

KEKUASAAN DPR DALAM PENGISIAN PEJABAT NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA*(House of Representatives' Power in Appointing State Officials under Indonesian Constitutional System)*

Mei Susanto, Rahayu Prasetyaningsih, dan Lailani Sungkar

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Jalan Dipati Ukur Nomor 35 Bandung, 40132, Telp. 022 2503271

Email: m.susanto@unpad.ac.id, rahayuning2012@gmail.com, dan lailanisungkar@yahoo.com.

Tulisan Diterima: 10-12-2017; Direvisi: 05-03-2018; Disetujui Diterbitkan: 14-03-2018

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.23-41>**ABSTRACT**

The power of the Indonesian House of Representatives in appointing State Officials has given a rise to the constitutional issues as the power has extended to include nomination, approval, election, consideration and as the resort for consultation for almost all of the State Officials. The focus of this research is the position of the RI's House of Representatives in the appointment of State Officials under Indonesian Constitutional System and how the House of Representatives interprets the power within the context of people sovereignty and checks and balances theory. This research employs normative legal research method. According to this research one may conclude that the House of Representatives' power in appointing State Officials has a highly significant influence in the Indonesian constitutional system as a manifestation of the people sovereignty within the perspective of democracy and in conformity with the principles of checks and balances. Nevertheless, the extended power of the House of Representatives has made the state officials appointment system bias, and even has given rise to rampant practices of collusion and corruption. The House of Representatives as a political institution brings more and more "politicized" influences in the state officials appointment system. In that case, it is necessary to develop a state official appointment model that involves participative and deliberative representative institutions by means of inviting the public or the people to be involved in the appointment processes of the state officials in order to create a democratic government and to reduce the political interests of the House of Representatives' power in appointing state officials.

Keywords: House of Representatives, Power, State Officials, Appointment.

ABSTRAK

Kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara menimbulkan permasalahan ketatanegaraan karena meluas mulai dari mengajukan, memberikan persetujuan, memilih, memberikan pertimbangan dan menjadi tempat konsultasi terhadap hampir semua pejabat negara. Permasalahan yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah bagaimana kedudukan kekuasaan DPR RI dalam pengisian pejabat negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? Dan bagaimana kedaulatan rakyat dan teori *checks and balances* dimaknai dalam kekuasaan DPR tersebut? Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara memiliki kedudukan penting dalam ketatanegaraan Indonesia sebagai wujud daulat rakyat dalam perspektif demokrasi serta sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Walau demikian, meluasnya kekuasaan DPR tersebut membuat sistem pengisian pejabat negara bias, bahkan menimbulkan praktik kolusif dan koruptif. DPR sebagai lembaga politik-pun semakin memberikan dampak "politisasi" dalam pengisian pejabat negara. Untuk itu, perlu dikembangkan model pengisian pejabat negara yang melibatkan lembaga perwakilan yang partisipatif dan deliberatif yakni dengan melibatkan publik atau rakyat dalam proses pengisian pejabat negara sehingga akan dapat mewujudkan pemerintahan yang demokratis serta mengurangi dampak politis dari kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara.

Kata kunci: DPR, Kekuasaan, Pejabat Negara, Pengisian Jabatan.

PENDAHULUAN

Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pengisian pejabat negara saat ini menimbulkan kritik dan sorotan tajam dari berbagai elemen masyarakat. Kondisi demikian terjadi karena meluasnya kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara mulai dari memberikan persetujuan, memilih, memberikan pertimbangan dan mengajukan pejabat negara. Hal tersebut setidaknya terlihat dari beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 Setelah Perubahan seperti memberikan pertimbangan dalam pengangkatan duta dan konsul (Pasal 13 Ayat 2), memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK, Pasal 23F Ayat 1), memberikan persetujuan dalam pengangkatan Hakim Agung di Mahkamah Agung (MA, Pasal 24A Ayat 1) dan Anggota Komisi Yudisial (KY, Pasal 24B Ayat 3) serta mengajukan sepertiga dari sembilan Hakim Konstitusi di Mahkamah Konstitusi (MK, Pasal 24C Ayat 3).

Kekuasaan tersebut semakin meluas tidak hanya terhadap pejabat-pejabat negara sebagaimana disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, tetapi juga terhadap pejabat-pejabat negara yang disebutkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, seperti Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri), Gubernur Bank Indonesia, KPU, Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan lain-lain. Bahkan, untuk KPK, KPU, dan OJK, DPR tidak hanya memilih anggota, tetapi juga memilih ketuanya.

Dalam praktik, kekuasaan pengisian pejabat negara oleh DPR kurang transparan dan akuntabel. Fraksi-fraksi di DPR sering kali tidak memberikan alasan pertimbangan yang rasional ketika menentukan pilihan pejabat negara tersebut. Bahkan terjadi penyuapan dalam rangka meloloskan calon untuk terpilih menjadi pejabat negara seperti yang terjadi dalam kasus *Traveller Cheques* yang melibatkan beberapa oknum Anggota DPR ketika pemilihan Deputy Senior Gubernur Bank Indonesia pada tahun 2004 (Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 545 K/Pid.Sus/2013). Hal tersebut berakibat pada adanya keinginan melakukan evaluasi dan penataan

ulang terhadap kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara.

Langkah evaluasi dan kontrol terhadap meluasnya kewenangan DPR dalam pengisian jabatan, dapat dilihat dalam 3 putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yaitu: (i) Putusan Nomor 27/PUU-XI/2013 berkaitan dengan kewenangan DPR dalam memilih Calon Hakim Agung dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU MA) dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial (UU KY); (ii) Putusan Nomor 16/PUU-XII/2014 berkaitan dengan kewenangan DPR dalam memilih Calon Anggota Komisi Yudisial (KY) dan Calon Anggota Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam UU KY dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK); dan (iii) Putusan Nomor 22/PUU-XIII/2015 berkaitan dengan kewenangan DPR dalam memberikan persetujuan kepada Kapolri dan Panglima TNI dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian (UU Kepolisian), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI (UU TNI).

Langkah evaluasi tersebut tidak hanya mempersoalkan bentuk kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara. Tetapi lebih mendasar, berkaitan dengan apakah DPR memiliki kekuasaan dalam pengisian pejabat negara. Hal ini dapat dilihat misalnya dari Keterangan Wakil Ketua KPK saat itu, Bambang Widjajanto dalam Pengujian UU Nomor Perkara 16/PUU-XII/2014 dengan mengatakan:

“...tidak ada satu pasal-pun dalam konstitusi yang secara eksplisit dan tegas bahwa DPR mempunyai kewenangan melakukan rekrutmen atau pemilihan pejabat atau penyelenggara negara. Merujuk Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Oleh karenanya proses rekrutmen atau pemilihan pejabat atau penyelenggara negara tersebut termasuk terhadap pimpinan KPK yang dilakukan oleh DPR tidak sesuai dengan pelaksanaan ketiga fungsi DPR tersebut. Dalam konteks pengawasan, DPR sesungguhnya mempunyai hak yang sering disebut sebagai *the right*

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

to confirm dan hak untuk mengajukan pertanyaan setuju atau tidak setuju. DPR sesungguhnya tidak dapat melakukan *technical selection*, seperti yang dilakukan oleh panitia seleksi yang mengurus soal-soal teknis, seperti memperhatikan kelengkapan administratif, menguji kapasitas, menguji integritas, dan kesehatan para calon.” (Risalah Sidang MK No. Perkara 16/PUU- XII/2014, tanggal 15 April 2014)

Keterangan Bambang tersebut mengindikasikan bahwa publik masih mempertanyakan dan meragukan kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara. Dengan dasar pertimbangan lain, Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi, Mahfud MD, mengatakan:

“... ikut sertanya DPR dalam penentuan jabatan-jabatan publik itu telah melahirkan korupsi-korupsi dan kolusi yang sangat menjijikkan.... Maka itu, banyak kalangan yang menghendaki agar DPR tidak dilibatkan lagi dalam pemilihan pejabat publik. Apalagi, dalam acara-acara yang disorot media massa secara langsung, pertanyaan-pertanyaan dalam *fit and proper test* yang diajukan oleh sementara anggota DPR kelasnya adalah kelas anak SMA, bukan kelas penguji calon pejabat. Terus terang, yang diuji dan yang menguji jauh lebih pandai yang diuji.... Saya setuju sepenuhnya agar penentuan pejabat publik itu tidak usah melibatkan DPR lagi...” (dalam <http://nasional.sindonews.com/read/2013/09/28/18/788395/dpr-memang-kebablasan>).

Munculnya keraguan terhadap kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara tersebut merupakan indikasi adanya permasalahan dari aspek ketatanegaraan. Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini hendak menganalisis permasalahan kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara dengan berfokus pada dua permasalahan yaitu bagaimana kedudukan kekuasaan DPR RI dalam pengisian pejabat negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? Dan apa makna kedaulatan rakyat dan *checks and balances* dalam pengisian pejabat negara?

METODE PENELITIAN

Permasalahan kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara dalam struktur

ketatanegaraan Indonesia ini diteliti dengan menggunakan penelitian hukum (**Istanto, 2007:29**) untuk mendapatkan deskripsi mengenai hukum yang menyangkut aktivitas pemerintahan dalam hal ini DPR sebagai representasi rakyat dalam pengisian pejabat negara. Lebih spesifik penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang meneliti azas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum (**Soekanto, 2007: 51**) Sejalan dengan itu, Cohen mengatakan *It involves locating both the rules which are enforced by the states and commentaries which explain or analyze rule* (**dalam Marzuki, 2005: 29**). Dengan demikian penelitian ini juga hendak mengkaji aturan-aturan yang diterapkan dalam pelaksanaan kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara termasuk juga penjelasan dan analisis yang menyertainya.

