eksklusif oleh Bundesrat (*Senat*) sebagaimana diatur dalam Pasal 9 (1) undang-undang dasar (*GrundGessetz*) Republik Federasi Jerman. Dalam model keempat, pengangkatan institusional campuran, kewenangan untuk memilih dan mengangkat calon hakim dimiliki oleh suatu komisi independen yang merepresentasikan publik yang berbeda dan oleh lembaga politik seperti legislatif atau eksekutif dengan kewenangan berbeda.¹⁷

Di Indonesia sendiri, pengangkatan hakim agung secara konstitusional diatur dalam Pasal 24A Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan bahwa: "*Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden*". Berdasarkan ketentuan tersebut apabila dikaitkan dengan model rekrutmen diatas, jelas kewenangan dalam proses seleksi dan pengangkatan hakim agung di Indonesia termasuk dalam model *mixed institutional appointment*, yakni adanya 3(tiga) pihak yang berperan dalam proses pengangkatan tersebut mulai dari Komisi Yudisial (KY), lembaga negara independen, selaku pengusul, lalu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pemberi persetujuan serta Presiden yang melakukan penetapan yang notabene keduanya adalah lembaga politik.

¹⁶ U.S. Constitution, art.II. par.2

¹⁷ Richard Albert, *Op.cit.* Hlm.2-3.

E. Konstitusionalisme dalam Seleksi Calon Hakim Agung

Terkait dengan studi ini, penulis mencoba untuk menawarkan gagasan implementasi dari paham konstitusionalisme dan prinsip-prinsip *good governance* dalam rekrutmen hakim agung di Indonesia melalui penjabaran dan pengaturannya secara normatif dalam produk legislasi yang dinamakan Undang-Undang (UU) sebagai salah satu pilihan yang dianggap paling ideal untuk menjamin terjaganya independensi dan imparialitas peradilan itu sendiri melalui personalitas hakimnya yang bermartabat luhur, mulia dan tidak tercela.

Konstitusionalisme dalam rekrutmen hakim agung dapat dimaknai dalam dua hal. *Pertama*, pengangkatan hakim agung harus memenuhi persyaratan kualifikasi, kompetensi dan kinerja sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 24A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum*". Oleh karena itu, indikator-indikator minimal dari integritas, sikap dan perilaku yang tidak tercela, adil, profesional serta kualifikasi dan kompetensi di bidang hukum tersebut harus dielaborasi dengan tegas dan jelas dalam produk UU yang mengatur pengangkatan hakim agung serta di dalam peraturan pelaksanaannya.

Kedua, bahwa kewenangan pengangkatan hakim agung harus dijalankan sesuai dengan batas-batas yang diberikan oleh UUD 1945 kepada institusi negara yang diberikan kekuasaan untuk hal tersebut. Pembatasan tersebut dapat diatur dalam UU organik lembaga negara itu sendiri, seperti UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), UU tentang Komisi Yudisial (UU KY) dan UU tentang Mahkamah Agung (UU MA) dan ditegaskan kembali secara lebih detail misalnya dalam UU tentang Jabatan Hakim. Pasal 24A Ayat (3) UUD 1945 mengatur bahwa "*Calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden*". Ketentuan ini merupakan batasan konstitusional yang semestinya dijadikan landasan dan pedoman pengaturan lebih lanjut dalam berbagai undang-undang tersebut diatas, dimana KY diberi kewenangan untuk

mengusulkan pengangkatan hakim agung, DPR memberikan persetujuan atau penolakan dan kemudian untuk ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Kewenangan KY dalam mengusulkan calon hakim agung tersebut kemudian dielaborasi secara yuridis normatif menjadi kewenangan yang termasuk didalamnya untuk melakukan pendaftaran dan seleksi calon hakim agung.¹⁸ Dengan demikian mekanisme pengangkatan hakim agung di Indonesia dilakukan melalui sistem seleksi oleh suatu komisi independen (*commission-based system*) yang dalam hal ini menjadi kewenangan KY. Sistem seleksi oleh suatu komisi independen tersebut (*the commission system of judicial selection*) diyakini memberikan peluang yang lebih baik untuk menciptakan konsistensi dalam menghasilkan hakim yang lebih baik dibandingkan dengan sistem pemilihan (*judicial election*) ataupun sistem pengangkatan dan pengesahan (*judicial appointment and confirmation*).¹⁹

