

KEWENANGAN DPR DALAM MELAKSANAKAN UJI KEPATUTAN DAN KELAYAKAN BAGI CALON PEJABAT PUBLIK DARI ASPEK KETATANEGARAAN

FIT AND PROPER TEST FOR PUBLIC THE OFFICIALS CANDIDATE PERSPECTIVE ON CONSTITUTIONAL ASPECTS

I Ketut Bayu Pawana

IPDN Kampus NTB Kepala Unit Pengamanan Dalam

E-mail : ketutpawana@yahoo.com

Naskah diterima :14/06/2014; revisi : 25/06/2014/; disetujui : 28/07/2014

ABSTRACT

Constitution Amendments in 1999-2002, significantly changed the constitutional system of Indonesia. One of constitution amendments concept is to empower the Parliament functions, beside their main function there is a new parliament authority i.e. involvement in appointing the public officials. Such Involvement is limited to the authority of “election” and “approval”. In fact, the Law Number 3 of 2009 concerning the Supreme Court and the Law Number 18 of 2011 concerning the Judicial Commission describe two forms of authority of the House of Representatives that is “election “with the fit and proper test mechanisms. The authority granted to the House of Representatives to carry out the fit and proper test for public officer candidate is based on the strengthening of the Parliament role and functions provided by the Constitution, checks and balances mechanism that govern the relationship between the state institutions of the same level and mutually control each other. Fit and proper test is the mechanism of appointing public officials by the House of Representatives. However, the suitability of the Parliament authority to implement fit and proper tests for public officials candidate against the Constitution of 1945 stipulated irrelevant or contradicts the Law Number 3 of 2009 concerning the Supreme Court and the Law Number 18 of 2011. Constitution mandate that is only on the authority to give approval is directed to the authority to elect by fit and proper test mechanism by the two Laws.

Keywords: Authority Parliament and Fit and Proper Test

ABSTRAK

Amandemen yang dilaksanakan pada tahun 1999-2002, merubah secara signifikan sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu konsep Amandemen Konstitusi yaitu lebih memberdayakan fungsi DPR, disamping fungsi pokoknya dan adanya kewenangan baru yakni keterlibatan dalam penentuan Pejabat Publik. Keterlibatan tersebut dibatasi pada kewenangan “pemilihan” dan “persetujuan”. Kenyataannya UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung dan UU No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial mengatur sama kedua bentuk kewenangan DPR tersebut yakni “memilih” dengan mekanisme uji kepatutan dan kelayakan. Timbulnya kewenangan DPR untuk melaksanakan uji kepatutan dan kelayakan bagi calon pejabat publik didasari oleh adanya penguatan peran dan fungsi DPR yang diberikan oleh Konstitusi, mekanisme checks and balances yang mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya. Uji kepatutan dan kelayakan merupakan mekanisme penentuan pejabat publik oleh DPR. Namun demikian kesesuaian kewenangan DPR melaksanakan uji kepatutan dan

kelayakan bagi calon pejabat publik terhadap UUD NRI Tahun 1945 diatur menyimpang atau bertentangan oleh UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung dan UU No. 18 Tahun 2011. Amanat Konstitusi yang hanya memberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan oleh kedua UU tersebut digiring kepada kewenangan untuk memilih dengan mekanisme uji kepatutan dan kelayakan.

Kata Kunci: Uji Kepatutan dan Kelayakan

PENDAHULUAN

AMANDEMEN KEEMPAT UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membawa perubahan mendasar terhadap lembaga-lembaga negara.¹ Ada lembaga negara yang semula terdapat dalam UUD 1945 menjadi dihapuskan, ada pula perubahan kedudukan dan kewenangan lembaga negara, dan ada pula pembentukan lembaga negara baru.

Salah satu amanat perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah memberdayakan lembaga legeslatif yang secara teoritis memang mempunyai fungsi legislasi. Sebagai lembaga legislatif, sudah sepatutnya parlemen mempunyai peran lebih dalam proses legislasi. Tetapi peran lebih parlemen itu, bukan berarti menafikan kemungkinan lembaga eksekutif, termasuk Presiden.²

Dalam UUD NRI Tahun 1945 dengan jelas disebutkan pada Pasal 20A ayat (1) bahwa : “*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.*” Hal ini menjelaskan bahwa konstitusi menghendaki suatu kesetaraan atau kemitraan antara eksekutif dan legislatif sehingga tercipta sistem *checks and balances*.

Sejalan dengan fungsi legislasi, DPR juga sudah terlibat dalam penentuan pejabat publik. Hal ini didasari oleh ketentuan

dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni pada Pasal 23F ayat (1) menyangkut kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menentukan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan secara langsung terlibat dalam proses pemilihan. Demikian pula DPR diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan terhadap calon pejabat publik seperti yang dimaksud dalam Pasal 24B ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Dengan diberikannya kewenangan kepada DPR untuk terlibat dalam penentuan pejabat publik dalam bentuk pemilihan maupun persetujuan, DPR menandatangani kedalam mekanisme uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) bagi calon pejabat publik yang akan selanjutnya ditetapkan atau diresmikan oleh Presiden.