Ditinjau dari segi bentuknya, penelitian ini diarahkan sebagai penelitian evaluatif dengan maksud menilai materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kewenangan DPR dalam pengisian pejabat negara. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum primer yang terkait dengan topik penelitian ini adalah UUD Negara RI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi yang berhubungan dengan kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara. Selain itu, bahan hukum sekunder yang meliputi berbagai buku dan karya tulis ilmiah lainnya yang terkait erat dengan aspek kewenangan DPR dalam pengisian pejabat negara pada khususnya, dan pada umumnya seluruh pustaka yang memuat kewenangan DPR dalam pengisian pejabat negara, dan bahan hukum tersier seperti kamus. Dengan data dan bahan hukum yang diperoleh tersebut, pengolahan, analisis dan konstruksi data dilakukan dengan cara kualitatif, dengan menekankan pada aspek menarik asas-asas hukum (*rechtbeginselen*), khususnya terhadap hukum positif yang berkaitan dengan kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara.

Pada akhirnya, diharapkan hasil penelitian akan disampaikan dalam bentuk evaluatif-analitis dengan memberikan penilaian secara konseptual-komprehensif mengenai aspek kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara dan preskriptif-

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

analitis dengan menekankan pada aspek pemberian solusi atau saran terhadap upaya perbaikan penataan kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara yang akuntabel, transparan, demokratis dan partisipatif.

PEMBAHASAN

A. Kekuasaan DPR Dalam Pengisian Pejabat Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945, tidak ditemukan satu pasal pun yang mengatur kekuasaan DPR RI dalam pengisian pejabat negara. Hal ini disebabkan karena desain ketatanegaraan menurut UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan menempatkan kekuasaan legislatif yang lemah dibandingkan kekuasaan eksekutif yang kuat dan besar.

Indrayana menyebutkan desain yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan menempatkan posisi eksekutif (Presiden), pada posisi yang sangat kuat (*executive heavy*), tanpa menyertakan kontrol konstitusional yang memadai (Indrayana, 2007: 152). Presiden ditempatkan selaku kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Sebagai kepala pemerintahan atau kepala eksekutif, Presiden memiliki kewenangan eksklusif atas menteri-menteri dan pembentukan kabinet (Pasal 17aAyat (1) dan (2)). Sebagai kepala negara, Presiden memegang kekuasaan untuk: (i) menjadi Panglima Tertinggi Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara; (ii) menyatakan perang, membuat perdamaian, dan menandatangani perjanjian dengan negara lain (Pasal 11); (iii) menyatakan keadaan darurat (Pasal 12); (iv) mengangkat duta besar dan konsul, dan menerima surat-surat kepercayaan duta besar sahabat (Pasal 13); dan (v) memberi gelar, tanda jasa, dan tanda-tanda kehormatan lainnya (Pasal 15). Kecuali untuk kekuasaan menyatakan perang, membuat perdamaian dan menandatangani perjanjian internasional - yang kesemuanya dengan persetujuan DPR (Pasal 11)- tak satu pun diantara kekuasaan Presiden tersebut harus mendapat persetujuan atau konfirmasi dari lembaga-lembaga negara lainnya. Bahkan Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan tidak memberi kewenangan kepada DPR untuk melakukan pengawasan, sekalipun menurut Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 Sebelum

Perubahan, DPR harus ‘senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden’ (Indrayana, 2007: 152).

Berangkat dari dominasi eksekutif dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia dan lemahnya lembaga perwakilan rakyat, maka ketika terjadi Perubahan UUD NRI Tahun 1945, membawa semangat untuk memperkuat derajat kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi) serta penegasan pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances* (Asshiddiqie, 2003: 1). Salah satu bentuk konkretnya adalah dalam bentuk keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara. Karena itu, dapat dilihat dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan, ditemukan beberapa pasal yang menyaratkan keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara, antara lain:

- 1) Pasal 13 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945: “Dalam hal mengangkat duta, Presiden *memperhatikan pertimbangan* Dewan Perwakilan Rakyat”
- 2) Pasal 13aAyat (3) Perubahan Pertama UUD 1945: “Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan *memperhatikan pertimbangan* Dewan Perwakilan Rakyat”
- 3) Pasal 23FaAyat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945: “Anggota Badan Pemeriksa Keuangan *dipilih* oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden”
- 4) Pasal 24AaAyat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 : “Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat *untuk mendapatkan persetujuan* dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden”
- 5) Pasal 24B ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 : “Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden *dengan persetujuan* Dewan Perwakilan Rakyat”
- 6) Pasal 24C ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945: “Mahkamah Konstitusi mempunyai Sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, *yang diajukan* masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden” (cetak tebal dan miring penulis).

Dari sini, dapat dilihat konstruksi menguatnya DPR terjadi karena: (i) menambah kewenangan (ii) mengurangi kewenangan **Presiden dalam** pengisian pejabat **Negara**. Dari norma yang dicetak tebal dan miring oleh penulis juga terlihat bentuk aktifitas yang berbeda dari kewenangan tersebut yaitu ‘mengajukan’, ‘memilih’, ‘memberikan persetujuan’ dan ‘memberikan pertimbangan’. Bahkan dalam undang-undang organik sebagai penjabaran perintah UUD 1945, misalnya dalam UU MA dan UU KY, kekuasaan DPR yang semula hanya memberikan persetujuan terhadap calon Hakim Agung, diperluas menjadi memilih calon Hakim Agung. Hal ini yang kemudian dipersoalkan dalam pengujian kedua undang-undang tersebut ke MK.

Kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara sebagaimana telah disebutkan, tidak hanya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, namun pula telah mengalami perluasan terhadap pejabat-pejabat negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, antara lain:

- (1) UU TNI, Pasal 13: “Panglima TNI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat ***persetujuan*** DPR”
- (2) UU Kepolisian, Pasal 11: “Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan ***persetujuan*** DPR”
- (3) UU KPK, Pasal 30: “Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi ***dipilih*** oleh DPR Republik Indonesia berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden Republik Indonesia”
- (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelejen Negara, Pasal 36 : “Kepala Badan Intelijen Negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat ***pertimbangan*** DPR Republik Indonesia”
- (5) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Pasal 41 : “Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur diusulkan dan diangkat oleh Presiden ***dengan persetujuan*** Dewan Perwakilan Rakyat”;
- (6) UU OJK, Pasal 11-17 : “Anggota Dewan Komisioner OJK ***dipilih*** oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden”;
- (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Pasal 10 : “Anggota Komisi Penyiaran Indonesia Pusat ***dipilih*** oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”; Pasal 14 “Dewan pengawas lembaga penyiaran publik ditetapkan oleh Presiden bagi Radio Republik Indonesia dan Televisi Republik Indonesia atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”;
- (8) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, Pasal 31 “DPR Republik Indonesia ***memilih*** anggota Komisi Informasi Pusat melalui uji kepatutan dan kelayakan”;
- (9) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 16 : “DPR wajib ***memilih dan menetapkan*** 9 (sembilan) calon yang terdiri atas Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Ombudsman dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya usul dari Presiden”;
- (10) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pasal 15 : “DPR ***memilih*** calon anggota KPU berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan; Pasal 89 “Dewan Perwakilan Rakyat memilih calon anggota Bawaslu berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan”; Pasal 109 ayat 5 “Dalam hal anggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat berjumlah 4 (empat) orang, Presiden dan DPR masing-masing ***mengusulkan*** 2 (dua) orang”;
- (11) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 83 : “Anggota Komnas HAM berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang yang ***dipilih*** oleh DPR Republik Indonesia berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara”
- (12) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, Pasal 23: “Anggota LPSK diangkat oleh Presiden dengan ***persetujuan*** DPR”;
- (13) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Pasal 10: “Anggota BAZNAS dari unsur masyarakat diangkat oleh Presiden atas usul Menteri setelah mendapat ***pertimbangan*** DPR Republik Indonesia.”

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

- (14) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 31 :“Anggota Komisi Komisi Pengawas Persaingan Usaha diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas *persetujuan* DPR”;
- (15) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Pasal 75: “Keanggotaan Komisi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR Republik Indonesia”
- (16) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Pasal 5 : “Anggota BPKN diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri, setelah *dikonsultasikan* kepada DPR Republik Indonesia.
- (17) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2014 tentang Lembaga Sensor Film, Pasal 15 “Presiden mengangkat 17 (tujuh belas) anggota LSF atas usul Menteri membidangi urusan Kebudayaan setelah *berkonsultasi* dengan DPR;
- (18) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Dewan Energi Nasional dan Tata Cara Penyaringan Calon Anggota Dewan Energi Nasional: “Anggota Dewan Energi Nasional yang berasal dari unsur Pemangku Kepentingan diangkat oleh Presiden setelah *dipilih* oleh DPR Republik Indonesia”.

Dari pengaturan tersebut, menunjukkan tiga hal mengenai kekuasaan DPR dalam pengisian jabatan. *Pertama*, perbedaan dasar hukum, yakni ada diatur dalam undang-undang (UU), dan ada yang diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) maupun Peraturan Presiden (Perpres). Perbedaan dasar hukum menunjukkan pengisian jabatan yang melibatkan DPR tidak hanya diinginkan oleh atau bersumber dari DPR sebagai salah satu pembentuk undang-undang, melainkan juga oleh eksekutif yaitu Presiden melalui PP maupun Perpres.