Kewenangan DPR dalam memberikan persetujuan atau penolakan terhadap pengusulan calon hakim agung oleh KY, disamping menggambarkan berjalannya mekanisme *checks and balances*, dapat dipandang sebagai bentuk akuntabilitas publik dari KY kepada masyarakat melalui DPR selaku representasi dari rakyat. Hal ini sejalan dengan filosofis dan spirit kedaulatan negara berada di tangan rakyat sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

DPR sendiri, sebelumnya pernah menyimpangi dan melampaui wewenang (*ultra vires*) konstitusionalnya sendiri selaku lembaga negara yang hanya diberi wewenang memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung yang diusulkan oleh KY dengan meneguhkan kewenangannya untuk turut serta memilih calon hakim agung yang diusulkan oleh KY.

Hal ini dapat dilihat didalam pengaturan UU No.3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan UU No.18 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-

¹⁸ Pasal 14 ayat (1) huruf a dan b, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

¹⁹ Lihat Jeffrey D. Jackson, *The Selection of Judges in Kansas: A Comparison of Systems*, 69 Journal Kansas.B.ASS'N No.32, 2000, Hlm 39-41.

Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Pasal 8 Ayat (3) UU MA menyebutkan bahwa: *“Calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat 1(satu) orang dari 3(tiga) nama calon untuk setiap lowongan”*. Begitu pula dengan Pasal 18 Ayat (4) UU KY yang mengatur bahwa: *“ Dalam jangka waktu paling lama 15 (lima belas) hari terhitung sejak berakhirnya seleksi uji kelayakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial menetapkan dan mengajukan 3(tiga) nama calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1(satu) lowongan hakim agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden”*.

Pelampauan wewenang konstitusional DPR dalam rekrutmen calon hakim agung tersebut telah dikoreksi dan diluruskan kembali oleh Mahkamah Konstitusi dalam persidangan perkara pengujian undang-undang terhadap kedua UU tersebut melalui Putusan Nomor 27/PUU-XI/2013 tanggal 9 Januari 2014. Dalam Putusan tersebut MK berpendapat bahwa dalam rangka menjaga jaminan independensi hakim agung yang tidak dapat dipengaruhi oleh kekuatan politik atau cabang kekuasaan negara lainnya, maka kewenangan DPR dalam proses pemilihan hakim agung adalah hanya sebatas memberi persetujuan atau tidak memberi persetujuan atas calon hakim agung yang diusulkan oleh KY.²⁰ Disisi lain, Jimly Asshiddiqie turut berpendapat bahwa kewenangan DPR untuk menyetujui dan menolak yang disebut sebagai hak konfirmasi (*the right to confirm*) calon hakim agung yang diusulkan oleh KY sebagai salah satu bentuk pelaksanaan fungsi DPR terhadap pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik yang dipandang tidak boleh dibiarkan ditentukan sendiri secara sepihak oleh Presiden.²¹ Dalam konteks kewenangan DPR, pemberian persetujuan atau penolakan DPR tersebut dapat dilihat juga sebagai salah satu bentuk akuntabilitas publik (*public accountability*) dari KY kepada DPR selaku representasi dari masyarakat.