Kedua, bentuk aktifitas dari kewenangan DPR juga bertambah, selain empat bentuk yang disebutkan dalam UUD 1945 (‘pemilihan’, ‘pertimbangan/rekomendasi’, dan ‘pengajuan’) muncul bentuk kelima, yaitu sebagai tempat ‘konsultasi’. Dalam aspek hukum tata negara

bentuk-bentuk yang berbeda itu memiliki implikasi hukum yang berbeda pula. Berdasarkan jumlah jabatan, meluasnya kekuasaan DPR dalam pengisian jabatan awalnya hanya terhadap 6 (enam) jabatan, kemudian berkembang sampai 27 (dua puluh tujuh) jabatan. Jika dilihat dari bentuk dan jenis jabatannya-pun menunjukkan perbedaan, sehingga menimbulkan pertanyaan apa dasar satu jabatan harus dengan bentuk tertentu dibandingkan dengan jabatan lain yang harus dengan bentuk lain. Misalnya, mengapa terhadap calon Anggota KPK, DPR memiliki kekuasaan untuk ‘memilih’, sementara terhadap calon Kapolri dalam bentuk memberikan ‘persetujuan’, padahal keduanya tidak jauh berbeda, sama-sama bergerak dalam bidang penegakkan hukum, bahkan pada rumpun jabatan yang sama, yaitu Jaksa Agung, tidak melibatkan DPR dalam pengangkatannya. Ketidakteraturan ini menunjukkan belum adanya konsistensi pembentuk aturan baik oleh Presiden maupun DPR dalam menentukan kriteria lembaga negara mana saja yang pengisian jabatannya harus melibatkan DPR serta bentuk aktifitas keterlibatannya.

Ketiga, keterlibatan DPR dalam pengisian jabatan yang diajukan oleh eksekutif (Presiden), ada yang telah melalui proses seleksi melalui Panitia Seleksi, ada yang langsung diajukan oleh Presiden. Keberadaan Panitia Seleksi menunjukkan telah terjadi suatu proses pemilihan yang biasanya terbuka dimana publik juga terlibat, sehingga hal ini akan berpengaruh pada mekanisme keterlibatan DPR. Pada kondisi seperti ini, apakah diperlukan lagi mekanisme uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) berupa wawancara oleh DPR, atau seharusnya langsung saja dilakukan persetujuan oleh DPR ?

Meluasnya kewenangan DPR dalam pengisian jabatan negara tersebut, seolah-olah membenarkan argumentasi bahwa apabila sebelum reformasi (sebelum Perubahan UUD 1945) terjadi pemusatan kekuasaan pada eksekutif (*executive heavy*), maka setelah reformasi (setelah Perubahan NRI Tahun 1945) kekuasaan tersebut bergeser pada legislatif (*legislative heavy*).

Terhadap bentuk-bentuk kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara yaitu mengajukan, memberikan persetujuan, memilih, memberikan pertimbangan, dan menjadi tempat konsultasimemiliki makna yang berbeda dari perspektif hukum tata negara. Perbedaan

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

makna tersebut akan dijelaskan sebagai berikut, *pertama*, bentuk mengajukan atau mengusulkan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), mengajukan asal katanya *aju*, yang berarti mengemukakan (usul, permintaan, sanggahan, protes, dan sebagainya). Istilah mengajukan ini dalam bentuk pasifnya adalah diajukan, yang artinya juga proses mengusulkan atau mengemukakan. Sementara itu, mengusulkan asal katanya *usul*, yang berarti mengajukan usul; mengemukakan (mengajukan dan sebagainya) sesuatu (pendapat, saran, dan sebagainya) supaya dipertimbangkan (disetujui dan sebagainya). Dengan melihat arti tersebut, mengajukan atau mengusulkan mempunyai makna atau arti yang sama.

Dalam konteks hukum tata negara, istilah kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara dalam bentuk mengajukan ditemui pada Pasal 24C Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945, “Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang *diajukan* masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden” (garis miring penulis).

DPR mengajukan tiga orang anggota hakim konstitusi kepada Presiden, memiliki makna Presiden harus menerima pengajuan DPR tersebut. Dalam hal ini, Presiden tidak memiliki hak hukum untuk dapat menolak calon yang diajukan oleh DPR, sehingga Presiden secara administratif wajib untuk menetapkan tiga orang anggota hakim konstitusi yang diajukan oleh DPR tersebut. Hal tersebut dikarenakan para penyusun Perubahan UUD NRI Tahun 1945 memang membagi pengisian jabatan sembilan (9) Hakim Mahkamah Konstitusi kepada tiga lembaga yakni Mahkamah Agung, DPR, dan Presiden agar komposisi, susunan, dan kelembagaan MK merupakan perwujudan tiga cabang kekuasaan negara, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif (**Tim Penyusun Naskah Komprehensif, 2010: 594**). Komposisi ini, diharapkan dapat menerapkan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Diharapkan pula, agar setiap putusan untuk menyelesaikan perbedaan pendapat di tubuh MK didasarkan pada pertimbangan komposisi keanggotaan hakim konstitusi.

Selain mengajukan, ditemukan juga istilah mengusulkan dalam UU No. 32 Tahun 2002

tentang Penyiaran, Pasal 14 Ayat (6) menyebutkan: “Dewan pengawas ditetapkan oleh Presiden bagi Radio Republik Indonesia dan Televisi Republik Indonesia *atas usul* Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; atau oleh Gubernur, Bupati, atau Walikota bagi Lembaga Penyiaran Publik lokal atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, setelah melalui uji kepatutan dan kelayakan secara terbuka atas masukan dari pemerintah dan/atau masyarakat” (garis miring penulis). UU Penyiaran tersebut, menegaskan kekuasaan DPR dalam pengisian Dewan Pengawas Radio Republik Indonesia (RRI) dan Televisi Republik Indonesia (TVRI) dalam bentuk mengusulkannya kepada Presiden. Dalam konteks ini, Presiden tidak dapat mengangkat pejabat dalam Dewan Pengawas (RRI) dan (TVRI) tanpa usulan dari DPR.

Dari uraian tersebut, kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara dalam bentuk mengajukan atau mengusulkan dapat dikatakan sebagai kewenangan yang terbesar dan terkuat yang dimiliki DPR, karena Presiden tidak memiliki hak untuk menolaknya, selain itu mekanisme DPR menentukan pejabat yang hendak diangkat diserahkan kepada mekanisme internal DPR, biasanya melalui uji kepatutan dan kelayakan.

Kedua, bentuk memberikan persetujuan. Menurut KBBI, persetujuan asal katanya *tuju*, setuju yang artinya sepakat; semupakat; sependapat (tidak bertentangan, tidak berselisih), sementara *per-se-tuju-an* yang artinya pernyataan setuju (atau pernyataan menyetujui); membenaran (pengesahan, perkenan, dan sebagainya).

Dalam konteks kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara dalam bentuk memberikan persetujuan, maka dimaknainya membenaran atau perkenan DPR terhadap calon pejabat negara yang diajukan oleh Presiden atau lembaga negara lainnya untuk dapat menduduki jabatan kenegaraan yang dituju. Pemberian persetujuan menunjukkan posisi DPR sebagai lembaga yang lebih tinggi dari lembaga yang meminta persetujuan karena dapat saja DPR tidak memberikan persetujuan yang mengikat secara hukum sehingga calon pejabat tersebut tidak dapat diangkat menjadi pejabat.

Kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara yang berbentuk memberikan persetujuan dapat ditemukan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan beberapa undang-undang. Dalam UUD NRI Tahun 1945, misalnya Pasal 24A Ayat (3) dalam

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

hal persetujuan terhadap calon hakim agung yang diajukan oleh Komisi Yudisial, Pasal 24B Ayat (3) dalam hal persetujuan terhadap pengangkatan dan pemberhentian Anggota Komisi Yudisial. Sementara itu, dalam beberapa undang-undang misalnya pemberian persetujuan pengangkatan Panglima TNI, Kapolri dan lain-lain.

Ketiga, bentuk memilih. Menurut KBBI, memilih asal katanya pilih, yang artinya menentukan (mengambil dan sebagainya) sesuatu yang dianggap sesuai dengan kesukaan (selera dan sebagainya), menunjuk (orang, calon, dan sebagainya) dengan memberikan suaranya. Dalam hal kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara dalam bentuk memilih ini, dapat ditemukan dalam beberapa undang-undang. Misalnya: Anggota Dewan Komisiner OJK, Anggota KPI, Anggota KIP, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman RI, Anggota KPU, Anggota Bawaslu, Ketua dan Anggota KPK, Anggota Komnas HAM, Anggota LPSK, Anggota KPPU, dan Anggota Dewan Energi Nasional yang berasal dari unsur Pemangku Kepentingan.

Bentuk memilih ini mengharuskan calon pejabat yang diajukan melebihi formasi yang ada, misalnya untuk anggota KPK yang berjumlah 5 (lima) orang, maka calon yang diajukan berjumlah 10 (sepuluh) orang untuk kemudian dipilih sesuai formasi. Bentuk memilih ini disatu sisi akan memberikan dampak positif berupa tersedianya banyak calon sehingga DPR akan dapat memilih calon yang lebih baik. Namun, disisi lain dapat menimbulkan ekses negatif berupa “jual-beli” dukungan terhadap calon.

Keempat, bentuk memberikan pertimbangan. Menurut KBBI, pertimbangan asal katanya timbang yang artinya (1) tidak berat sebelahmemikirkan baik-baik untuk menentukan (memutuskan dan sebagainya): *semua pihak yg bermusuhan dapat ~ jalan yang terbaik untuk mencapai perdamaian*; (2) memintakan pertimbangan kepada; menyerahkan sesuatu supaya dipertimbangkan. Kata “per-timbang-an” sendiri diartikan pendapat tentang baik dan buruk. Dengan demikian konsep kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara dalam bentuk memberikan pertimbangan artinya menyerahkan suatu pendapat atau penilaian mengenai baik atau buruk bila seseorang yang diajukan ditempatkan sebagai pemangku jabatan pada lembaga negara tertentu. Karena merupakan pemberian pertimbangan, maka secara hukum

tidak memiliki daya ikat. Artinya pihak yang akan mengangkat pejabat tersebut (dalam hal ini eksekutif), punya kebebasan apakah akan menggunakan pertimbangan atau mengabaikan saja.