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-XI/2013. Hlm.46-51

²¹ Jimly Ashiddiqie, *Pokok Pikiran tentang Penyempurnaan Sistem Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim Indonesia*, tanpa tahun. Dapat diunduh melalui <http://www.jimly.com>

Berpijak dari Putusan MK tersebut, ke depan pengaturan proses dan mekanisme rekrutmen calon hakim agung dalam undang-undang harus memperhatikan batasan yang telah ditentukan oleh UUD 1945 dalam rangka mewujudkan konstitusionalisme dalam rekrutmen itu. Tidak boleh lagi lahir ketentuan yang menyimpangi atau melampaui kewenangan konstitusional masing-masing lembaga negara yang diberi hak dalam proses pemilihan dan pengangkatan hakim agung tersebut baik dalam undang-undang organik lembaga itu sendiri maupun dalam undang-undang tentang jabatan hakim, *per se*.

Menilik dari batasan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, keberhasilan rekrutmen hakim agung di Indonesia terlihat akan sangat ditentukan oleh bagaimana Komisi Yudisial menjalankan kewenangan dan fungsinya selaku institusi pengusul sekaligus melaksanakan proses seleksi hakim agung. KY memiliki fungsi yang vital dan strategis dalam menentukan sistem dan pola rekrutmen hakim agung yang ideal. Rekrutmen menjadi pintu pertama untuk mengetahui kualitas dan integritas hakim yang merupakan pilar utama sekaligus benteng terakhir (*the last resort*) bagi para pencari keadilan (*justiciabellen*).²²

Peran strategis yang dimiliki KY dalam proses pemilihan hakim agung ini akan bergantung pula dari pengaturan yang ada dalam rangkaian undang-undang di bidang kekuasaan yudisial, mulai dari UU MA, UU KY maupun UU Jabatan Hakim. Sinkronisasi dan harmonisasi 3 (tiga) produk legislasi tersebut merupakan sebuah keniscayaan guna menjamin pelaksanaan wewenang konstitusional masing-masing lembaga negara yang terlibat dalam proses pemilihan dan pengangkatan hakim agung. Upaya tersebut sekaligus dalam rangka menata kembali model dan mekanisme rekrutmen hakim agung yang

²² Taufiqqurohman Syahuri, *Sistem Rekrutmen Hakim Berdasarkan Tiga Undang-Undang Bidang Peradilan Tahun 2009 Untuk Mewujudkan Peradilan Bersih*, Makalah disampaikan pada seminar dengan tema *Pembaharuan Sistem Rekrutmen Hakim sebagai Pondasi Mewujudkan Peradilan Bersih*", Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, Bandung, 10 Oktober 2013. Hlm.8

ideal guna mewujudkan peradilan yang bersih, independen dan imparsial dalam menegakkan hukum dan keadilan.

F. Good Governance dalam Seleksi Calon Hakim Agung

Pengalaman di banyak negara membuktikan bahwa persoalan independensi peradilan telah muncul ketika proses rekrutmen dan pengangkatan hakim agung dimulai dan tidak jarang proses tersebut dipolitisasi atau didominasi oleh mereka yang terlibat didalamnya, apakah itu eksekutif, partai atau kelompok mayoritas di legislatif dan bahkan oleh pimpinan kekuasaan yudisial sendiri.²³ Di Amerika Serikat, misalnya, sistem rekrutmen di beberapa negara bagiannya telah diganti dengan sistem seleksi (*judicial selection*) dan dianggap lebih baik dibandingkan model pengangkatan (*judicial appointments*) maupun model pemilihan (*judicial elections*) dengan melaksanakan model seleksi meritokrasi (*the merit selection*) yang berbasiskan kualifikasi, kompetensi dan kinerja melalui sebuah komisi independen yang khusus dibentuk untuk itu.²⁴ Dengan demikian, model dan desain rekrutmen hakim agung yang ideal dan turut menjamin independensi peradilan akan menjadi sangat penting dan vital dalam menentukan kualitas hakim dan peradilan.

Dalam studi ini, disarankan pelaksanaan seleksi hakim agung berbasis meritokrasi (*the merit-based selection*) sebagaimana yang dilaksanakan oleh KY dengan penyempurnaan melalui upaya pencantuman beberapa prinsip *good governance* yang relevan secara normatif dalam ketentuan undang-undang bidang peradilan sepanjang berkaitan dengan pengaturan seleksi atau rekrutmen hakim agung. Beberapa prinsip tersebut yang dianggap penting dan memiliki korelasi dengan pencapaian prinsip independensi peradilan antara lain supremasi hukum

²³ Office of Democracy and Governance, U.S. Agency for International Development, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, Revised Edition, 2002. Hlm.13

²⁴ Baca misalnya, *ibid*, Hlm.13-16. Brian T. Fitzpatrick, *The Politics of Merit Selection*, Vanderbilt University Law School, Public Law and Legal Theory, Missouri Law Review Vol.74. Hlm.675-709. Lawyers' Committee for Civil Right Under Law, *Answering the Call for a More Diverse Judiciary: A View of State Judicial Selection Models and Their Impact on Diversity*, A Report of the Judicial Independence and Access to the Courts Project, June 2005. Hlm.2-29

(*the rule of law*), partisipasi (*participation*), transparansi (*transparency*) dan akuntabilitas (*accountability*).

Mahkamah Agung sendiri bahkan pernah mengungkapkan beberapa kelemahan dalam proses seleksi calon hakim agung yang berkaitan dengan erat dengan prinsip *good governance* tersebut diatas, seperti masih tertutupnya beberapa proses dan informasi yang seharusnya terbuka untuk publik dan partisipasi publik yang kurang maksimal yang kemudian dirasa perlu untuk merekomendasikan peningkatan transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik.²⁵

Prinsip supremasi hukum menghendaki pelaksanaan seleksi diatur dan diselenggarakan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang sekurang-kurangnya memberikan kepastian hukum (*legal certainty*), tidak diskriminatif dan memuat perlindungan hak azasi warganegara dalam proses seleksi. Bahkan di beberapa negara Eropa kontinental seperti Jerman, Perancis, Italia, Spanyol dan Belgia, dalam rangka memberikan perlindungan hukum, para kandidat hakim agung yang tidak terpilih diberikan upaya hukum untuk mengajukan gugatan, yang pada umumnya diajukan kepada peradilan tata usaha negara.²⁶

Penyelenggaraan seleksi calon hakim agung semestinya juga memberikan akses kepada publik untuk berpartisipasi baik dalam bentuk pengusulan maupun penilaian calon yang dianggap layak melalui penyediaan media, sarana dan jangka waktu yang wajar dan memadai untuk memberikan penilaian. Legitimasi dan tingkat penerimaan publik terhadap calon yang dianggap layak merupakan konsekuensi dari partisipasi masyarakat dalam proses seleksi sekaligus menggambarkan adanya unsur demokrasi dalam pola dan level tertentu.

Transparansi menurut UNDP bahwa keputusan atau kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan harus terbuka dan dapat diakses bagi pihak-pihak yang

²⁵ Mahkamah Agung RI, *Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung RI*, Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2003. Hlm 66-67

²⁶ Gunter Hirsch, *Appointing of Supreme Court Judges: Examination of Situation in Individual Countries*, condition as of 30 May 2006. Makalah diunduh di: <http://www.network-presidents.eu>

akan terkena dampak dari kebijakan tersebut, disamping adanya informasi yang memadai dalam bentuk dan media yang mudah dipahami.²⁷ Oleh karena itu, proses seleksi calon hakim agung harus dilaksanakan secara terbuka dalam berbagai tingkat dan tahapan mulai dari pengumuman seleksi, pengusulan calon, seleksi administrasi, seleksi kompetensi hingga publikasi hasil seleksi melalui akses informasi dalam bentuk dan media yang mudah diketahui oleh publik dan para pemangku kepentingan (*stakeholders*).