Bentuk pemberian pertimbangan ini dapat ditemukan dalam beberapa undang-undang terkait, dalam hal pengangkatan Kepala BIN, Duta Besar, Anggota KPAI dan Anggota BAZNAS. Pemberian pertimbangan DPR tersebut khususnya berkaitan dengan pengangkatan Duta Besar bersifat tertutup. Sifat tertutup tersebut dapat dilihat dari dua sisi. Sisi pertama menyebutkan memang tepat pemberian pertimbangan bersifat tertutup, untuk mencegah jangan sampai calon yang diberi catatan buruk oleh DPR namun kemudian tetap dipilih dan diangkat menjadi Duta Besar oleh Presiden, dapat menimbulkan polemik dimasyarakat dan membuka kerenggangan hubungan antara DPR dan Presiden. Sisi kedua menyebutkan tidak tepat, khususnya berkaitan dengan hak publik atau rakyat sebagai pemilik kedaulatan harusnya mengetahui bagaimana dan apa saja pertimbangan DPR terhadap Calon Duta Besar yang hendak diangkat oleh Presiden. Ketertutupan tersebut seolah bertentangan dengan semangat transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara.

Kelima, sebagai tempat konsultasi. Dalam KBBI, berkonsultasi mengandung arti bertukar pikiran atau meminta pertimbangan dalam memutuskan sesuatu atau meminta nasihat. Dengan melihat arti tersebut, maka sebenarnya bentuk DPR menjadi tempat berkonsultasi mirip dengan bentuk DPR memberikan pertimbangan, namun kemudian dibedakan karena dalam praktiknya bentuk DPR menjadi tempat konsultasi ini merupakan keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara yang paling lemah. Apabila dalam pemberian pertimbangan, calon masih harus datang ke DPR untuk mengikuti uji kepatutan dan kelayakan, namun dalam hal DPR menjadi tempat konsultasi, hanyalah perwakilan pemerintah dalam hal ini menteri untuk menjelaskan ke DPR tentang adanya pengisian jabatan tertentu, untuk kemudian diberikan nasihat.

Perbedaan bentuk kewenangan DPR dalam pengisian pejabat negara tersebut sebagaimana telah diutarakan menimbulkan pertanyaan mengenai apa dasar pembedaannya? Dalam berbagai macam peraturan perundang-undangan,

tidak ditemukan alasan pembedaan tersebut, ditambah langkah evaluasi yang dilakukan oleh beberapa kelompok masyarakat menunjukkan adanya bentuk kewenangan DPR dalam pengisian pejabat negara yang membuka peluang terjadinya jual beli dukungan dan politisasi (*politicking*) bahkan terjadinya suap. Bahkan apabila merujuk pada pembedaan istilah antara pejabat negara dan pejabat pemerintahan (pejabat administrasi), kedua hal tersebut masih bercampur yang dapat menimbulkan ketidakkonsistenan pilihan kebijakan dalam hal keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara. Karena itu, upaya untuk mengevaluasi bentuk kewenangan DPR dalam pengisian pejabat negara tersebut merupakan hal yang perlu dilakukan. Adapun pembedaan lembaga negara mana saja yang pejabatnya harus dengan keterlibatan DPR, harus dilakukan penelitian lebih lanjut.

Sebagaimana telah sempat disinggung, meluasnya kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara tidak hanya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, namun juga meluas terhadap banyak lembaga negara yang disebutkan dalam berbagai macam peraturan perundang-undangan, telah mengundang beberapa elemen masyarakat untuk melakukan upaya evaluasi secara konstitusional dengan menguji beberapa undang-undang ke Mahkamah Konstitusi. Setidaknya ada tiga Putusan MK yang telah keluar, dalam rangka mengevaluasi sekaligus menguji keabsahan dan legitimasi kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara, yakni Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013, 16/PUU-XII/2014 dan 22/PUU-XIII/2015.

Dalam Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013 merupakan pengujian terhadap Pasal 8 ayat (2), ayat (3), ayat (4) UU MA dan Pasal 18 ayat (4) UU KY yang memberikan kekuasaan kepada DPR untuk “memilih” calon Hakim Agung dari calon yang diusulkan oleh KY dengan perbandingan 3 calon Hakim Agung untuk satu posisi Hakim Agung. Menurut pandangan MK, ketentuan tersebut telah menyimpang atau tidak sesuai dengan norma Pasal 24A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, karena telah mengubah kewenangan DPR dari hanya “memberikan persetujuan” menjadi kewenangan untuk “memilih” calon Hakim Agung yang diajukan oleh KY. Demikian juga, ketentuan dalam kedua undang-undang tersebut, yang mengharuskan KY untuk mengajukan

tiga calon Hakim Agung untuk setiap lowongan Hakim Agung, juga bertentangan dengan makna yang terkandung dalam Pasal 24A Ayat (3) UUD 1945. Agar ketentuan kedua undang-undang tersebut, tidak menyimpang dari norma UUD NRI Tahun 1945, menurut MK kata “dipilih” oleh DPR dalam Pasal 8 Ayat (2) dan Ayat (3) harus dimaknai “disetujui” oleh DPR serta kata “pemilihan” dalam ayat (4) UU MA harus dimaknai sebagai “persetujuan”. Demikian juga frasa “3 (*tiga*) nama calon” yang termuat dalam Pasal 8 Ayat (3) UU MA dan Pasal 18 Ayat (4) UU KY harus dimaknai “1 (satu) nama calon”, sehingga calon Hakim Agung yang diajukan oleh KY kepada DPR hanya satu calon Hakim Agung untuk setiap satu lowongan Hakim Agung untuk disetujui oleh DPR.

Selanjutnya, Putusan MK No. 16/PUU-XII/2014 merupakan pengujian terhadap Pasal 28 ayat (6), Pasal 28 ayat (3) huruf c, dan Pasal 37 ayat (1) UU KY dan Pasal 30 ayat (1), ayat (10), dan ayat (11) UU KPK berkaitan dengan kekuasaan DPR “memilih” calon Anggota KY dan Anggota KPK. MK berpendapat terhadap mekanisme rekrutmen untuk pengisian Anggota KY, memiliki kesamaan dengan mekanisme pengisian Hakim Agung yang telah dipertimbangkan dalam Putusan No. 27/PUU-XI/2013, oleh karena itu kekuasaan DPR dalam “memilih” calon Anggota KY diluruskan menjadi “memberikan persetujuan” sesuai dengan Pasal 24B Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Apabila dicermati secara umum dalam dua Putusan MK tersebut, pihak pemohon mendalilkan adanya perluasan kewenangan DPR dalam pengisian pejabat negara khususnya Calon Hakim Agung dan Calon Anggota Komisi Yudisial yang tidak sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi-pun akhirnya mengevaluasi dan meluruskan pengisian Calon Hakim Agung dan Calon Anggota Komisi Yudisial, bukan dengan mekanisme pemilihan, melainkan hanya persetujuan saja. MK mendasarkan putusannya pada elaborasi perdebatan-perdebatan yang terjadi ketika pembahasan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang menggariskan pengisian Calon Hakim Agung dan Calon Anggota Komisi Yudisial yang melibatkan DPR adalah dalam bentuk persetujuan saja.

Sementara itu dengan permohonan dan argumentasi yang tidak jauh berbeda, dalam Putusan MK No. 16/PUU-XII/2014 para pemohon

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

juga menginginkan agar keterlibatan DPR dalam pengisian jabatan Calon Pimpinan KPK adalah dalam bentuk persetujuan, bukan dalam bentuk pemilihan sebagaimana disebutkan dalam UU KPK. Namun MK berpendapat lain, mengingat KPK secara langsung tidak disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, namun tetap diakui sebagai lembaga negara yang penting dalam konstitusi (*constitutional importance*), serta tidak ada aturan spesifik mengenai bagaimana pengisian jabatan Pimpinan KPK sebagaimana Hakim Agung dan Anggota Komisi Yudisial, sehingga MK memutuskan bahwa mekanisme pengisian Calon Pimpinan KPK adalah kebijakan terbuka pembentuk undang-undang (*open legal policy*). Selain itu, MK juga menyatakan keterlibatan DPR dalam pengisian jabatan Calon Pimpinan KPK adalah bentuk *checks and balances* antara Presiden dan DPR. Pendapat MK ini tidak sejalan keterangan ahli Saldi Isra yang menyatakan keterlibatan DPR dalam pengisian jabatan Calon Pimpinan KPK, Calon Anggota KY dan Calon Hakim Agung bukanlah bentuk *checks and balances*. Menurut Saldi Isra *checks and balances* hanya dapat dilakukan terhadap dua lembaga yang sederajat dengan kemampuan yang sama, sementara baik Presiden dalam peran pengisian Calon Pimpinan KPK dan Calon Anggota KY telah tereduksi kewenangannya melalui Panitia Seleksi (Pansel), demikian juga dalam pengisian Calon Hakim Agung, dimana KY berperan seperti Pansel.

Dalam Putusan MK No. 22/PUU-XIII/2015 yang merupakan pengujian terhadap Pasal 11 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) UU Kepolisian, Pasal 17 ayat (1) UU Pertahanan Negara, dan Pasal 13 ayat (2), ayat (5), ayat (6), ayat (7), ayat (7) ayat (9) UU TNI berkaitan dengan kekuasaan DPR dalam memberikan persetujuan terhadap calon Kapolri dan Panglima TNI yang diajukan Presiden. Argumentasinya, kekuasaan DPR tersebut telah melanggar hak prerogatif Presiden. Dalam Putusannya, MK berpendapat bahwa kekuasaan DPR dalam memberikan persetujuan terhadap calon Kapolri dan Panglima TNI yang diajukan Presiden tidaklah bertentangan dengan hak prerogatif Presiden, bahkan merupakan implementasi prinsip *checks and balances system* antara Presiden dan DPR yang menjadi salah satu semangat penyelenggaraan negara paska Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena

itu, MK menolak menyatakan inkonstitusional kekuasaan DPR dalam memberikan persetujuan terhadap calon Kapolri dan Panglima TNI.

Ada beberapa pelajaran yang dapat diambil dari 3 (tiga) putusan MK tersebut, yakni *pertama*, putusan tersebut secara tidak langsung menggambarkan pihak-pihak yang mempertanyakan bentuk kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara dapat mempengaruhi independensi dari pejabat negara yang terpilih. Kebetulan undang-undang yang diuji dalam tiga putusan MK tersebut berkaitan erat dengan organ kekuasaan kehakiman baik langsung maupun tidak langsung, yakni Hakim Agung, KY, KPK dan Kepolisian (sementara Panglima TNI berkaitan dengan pertahanan keamanan). Karenanya dalil-dalil yang diajukan-pun memperlihatkan potensi *politicking* DPR ketika terlibat dalam penentuan pejabat negara tersebut. Bahkan secara tegas, dalam keterangannya KPK menyatakan bahwa tidak ada satu pasal pun dalam UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan DPR punya kewenangan terlibat dalam pengisian pejabat negara. Karena menurut KPK, DPR hanyalah punya 3 fungsi yakni legislasi, pengawasan dan anggaran. Untuk itu kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara harus dievaluasi dan dibatasi.

Kedua, MK menegaskan kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara adalah konstitusional, khusus lembaga yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 harus sesuai dengan perintah norma dalam konstitusi tersebut, tidak dapat diubah dalam bentuk lain, misal dari memberikan persetujuan menjadi pemilihan. Sementara bagi lembaga negara yang tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, maka itu adalah kebijakan pembentuk undang-undang (*open legal policy*). Kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara memperlihatkan prinsip *checks and balances*. Bahkan dalam Putusan MK No. 22/PUU-XIII/2015, pejabat negara yang lembaganya berada dibawah Presiden, yaitu Kapolri dan TNI, bukan berarti pengisiannya menjadi hak prerogatif (hak sepenuhnya) Presiden tanpa dapat dicampuri oleh kekuasaan lainnya. Sehingga kekuasaan DPR dalam memberikan persetujuan kepada calon Kapolri dan Panglima TNI yang diajukan Presiden merupakan kekuasaan konstitusional.

Ketiga, dalam putusan tersebut, sebenarnya tergambar mekanisme pengisian pejabat negara, dimana ada proses seleksi oleh Panitia Seleksi

(Pansel) dan ada proses pemberian persetujuan maupun pemilihan. Hal ini disinggung oleh Jimly Asshidiqie yang ada dalam Putusan No. 27/PUU-XI/2013 yang menyatakan ada perbedaan yang mendasar dari apa yang dinamakan “*election*” dan “*selection*” pejabat publik. Dalam hal ini, DPR hanya melakukan “*political election*” yang mengedepankan ideologi calon, karena disitu akan terlihat arah perjuangan seorang pemimpin politik, bukan *technical selection* seperti yang dilakukan panitia seleksi (pansel) yang mengurus persoalan teknis seperti menguji kapasitas, integritas, kesehatan dan kelengkapan administrasi. Dalam konteks “*election*” dan “*selection*” inilah kemudian dimungkinkan terjadinya pengulangan (*redundency*) sebagaimana disebut oleh Zainal Arifin Mochtar dalam keterangannya sebagai ahli (Putusan MK No. 22/PUU-XIII/2015). Hal tersebut sering kali terjadi karena metode *fit and proper test* atau uji kepatutan dan kelayakakan melalui wawancara baik di Pansel maupun DPR mirip atau dapat dibilang sama. *Redundency* tersebut tentunya membuat bias yang membedakan antara “*election*” dan “*selection*” yang berpengaruh pada efektivitas dan tujuan dari diadakannya proses pengisian jabatan tersebut.

B. Aspek Kedaulatan Rakyat dan Checks And Balances Serta Upaya Perbaikan Kekuasaan DPR Dalam Pengisian Pejabat Negara

Berbicara mengenai kedaulatan rakyat atau demokrasi, maka badan perwakilan rakyat merupakan elemen kepanjangan tangan rakyat dalam demokrasi perwakilan. Setiap fungsi, tugas dan kekuasaan yang dimiliki oleh badan perwakilan rakyat bermakna kedaulatan rakyat. Didalam negara yang menganut demokrasi, maka tidak ada satu penyelenggaraan negara yang tidak mengatasnamakan rakyat. Dengan demikian, maka kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara juga memiliki makna filosofis kedaulatan rakyat.

Jimly Asshiddiqie menyebut kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara merupakan salah satu tugas DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan, yakni pengawasan dalam pengisian pejabat publik (*control of political appointment of public official*) (Asshiddiqie, 2008: 163), yang artinya pengisian pejabat publik tidak boleh lepas dari pengawasan dan kontrol publik yang

terjelmakan dalam lembaga perwakilan rakyat. Bahkan Bagir Manan menyebut keterlibatan badan perwakilan memiliki dampak positif antara lain:

- 1) Terciptanya mekanisme *checks* dari badan perwakilan rakyat (sebagai pelaksana kedaulatan rakyat) terhadap Presiden. Dengan demikian dapat dicegah kemungkinan terjadi *spoil system* dalam mengisi jabatan negara atau pemerintahan atau masuknya orang-orang yang tidak pantas atau yang tidak dikehendaki politik dalam pemerintahan;
- 2) Presiden “dibantu” oleh badan perwakilan untuk mendapatkan orang yang bermutu dan handal dalam hal ideologi, kecakapan, integritas dan lain sebagainya.
- 3) Mereka yang hendak menjadi menteri atau menduduki jabatan lain yang memerlukan konfirmasi tidak semata-mata “mengusahakan” dukungan Presiden, tetapi dukungan masyarakat yang tercermin pada dukungan badan perwakilan. Dengan demikian, sebagai orang yang akan disertai tanggung jawab memimpin dan menyelenggarakan urusan pemerintahan akan “dipaksa” berorientasi ke bawah, tidak hanya ke atas. Secara sosiologis seorang pemimpin akan tumbuh dari masyarakat, bukan sekedar diciptakan oleh pemimpin atau pemegang kekuasaan negara atau pemerintahan. Seseorang akan menjadi pejabat bukan karena perkenan pemimpin, tetapi perkenan yang dipimpin.
- 4) Sistem Konfirmasi ini menunjukkan pertanggungjawaban dalam pengisian jabatan kepada rakyat (melalui badan perwakilan) sebagai yang berdaulat dan tempat setiap pejabat bertanggungjawab. (Manan, 2006: 47-48)

Pandangan Bagir Manan tersebut menegaskan bahwa keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara dilihat dari sudut pandang kedaulatan rakyat adalah tepat. Oleh karenanya penulis sepandangan terhadap hal tersebut, sebab dalam negara hukum yang demokratis tidak boleh ada jabatan yang tidak dapat diawasi dan dipertanggungjawabkan (Manan, 2003: 67). Salah satu bentuk pengawasan dan pertanggungjawaban terhadap rakyat yang berdaulat (baik langsung maupun tidak langsung) adalah dimulai semenjak proses pengangkatannya.

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

Selain bermakna kedaulatan rakyat, kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara juga mencerminkan prinsip *checks and balances* yang memiliki kaitan erat dengan ajaran pemisahan kekuasaan. Dalam ajaran pemisahan kekuasaan tetap diperlukan suatu mekanisme saling mengawasi antara cabang-cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lain (Manan, 2006: 8). Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi ini lahir dari modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu teori pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan, bukan pada pemisahan organ, dan teori *checks and balances*.

Dalam ajaran *checks and balances* ini, Ismail Sunny menyebutkan salah satu karakternya adalah “apakah eksekutif atau legislatif mengontrol atau mempengaruhi eksekutif atau legislatif?” (dalam Fachrudin, 2004: 143), sementara itu Goffrey Marshal menyebut “*the checking and balancing of the branch of the government of the actions of another*” (dalam Hamidi, 2009: 52). Karakter mengontrol dan mempengaruhi kekuasaan eksekutif dan legislatif dapat tercermin dalam keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara.

Sejalan dengan teori pengisian jabatan, maka konsep kedaulatan rakyat dan prinsip *checks and balances* terhadap kekuasaan DPR tersebut juga semakin terlihat. Misalnya Bagir Manan yang menyebut dua hal penting dalam melakukan pendekatan pembedaan lingkungan jabatan dalam organisasi dengan sistem pengisian jabatan, yaitu apakah pengisian tersebut memerlukan atau tidak memerlukan partisipasi atau dukungan rakyat (publik), dan apakah pengisian jabatan tersebut harus dilakukan secara kolegiat atau perorangan tertentu (Bagir Manan, 2003: 66). Perbedaan ini penting, bukan hanya berkaitan dengan tata cara (prosedur), tetapi berkaitan dengan pertanggungjawaban dan pengawasan serta kendali terhadap pemangku jabatan atau pejabat tertentu.

Tiap jabatan yang secara langsung dipertanggungjawabkan kepada publik, pengisiannya senantiasa memerlukan keikutsertaan atau pengukuhan publik. Sebaliknya, jabatan-jabatan yang tidak memerlukan pertanggungjawaban secara langsung dan juga tidak memerlukan pengawasan serta kendali

langsung oleh publik dapat diisi tanpa partisipasi atau dukungan langsung dari publik (Bagir Manan, 2003: 67). Berdasarkan kriteria itu, pengisian jabatan dapat dibedakan: (a) pengisian jabatan dengan pemilihan (*election*); (b) pengisian jabatan dengan pengangkatan (*appointment*); dan (c) pengisian jabatan yang sekaligus mengandung pengangkatan dan pemilihan (yang berfungsi sebagai pernyataan dukungan). Dalam praktiknya juga ada model kombinasi antara pengangkatan (*appointment*) pejabat negara yang memerlukan dukungan publik melalui pemilihan (yang dapat diwakilkan dalam lembaga perwakilan). Model kombinasi antara pengangkatan dengan dukungan publik melalui badan perwakilan inilah yang kemudian menjadi kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara.