Dalam sistem seleksi oleh suatu komisi khusus independen (*commission-based selection*) dimana sistemnya yang agak rumit dan berbeda dari sistem pemilihan yang mirip dengan pemilihan pejabat politik, transparansi sangat dibutuhkan dan penting dalam meningkatkan kepercayaan dan persepsi publik baik terhadap komisi penyelenggara maupun kualitas hakim yang diseleksi.²⁸

Akuntabilitas merupakan sebuah persyaratan kunci dari *good governance*. Secara umum sebuah institusi atau organisasi bertanggung jawab kepada pihak yang terkena dampak dari keputusan atau tindakannya dan juga kepada entitas yang memberikannya kewenangan. Akuntabilitas tidak bisa dijalankan tanpa adanya transparansi dan supremasi hukum.²⁹ Sistem seleksi calon hakim agung harus dapat dipertanggungjawabkan oleh setiap institusi dan lembaga negara yang diberi kewenangan dalam proses tersebut baik secara politik, administratif, profesional, sosial dan hukum.

Yuridis normatif, pencantuman prinsip-prinsip *good governance*, sebagaimana dimaksud di atas, sebagai azas dalam proses rekrutmen hakim agung masih belum terakomodir dan terintegrasi secara utuh di dalam produk legislasi bidang peradilan baik UU MA maupun UU KY sendiri. Pasal 18 Ayat (2) UU KY No.18/2011 hanya menyebutkan bahwa: “Seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara terbuka dengan mengikutsertakan partisipasi

²⁷ United Nations Development Programme, dalam United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific, *What is Good Governance*. Hlm.2. Dapat diunduh dalam <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

²⁸ Jeffrey D.Jackson, *Beyond Quality: First Principles in Judicial Selection and Their Application to A Commission-Based Selection System*, Fordham Urban Law Journal, Volume 34, Issue 1, Article 3, 2006. Hlm 156-159

²⁹ United Nations Development Programme, *Op.Cit.* Hlm.3

masyarakat.”³⁰ Pencantuman tersebut baru ditegaskan dan dielaborasi secara teknis dalam Peraturan Komisi Yudisial (PKY) Nomor 2 Tahun 2016 tentang Seleksi Calon Hakim Agung, yang *notabene* merupakan peraturan yang bersifat petunjuk pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk teknis (Juknis).³¹

Idealnya, pengaturan prinsip supremasi hukum, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas sebagai azas dalam seleksi calon hakim agung ditegaskan didalam undang-undang bidang peradilan sekaligus dengan memuat indikator minimal dari penerapan prinsip-prinsip tersebut. Hal ini bisa saja diatur baik dalam UU MA, UU KY maupun UU Jabatan Hakim sendiri dan baru dijabarkan lebih lanjut dengan detail teknis melalui Peraturan KY selaku peraturan pelaksanaannya.

Implementasi dari prinsip-prinsip normatif dari *good governance* tersebut diatas diyakini memiliki korelasi dan berpengaruh besar kepada peningkatan integritas hakim dan peradilan baik secara personal maupun institusional.³² Lebih jelas lagi, Dadan Anwar dalam risetnya mengemukakan implementasi tersebut berpengaruh terhadap minimalisasi pelanggaran integritas dalam bentuk seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), penyalahgunaan kekuasaan, penggelapan dan manipulasi data dan informasi , gratifikasi dan penyuapan, sikap diskriminatif dan keberpihakan dalam konflik kepentingan.³³

C. PENUTUP

Komisi Yudisial sebagai lembaga konstitusional negara yang mandiri yang memiliki wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung merupakan pintu awal dan faktor kunci keberhasilan mewujudkan lembaga peradilan yang bersih, independen dan imparsial melalui peran dan tanggung jawabnya dalam pelaksanaan rekrutmen calon hakim agung. Perlu ada upaya untuk terus

³⁰ Cetak tebal dan garis bawah koersif dari Penulis sebagai rujukan dari prinsip transparansi dan partisipasi dalam konsep *good governance*.

³¹ Pasal 2 PKY No.2/2016 menyebutkan bahwa “Seleksi calon hakim agung dilaksanakan secara transparan, partisipatif, obyektif dan akuntabel.”

³² G.H.Addink, *Op.Cit.* Hlm.30-34.