Hal tersebut juga dapat dilihat dari pendapat Miftah Toha yang menyebutkan persoalan jabatan negara dan pejabat negara ada dua macam, yakni *pertama*, jabatan negara yang dipilih oleh rakyat akan tetapi diangkat oleh kepala negara berada di ranah penyelenggara kekuasaan pemerintah. Pejabat ini bisa dinyatakan sebagai pejabat yang independen dari intervensi politik. *Kedua*, pejabat negara yang berasal dari partai politik dipilih oleh rakyat atau diangkat oleh pejabat politik yang dipilih rakyat, pejabat ini dalam ilmu politik disebut *political appointees*, pengangkatannya berada di ranah atau domain politik perlu memperoleh *political approval* dari lembaga politik atau dari Dewan Perwakilan Rakyat (dalam Putusan MK No. 15/PUU-XII/2014). Sayangnya, Toha tidak menjelaskan ukuran mengenai mana jabatan negara yang membutuhkan *approval* mana yang tidak. Bahkan untuk jabatan negara yang dipilih oleh rakyat akan tetapi diangkat oleh kepala negara berada di ranah penyelenggara kekuasaan pemerintah yang independen dari intervensi politik, sehingga tidak memerlukan *approval* DPR, mengandung kelemahan khususnya dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, mengingat kepala negara dan kepala pemerintahan Indonesia menyatu pada satu jabatan yaitu Presiden, sehingga sulit untuk memisahkan kapan Presiden bertindak sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan. Keduanya menyatu pada setiap tindakan yang diambil oleh Presiden.

Sementara itu Jimly Asshiddiqie juga menyebut soal pengisian jabatan negara dengan mengatakan salah satu kriteria yang dapat dipakai

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

untuk membedakan pejabat negara dari pejabat biasa (pejabat negeri) adalah mekanisme rekrutmen atau pengisian jabatannya. Pejabat negara pada pokoknya dipilih secara politis, sedangkan pejabat negeri diangkat secara administratif oleh atasannya. Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa pejabat negara merupakan “*politically elected officials*” atau setidaknya diangkat secara politis (*political appointee*), sedangkan pejabat negeri merupakan “*administratively appointed officials*” (Asshiddiqie, 2008: 388).

Pengangkatan pejabat negara yang harus melalui konfirmasi lembaga perwakilan juga dipraktikkan di Amerika Serikat yang disandarkan pada Konstitusi Amerika, *Article II, Section 2, Butir 2*, menyebutkan “...and he shall nominate and by and with the advice and consent of the Senate shall appoint ambassadors, other public ministers and consuls, judges of the Supreme Court, and all others officers of the United States, whose appointments are not herein otherwise for, and which shall be established by law..”. Ketentuan tersebut menisbatkan pengangkatan pejabat negara seperti duta besar, menteri-menteri, konsul, hakim pada Mahkamah Agung dan seluruh pejabat publik di Amerika Serikat harus memperoleh pertimbangan dan persetujuan dari Senat selaku salah satu kamar dalam lembaga perwakilan.

Hal yang menarik dari pengaturan di Amerika tersebut adalah pengangkatan pejabat publik selalu “*nomination by President with the advice and consent of the Senate*”. Dengan mengambil contoh dalam pengangkatan hakim, Yalof mengatakan sampai saat ini setidaknya terdapat dua (2) makna dari terma “*advice and consent*”. Pertama, pemilihan hakim menunjukkan keseimbangan kewenangan antara Senat dan Presiden. Pendapat ini dikemukakan dengan mendasarkan pada *framers intent* (maksud dari perumus) yang tertuang secara eksplisit dalam Konstitusi. Kedua, adalah di luar pokok-pokok pandangan para perumus konstitusi yang menekankan peran politik, partisipasi dan ideologi dalam pengangkatan hakim (Yalof, 2006: 247).

Berpijak dari pandangan kedua ini, terdapat beberapa argumentasi yaitu para hakim dipilih berdasarkan kemampuannya dengan memperhatikan etika, kompetensi dan integritas. Kemudian faktor keterpilihan tidak hanya semata-mata pada kemampuan, melainkan juga

dengan pertimbangan ideologi. Pandangan yang terakhir menganggap bahwa para perumus akan menghilangkan ideologi dan politik dari proses konfirmasi. Dari berbagai komentar sebelumnya, para pendiri negara sangat menyadari implikasi dari setiap pilihan yang ada. Berdasarkan uraian di atas, baik Senat maupun Presiden tidak hanya meneliti dengan cermat profesionalisme (kapasitas dan kapabilitas), tetapi juga menilai pandangan politik dari para kandidat.

Singkatnya, apapun pandangan dari *framers intent* dengan segala perdebatannya, tampak jelas bahwa nominasi dari Presiden selalu diikuti konfirmasi oleh Senat (Epstein, 2005: 26). Praktik dan realitas yang terjadi di Amerika Serikat akan sangat sulit terelakkan, bahwa selain profesionalisme, pertimbangan yang lain yang tidak kalah penting adalah keberpihakan dan ideologi yang dianut oleh para kandidat. Sebagai contoh kewenangan dalam pemilihan hakim merupakan pembagian kewenangan yang ditunjukkan kedua cabang kekuasaan (eksekutif dan legislatif). Senat tidak dapat menominasikan siapapun untuk duduk dalam pengadilan, maupun Presiden dapat memberikan *consent* (persetujuan) yang diperlukan untuk menjadikan seseorang menjadi hakim (Yalof, 2006: 247). Selain preferensi keberpihakan dan ideologi, dalam praktik Senat juga mempertimbangkan penerimaan atau penolakan dari Anggota Senat asal calon pejabat yang dinominasikan Presiden atau disebut dengan *senatorial courtesy* yakni *a custom of the U.S. Senate of refusing to confirm a presidential appointment of an official in or from a state when the appointment is opposed by the senators or senior senator of the president's party from that state* (<https://www.merriam-webster.com/dictionary/senatorial%20courtesy>).

Perlu diingat bahwa langkah pertama Presiden dalam hal kewenangan untuk mengusulkan harus disesuaikan dengan preferensi dari Senat, karena pada akhirnya Senat dapat melakukan hak veto terhadap pilihan Presiden tersebut (Chang, 2003: 2-3). Sistem yang berlaku di Amerika memperlihatkan bahwa politisi sangat berkepentingan terhadap pengangkatan pejabat negara, karena pejabat yang terpilih diharapkan dapat merefleksikan kebijakan dari politisi tersebut “*the idea behind appointments is simple: if politician appoints someone like herself...*” (Chang, 2003: 2-3). Presiden Amerika

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

Serikat ketika memilih Hakim juga mendasarkan pilihannya sesuai dengan kepentingan partai. Pada kasus lain, dipertimbangkan juga penyesuaian kebijakan atau paham yang dianut Presiden dan preferensi ideologi yang dianut oleh Hakim (Eipstein, 2005: 70).

Terdapat perbedaan kewenangan antara Presiden dan Senat dalam melakukan pemilihan. Presiden memilih para calon (*nominees*), tetapi Senat dapat memberi veto terhadap para calon tersebut (Chang, 2003: 7). Pertanyaan yang diajukan berikutnya adalah apakah Presiden Amerika Serikat dapat mengabaikan Senat, atau veto Senat memiliki kekuatan yang sangat berarti? Chang mengungkapkan, faktanya bahwa kekuatan veto yang dimiliki Senat merupakan bagian penting dalam proses pemilihan. Hasil dari veto tersebut, cukup membuat Presiden untuk memperhatikan preferensi dari Senat. Jika Presiden tidak mengantisipasi keputusan Senat, Presiden akan menghadapi konsekuensi yang panjang dan berlarut-larut sehingga Presiden lebih memilih berkompromi dengan Senat (Chang, 2003: 7-8).

Model pengangkatan pejabat publik di Amerika Serikat yang harus dengan pertimbangan dan persetujuan Senat tersebut, setidaknya memberikan dua pelajaran. *Pertama*, pengangkatan pejabat negara melalui persetujuan badan perwakilan adalah suatu hal yang wajar dalam konsep negara demokrasi yang menerapkan prinsip *checks and balances*. Walau demikian, sistem politik di Amerika sangatlah berbeda dengan Indonesia, sehingga tidak dapat begitu saja konsep tersebut diterapkan di Indonesia secara keseluruhan. *Kedua*, dalam proses pengangkatan tersebut, proses kepentingan politik dari badan perwakilan tidaklah dapat dihindari. Hal tersebut dapat dilihat dari preferensi politik dari Senat, sehingga jika pertimbangan dan persetujuan dari Senat tidak diperhatikan oleh Presiden, maka dapat menimbulkan proses politik yang berkepanjangan.

Proses pengangkatan pejabat negara yang berkepanjangan inilah yang juga disebutkan oleh Bagir Manan sebagai salah satu efek negatif proses pengangkatan pejabat negara harus melalui persetujuan badan perwakilan (Manan, 2006: 48). Dan ini terbukti di Indonesia, saat DPR memutuskan untuk lebih dulu memproses pengisian Pimpinan KY dibandingkan Pimpinan KPK, dimana pimpinan dua lembaga tersebut

akan sama-sama berakhir Desember 2015. Padahal Surat dari Presiden Jokowi kepada DPR terkait pengisian jabatan Pimpinan KPK sudah lebih dahulu yakni dengan Nomor Surat R54/Pres/09/2015 per 2 September 2015, sedangkan terkait dengan pengisian jabatan Pimpinan KY dengan Nomor Surat R-56/Pres/09/2015 tanggal 8 September 2015 (<http://news.detik.com/berita/3036459/selain-capim-kpk-dpr-juga-bacakan-surat-calon-komisioner-ky-dan-dubes>). Jabatan Pimpinan KY Periode 2015-2020 pun telah diputuskan DPR pada 20 Oktober 2015, walau ada dua orang yang tidak disetujui dari tujuh orang yang diajukan (<http://www.cnnindonesia.com/politik/20151020133753-32-86052/komisi-hukum-dpr-tolak-dua-calon-komisioner-ky/>).