³³ Dadan Sidqul Anwar, *The applicability of good governance norms in situation of integrity violations*, 2015, dalam *Ibid.* Hlm.33-34.

mempertahankan sistem seleksi calon hakim agung berdasarkan meritokrasi (*the merit-based selection*) seperti yang ada saat ini dengan beberapa upaya perbaikan seperti mengadopsi secara normatif azas konstitusionalisme dan prinsip-prinsip *good governance* seperti supremasi hukum (*the rule of law*), transparansi (*transparency*), partisipasi (*participation*) dan akuntabilitas (*accountability*) berikut dengan indikator-indikator minimalnya dalam ketentuan UU KY, UU MA dan/atau dalam UU Jabatan Hakim sepanjang menyangkut sistem dan mekanisme seleksi calon hakim agung dalam rangka menjamin terwujudnya independensi peradilan melalui personalitas hakim yang profesional dan berintegritas tinggi.

DAFTAR PUSTAKA / DAFTAR REFERENSI

- Addink, G.H., *Good Governance in the EU Member States: A Comparative, Interdisciplinary Study on the Interpretation and Application of Good Governance in the EU Member States and in the Different Functions of the Government Bodies*, Universiteit Utrecht, 2015.
- Albert, Richard, *Four Models of Politicized Judicial Selection*, Int'l J. Const. L. Blog, April 21, 2013, dapat diunduh dalam: <http://www.iconnectblog.com/2013/04/four-models-of-politicized-judicial-selection>.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press; Jakarta; 2005.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok Pikiran tentang Penyempurnaan Sistem Pengangkatan dan Pemberhentian Hakim Indonesia*, tanpa tahun. Dapat diunduh melalui <http://www.jimly.com>
- Fitzpatrick, Brian T., *The Politics of Merit Selection*, Vanderbilt University Law School, Public Law and Legal Theory, Missouri Law Review Vol.74.
- Heringa, Aalt Willem and Philipp Kiiver, *Constitutions Compared: An Introduction to Comparative Constitutional Law* (Intersentia Antwerpen-Oxford; 2007).

- Hernandez, Carolina.G., *Governance, Civil Society and Democracy*, Papers on Conference on Good Governance in East Asia, Jakarta, 17-18 November 1999
- Jackson, Jeffrey D., *Beyond Quality: First Principles in Judicial Selection and Their Application to A Commission-Based Selection System*, Fordham Urban Law Journal, Volume 34, Issue 1, Article 3, 2006.
- Kaufmann, D., A. Kraay, P. Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, World Bank Policy Working Paper 2196 (1999).
- Lawyers' Committee for Civil Right Under Law, *Answering the Call for a More Diverse Judiciary: A View of State Judicial Selection Models and Their Impact on Diversity*, A Report of the Judicial Independence and Access to the Courts Project, June 2005.
- Office of Democracy and Governance, U.S. Agency for International Development, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, Revised Edition, 2002.
- Prasojo, Eko dan Teguh Kurniawan, *Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia*, Makalah dalam the 5th International Symposium of Jurnal Anthropology Indonesia, Banjarmasin, 22-25 Juli 2008.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-XI/2013.
- Rosenfeld, Michel and Andras Sajó (Eds), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012
- Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) dan Good Corporate Governance (Tata Kelola Perusahaan yang Baik)*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2007.
- Strong, C.F., *Konstitusi Politik Modern; Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Terjemahan dari *Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Forms*, Alih bahasa: Derta Sri Widowatie, Nusa Media Bandung, 2010.
- Syahuri, Taufiqqurohman, *Sistem Rekrutmen Hakim Berdasarkan Tiga Undang-Undang Bidang Peradilan Tahun 2009 Untuk Mewujudkan Peradilan Bersih*, Makalah

disampaikan pada seminar dengan tema *Pembaharuan Sistem Rekrutmen Hakim sebagai Pondasi Mewujudkan Peradilan Bersih*", Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, Bandung, 10 Oktober 2013.

United Nations Development Programme (UNDP), *Governance for Sustainable Development*, UNDP Policy Document, 1997.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and The Pacific, *What is Good Governance*. Dapat diunduh dalam <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>