Perlakuan berbeda dalam pengisian Pimpinan KPK yang masih ditunda dan menunggu masa sidang berikutnya. Selain itu, pernah terjadi penolakan alias tidak diberikannya persetujuan terhadap calon Hakim Agung yang diajukan oleh KY di DPR pada tahun 2014 dan 2016 yang membuat posisi Hakim Agung yang seharusnya terisi menjadi kosong karena harus menunggu proses yang cukup lama (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52f11a1596019/dpr-tolak-tiga-calon-hakim-agung-sulan-ky> dan <http://nasional.inilah.com/read/detail/2320942/komisi-iii-dpr-tolak-4-calon-hakim-agung-dari-ky>).

Selain persoalan waktu yang dapat berlarut-larut, persoalan lain yang muncul adalah peluang politik dagang sapi (*kohandel*) (Manan, 2006: 48). Politik dagang sapi ini, baik mengenai orangnya (subjek), maupun kekuatan politiknya. Politik dagang sapi ini juga terkait dengan *politicking* dimana ada upaya-upaya negatif dari para politisi di parlemen untuk mendukung calon yang dapat mengamankan perkara atau juga yang paling menguntungkan bagi partai ataupun politisi itu sendiri. Kasus *Traveller Cheque* pada tahun 2004 menjadi bukti nyata adanya kasus korupsi dalam hal kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara tersebut.

Harijanti menyebutkan pengisian jabatan Hakim Agung dan Hakim Konstitusi di Indonesia menunjukkan lebih bersifat *politicking* karena keikutsertaan badan perwakilan rakyat atau parlemen. Di satu sisi, keterlibatan tersebut memiliki makna positif sebagai penguatan legitimasi calon yang terpilih, namun di sisi

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

lain, dapat menimbulkan problem karena dapat terjadi politik tawar-menawar sehingga dapat menghasilkan keterpilihan hakim atas dasar preferensi politik atau bahkan personal (Harijanti, 2014: 555-556).

Dalam rangka mengurangi sifat *politicking* tersebut, Bagir Manan mengatakan beberapa model pengisian pejabat negara, misalnya dengan sistem rekrutmen yang lebih terbuka (antara lain melibatkan fakultas hukum), promosi yang ditangani secara lebih terorganisasi, keterlibatan DPR yang lebih intensif dalam seleksi pejabat negara (Hakim Agung), partisipasi masyarakat, telah berhasil mengurangi nepotisme secara signifikan. Hal yang mungkin sulit dihapuskan adalah 'simpati' atau preferensi (*political preference*) dari DPR terhadap seorang calon. Sepanjang hal itu atas dasar pertimbangan yang wajar bukanlah sebagai sesuatu yang mesti ditiadakan. Preferensi yang harus ditiadakan adalah kalau menggunakan ukuran 'orang kita' dan 'bukan orang kita', (*spoil system*) yang menciptakan nepotisme politik (*political nepotism*), atau semata-mata berdasarkan laporan tanpa suatu pemeriksaan mendalam kebenarannya (Manan, 2007: 25).

Selain dua persoalan negatif tersebut, seringkali dalam proses pengisian pejabat negara melibatkan Panitia Seleksi (Pansel), sehingga dalam prosesnya ada sesi wawancara yang dianggap sebagai bagian *fit and proper test* (FPT) yang biasa dilakukan DPR dalam pengisian pejabat negara. Pelibatan Pansel sendiri dapat dianggap sebagai suatu hal yang positif karena biasanya diisi oleh orang-orang yang memiliki kompetensi dengan integritas yang baik. Dengan demikian, dapat diharapkan proses seleksi calon pejabat negara sebelum diajukan oleh Presiden ke DPR dapat menghasilkan calon yang lebih baik. Bahkan hal tersebut merupakan bagian dari memperkuat aspek partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan negara.

Dari aspek partisipasi publik, maka keterlibatan publik (rakyat) dalam pengisian pejabat negara merupakan kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara secara langsung atau tidak langsung, dan memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*) (dalam Budiardjo, 2014: 367). Dalam konteks demokrasi perwakilan,

maka tidak berarti keterlibatan rakyat kemudian diserahkan begitu saja kepada wakil rakyat di parlemen. Harus ada upaya yang dilakukan oleh rakyat baik individu maupun kelompok untuk dapat memberikan pengaruh dalam pengisian pejabat negara melalui badan perwakilan.

Bagaimanapun dalam demokrasi kehadiran wakil rakyat tidak menghilangkan peran masyarakat dalam penentuan keputusan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat itu sendiri. Kalau dalam demokrasi elit, partisipasi masyarakat begitu dibatasi, dalam demokrasi partisipatoris keterlibatan masyarakat yang luas dan bermakna merupakan keniscayaan. Hal ini dikarenakan makna hakiki dari demokrasi adalah memberi dorongan bagi masyarakat berperan serta dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. R. B. Gibson menambahkan, demokrasi partisipatori tidak hanya berupaya mewujudkan pemerintahan yang demokratis (*democratic government*), tetapi juga masyarakat yang demokratis (*democratic societies*) (dalam Isra, 2010: 284).

Dengan demikian, upaya melakukan pelibatan partisipasi rakyat dalam kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara dari ini adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis sekaligus pula masyarakat yang demokratis. Apabila ini tidak dilakukan, maka DPR tidak lain telah menerapkan yang dinamakan demokrasi elitis, sebagaimana disebut Gibson demokrasi elit cenderung menisbikan peran masyarakat setelah proses pemilihan umum selesai, yaitu dengan terpilihnya wakil rakyat. Jika warga negara telah melaksanakan hak pilihnya dalam pemilihan umum, maka seterusnya penyelenggaraan pemerintahan diserahkan kepada mereka yang terpilih menjadi anggota lembaga legislatif. Hal ini berpotensi pada pengabaian atau juga upaya melupakan kepentingan masyarakat yang mengitari anggota legislatif tersebut. Gibson menambahkan, masyarakat lebih cenderung memikirkan diri sendiri sehingga sering terjadi perbedaan kepentingan yang dapat menimbulkan konflik (dalam Isra, 2010: 284).

Partisipasi publik yang terbuka bagi siapapun maupun melalui Pansel yang terdiri dari pakar dianggap sebagai jalan terbaik mempertahankan sisi positif kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara, dan untuk mengurangi dampak negatif yang sering kali muncul. Pansel yang

De Jure

Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

berisi pakar haruslah memiliki integritas yang baik dan profesionalitas yang tinggi. Secara teknis, tim pakar terlibat secara langsung dalam proses seleksi pejabat publik di DPR. Keterlibatan pakar ini sangat penting untuk menggali moralitas dan profesionalitas calon pimpinan institusi. Disadari bahwa anggota DPR datang dari beragam latar belakang. Tingkat pemahaman anggota DPR atas suatu isu yang menjadi tugas fungsi suatu institusi dapat berbeda. Atas hal tersebut, pelibatan tim pakar dibutuhkan oleh DPR untuk mengukur kelayakan dan kepatutan individu yang akan dipilih sebagai pimpinan maupun pejabat di sebuah institusi negara. Pelibatan tim pakar dalam seleksi pejabat publik telah dilakukan Komisi III DPR tahun 2014 ketika memilih Calon Hakim Konstitusi (**KPK, 2014: 45-46**).

Namun demikian, pelibatan Pansel yang dapat dikatakan menjadi representasi publik sering kali membuat proses seleksi calon pejabat negara terjadi pengulangan atau *redundancy* sehingga tidak efektif dan efisien. Hal tersebut khususnya dalam proses tatap muka dan wawancara (*fit and proper test*), baik yang dilakukan oleh Pansel maupun di DPR (**Susanto, 2017: 11**). Hal inilah yang kemudian harus diperhatikan.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka upaya yang dapat dilakukan sebagai jalan mewujudkan kewenangan DPR dalam pengisian pejabat negara yang akuntabel dan partisipatif adalah:

- 1) Bentuk keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara adalah memberikan pertimbangan dan persetujuan dalam satu paket untuk menghindari tawar-menawar (*bargaining position*), disertai dengan limitasi waktu yang jelas, sehingga tidak menjadi berlarut-larut pengisian pejabat negara di DPR. Bentuk lain seperti mengajukan, memilih dan menjadi tempat konsultasi seharusnya dihindari atau dihapuskan agar tidak menjadi bias dan terlalu banyaknya model keterlibatan DPR tersebut.
- 2) Untuk pejabat negara yang akan diproses di DPR tanpa keterlibatan lembaga lain, maka mekanisme yang dilakukan dengan cara membentuk Pansel (panitia seleksi) untuk melakukan seleksi secara administratif, kesehatan calon, dan tidak ada proses *fit and proper test*.

- 3) Ketika DPR menerima nama-nama calon pejabat negara yang diusulkan oleh Presiden atau lembaga lain, maka DPR segera mengundang pakar yang akan terlibat dalam proses *fit and proper test* calon.
- 4) Sebelum dilakukan *fit and proper test*, rakyat diberikan waktu untuk memberikan masukan dan saran terkait calon yang diajukan, untuk kemudian dicatat dan dikonfirmasi baik oleh pakar maupun Anggota DPR.
- 5) Proses pelaksanaan *fit and proper test* hanya dilakukan di DPR agar tidak terjadi pengulangan atau *redundancy*, dengan dibantu oleh pakar-pakar terbaik sehingga dapat mengukur kapasitas, integritas dan garis ideologi perjuangan calon. Baik pakar maupun anggota DPR dapat saling bergantian untuk memperdalam berbagai macam isu dan potensi yang ada pada diri calon.
- 6) Pakar memberikan rekomendasi nama-nama yang layak untuk diberikan persetujuan. DPR tidak boleh keluar dari nama-nama yang direkomendasikan pakar tersebut.
- 7) Fraksi-fraksi ataupun Anggota DPR memberikan catatan pertimbangan sebelum menentukan diberikannya persetujuan atau tidak persetujuan terhadap calon. Dengan demikian, DPR tidak akan memberikan persetujuan tanpa ada catatan pertimbangan terlebih dahulu.

Tujuh (7) usulan penguatan akuntabilitas dan partisipasi dalam pelaksanaan kekuasaan DPR tersebut merupakan upaya menciptakan kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara yang demokratis serta mengurangi efek negatif berupa *politicking* yang sering kali muncul. Penataan ulang kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara sesuai dengan 7 (tujuh) usulan tersebut perlu dilakukan melalui pendekatan perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya, atau dengan mekanisme pengujian undang-undang di MK, atau lebih cepat menggunakan instrumen konvensi ketatanegaraan.

KESIMPULAN

Kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perkembangan yang signifikan. Jika sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, DPR

De Jure

 Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

tidak terlibat sama sekali dalam pengisian pejabat negara, maka pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan DPR menjadi terlibat dalam pengisian beberapa pejabat negara. Pengaturan keterlibatan DPR tersebut juga berkembang tidak hanya dalam UUD NRI Tahun 1945, tetapi juga dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya baik ditingkat undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan presiden. Adapun bentuk keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara tersebut dapat berbentuk mengajukan, memilih, memberikan persetujuan, memberikan pertimbangan dan menjadi tempat konsultasi. Melalui berbagai macam bentuk keterlibatan tersebut, setidaknya ada 27 (dua puluh tujuh) jabatan negara yang pengisiannya harus dengan kekuasaan DPR. Kondisi tersebut menunjukkan perubahan bandul kekuasaan yang semakin memperkuat kekuasaan DPR khususnya pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945. Penguatan kekuasaan DPR tersebut dalam praktiknya juga tidak dibarengi dengan proses yang partisipatif dan transparan bahkan terjadi proses *politicking* serta kasus penyuaipan, sehingga mendorong berbagai elemen untuk mengevaluasi berbagai macam bentuk keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara.

Sementara itu, dalam perspektif demokrasi dan *checks and balances*, kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara tersebut memiliki makna sebagai perwujudan daulat rakyat serta prinsip mengawasi dan mengimbangi antar cabang kekuasaan negara. Karena itu, secara prinsip, kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara dapat dibenarkan sepanjang sesuai dengan kaidah yang diatur dalam konstitusi dengan pula menerapkan model yang partisipatif dan transparansi.

SARAN

Ada dua (2) saran mendasar yang diperoleh dalam penelitian ini yaitu berkaitan dengan dasar hukum dan model keterlibatan DPR. *Pertama*, berkaitan dengan dasar hukum keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara harus dibatasi kembali, tidak boleh ada dasar hukum PP apalagi Perpres yang memberikan kewenangan keterlibatan DPR, mengingat hal ini merupakan urusan ketatanegaraan yang seharusnya diatur dalam konstitusi maupun tingkat undang-undang.

Dengan demikian, hanya dasar hukum UUD NRI Tahun 1945 dan undang-undang organik serta undang-undang biasa yang dapat memberikan kewenangan keterlibatan DPR. Khusus undang-undang biasa berkaitan dengan jenis kelembagaan yang memerlukan keterlibatan DPR dalam pengisian pejabatnya, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut secara lebih mendalam.

Kedua, berkaitan dengan model keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat Negara dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan publik atau rakyat sehingga tidak hanya mewujudkan pemerintahan (DPR) yang demokratis namun juga menciptakan masyarakat yang demokratis. Partisipasi publik yang disertai transparansi juga akan dapat menghilangkan bias politisasi dalam keterlibatan DPR tersebut. Karenanya ada 7 (tujuh) usulan model kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara yakni: (1) memberikan persetujuan disertai pertimbangan; (2) dibentuknya panel untuk seleksi administrasi dan kesehatan; (3) dibentuknya tim pakar yang bermoral dan profesional; (4) diterimanya catatan dan masukan masyarakat; (5) dilakukan *fit and proper* hanya sekali di DPR saja tanpa perlu di Panel agar tidak terjadi pengulangan, dengan bantuan pakar tersebut DPR melakukan *fit and proper test* untuk memperoleh kapasitas, integritas dan ideologi perjuangan calon; (6) pakar mengusulkan calon yang layak disetujui; (7) DPR memberikan keputusan persetujuan atau tidak persetujuan disertai catatan pertimbangan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN**Buku**

- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2008.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013.
- Chang, Kelly H. *Appointing Central Bankers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Eipstein, Lee and Segal, Jeffrey A, *Advice and Consent: The Politics of Judicial Appointments*, Oxford University Press, New York, 2005.
- Fachrudin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Hamidi, Jazim, dkk. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Bandung, 2007.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Istanto, F. Sugeng. *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, *5 Perspektif Antikorupsi KPK bagi DPR*, Penerbit KPK, Jakarta, 2014.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- , *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006.
- , *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Dalam UU No. 4 Tahun 2004*, FH UII Pers, Yogyakarta, 2007.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2007.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif, *Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*

Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.

Yalof, David A. "Resolved, The President Has Too Much Power in The Selection of the Judges, Pro" dalam Richard Ellis and Michael Nelson, eds., *Debating the Presidency*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 2006.

Jurnal dan Makalah

- Asshiddiqie, Jimly. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Amandemen Keempat UUD 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, Bali 14-18 Juli 2003.
- Harijanti, Susi. Pengisian Jabatan Hakim: Kebutuhan Reformasi dan Pengekangan Diri, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 21 No. 4, Oktober 2014.
- Susanto, Mei. Revitalisasi Peran Publik Dalam Pengangkatan Calon Hakim Agung, *Jurnal Peradilan Indonesia (Teropong)*, Vol. 6, Juli-Desember 2017.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

- UUD NRI Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan.
- Putusan MK Nomor 27/PUU-XI/2013.
- Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 545 K/Pid.Sus/2013
- Putusan MK Nomor 16/PUU-XII/2014.
- Putusan MK Nomor 22/PUU-XIII/2014.
- Risalah Sidang MK No. Perkara 16/PUU-XII/2014, tanggal 15 April 2014.
- UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, LN Tahun 1999 Nomor 33, TLN RI Nomor 3817.
- UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, LN Tahun 1999 Nomor 165, TLN RI Nomor 3886.

De Jure Akreditasi LIPI: No:740/AU/P2MI-LIPI/04/2016

- UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, LN Tahun 2002 Nomor 2, TLN RI Nomor 4168.
- UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, LN Tahun 2002 Nomor 137, TLN RI Nomor 4250.
- UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, LN Tahun 2002 Nomor 139, TLN RI Nomor 4252.
- UU Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, LN Tahun 2004 Nomor 7, TLN RI Nomor 4357.
- UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, LN Tahun 2004 Nomor 127, TLN RI Nomor 4439.
- UU Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, LN Tahun 2006 Nomor 64, TLN RI Nomor 4635.
- UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, LN Tahun 2008 Nomor 61, TLN RI Nomor 4846.
- UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, LN Tahun 2008 Nomor 139, TLN RI Nomor 4899.
- UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, LN Tahun 2009 Nomor 3, TLN RI Nomor 4958.
- UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, LN Tahun 2011 Nomor 101, TLN RI Nomor 5246.
- UU Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelejen Negara, LN Tahun 2011 Nomor 105, TLN RI Nomor 5249.
- UU Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, LN Tahun 2011 Nomor 106, TLN RI Nomor 5250.
- UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, LN Tahun 2011 Nomor 111, TLN RI Nomor 5253.
- UU Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat, LN Tahun 2011 Nomor 115, TLN RI Nomor 5255.
- UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, LN Tahun 2014 Nomor 297, TLN RI Nomor 5606.
- PP Nomor 57 Tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional, LN Tahun 2002 Nomor 102, TLN RI Nomor 4125.
- PP Nomor 18 Tahun 2014 tentang Lembaga Sensor Film, LN Tahun 2014 Nomor 48, TLN RI Nomor 5515.
- Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Dewan Energi Nasional dan Tata Cara Penyaringan Calon Anggota Dewan Energi Nasional.

Sumber Lain

- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Daring, dalam (<http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/index.php>)
- CNN Indonesia 20 Oktober 2015 (<http://www.cnnindonesia.com/politik/20151020133753-32-86052/komisi-hukum-dpr-tolak-dua-calon-komisioner-ky/>)
- Detik 5 Oktober 2015 (<http://news.detik.com/berita/3036459/selain-capim-kpk-dpr-juga-bacakan-surat-calon-komisioner-ky-dan-dubes>)
- Hukum Online 4 Februari 2014 (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52f11a1596019/dpr-tolak-tiga-calon-hakim-agung-usulan-ky>)
- Inilah 30 Agustus 2016 (<http://nasional.inilah.com/read/detail/2320942/komisi-iii-dpr-tolak-4-calon-hakim-agung-dari-ky>)
- Kamus Merriam Webster Online, Senatorial Courtesy, (<https://www.merriam-webster.com/dictionary/senatorial%20courtesy>)
- Mahfud MD, DPR Memang Kebablasan, dalam (<http://nasional.sindonews.com/read/2013/09/28/18/788395/dpr-memang-kebablasan>)

HALAMAN KOSONG