Terkait pelaksanaan uji kepatutan dan kelayakan yang telah dilaksanakan oleh DPR terhadap calon pejabat publik, Marzuki Alie berpendapat sebaiknya wewenang menyeleksi itu ditiadakan lagi, menyusul potensi kesepakatan (*deal*) dalam pelaksanaannya. Namun, Saan menilai pencabutan wewenang menyeleksi justru membuat parlemen semakin tidak dipercaya rakyat.³

Berkaitan dengan pengangkatan pejabat publik menjadi ranah yang abu-abu (*ka-bur*) bahkan mengarah ke pertentangan norma, di mana sistem *checks and balances* yang diharapkan oleh Konstitusi dijawantahkan kepada peranan DPR yang dominan. Konsep Uji Kepatutan dan Kelayakan yang digelar oleh DPR merupakan upaya

¹ Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 22.

² Denny Indrayana, dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, cet. ke-3, 2013), hlm. xxv.

³ <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/09/22/mtieer-dpr-tak-usah-fit-and-proper-test-pimpinan-lembaga-negara>

untuk ikut dalam proses pemilihan Pejabat Publik dan pada akhirnya menempatkan Presiden sebagai penerima hasil final dan hanya menetapkan hasil tersebut.

Pelaksanaan uji kepatutan dan kelayakan kepada Calon Hakim Agung oleh DPR didasarkan atas kewenangan yang diberikan oleh UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung terutama pada Pasal 8 ayat (2), menyatakan bahwa : “Calon Hakim Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial.” Pasal 8 ayat (3) menyatakan 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.”

Sedangkan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24A ayat (1) diatur bahwa: “Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.” Terlihat perbedaan kewenangan yang diberikan kepada DPR dalam keterlibatannya untuk menentukan Hakim Agung antara UUD NRI Tahun 1945 dengan produk hukum di bawahnya yakni UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung.

Bertitik tolak pada latar belakang yang dikemukakan di atas, tulisan ini hendak melakukan studi terhadap dasar kewenangan DPR melaksanakan uji kepatutan dan kelayakan bagi calon pejabat publik pada sistem ketatanegaraan Indonesia dan kesesuaian kewenangan DPR melaksanakan uji kepatutan dan kelayakan bagi calon pejabat publik terhadap UUD NRI Tahun 1945 Penelitian yang dilakukan untuk artikel ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara

mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu. Penelitian normatif seringkali disebut dengan penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang objek kajiannya adalah dokumen peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka.⁴ Dalam membedah permasalahan penulis akan menggunakan beberapa pendekatan sebagai berikut:

Pendekatan perundang-undangan (*statute Approach*); merupakan pendekatan yang mengkaji tentang asas-asas hukum, norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan baik yang berasal dari undang-undang, dokumen, dan sumber-sumber resmi yang berkaitan dengan penelitian ini.

Pendekatan konsep (*conceptual Approach*); Merupakan pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji konsep-konsep, asas-asas, teori-teori, pendapat para ahli dari literatur-literatur yang ada kaitannya dengan permasalahan yang akan dikaji.

Pendekatan historis (*historical approach*); Pendekatan historis dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu.

Dalam menganalisis bahan hukum data yang diperoleh dalam studi kepustakaan atas bahan hukum akan diuraikan dan dihubungkan sedemikian rupa sehingga dapat disajikan dalam penulisan yang lebih sistematis guna mencapai target yang diinginkan berupa jawaban permasalahan. Pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif, yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum untuk permasalahan yang bersifat konkret yang sedang dihadapi.

⁴ Soejono dan H. Abdurahman, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003) hlm. 56

PEMBAHASAN

A. Timbulnya Kewenangan DPR Melaksanakan Uji Kepatutan dan Kelayakan Bagi Calon Pejabat Publik

1. Penguatan Fungsi Dan Peran DPR

Menurut JJ. Rousseau yang menggagas teori kedaulatan rakyat menyatakan bahwa kedaulatan tertinggi ada ditangan rakyat, dalam pelaksanaan kedaulatan tersebut rakyat mewakili atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara. Kemudian negara memecah menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan pada pemerintah, ataupun lembaga perwakilan.⁵

Dalam negara-negara modern (*modern states*), interaksi mendasar antar lembaga negara termasuk dalam fungsi legislasi diatur oleh konstitusi. Pola hubungan antara eksekutif dan legislatif sangat ditentukan oleh corak sistem pemerintahan. Di dalam literatur hukum tata negara dan ilmu politik, terdapat berbagai varian sistem pemerintahan. Namun yang paling umum yaitu sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, dan sistem semi presidensial. Sistem pemerintahan tersebut mempunyai karakter yang berbeda satu sama lainnya. Perbedaan itu tidak hanya menyangkut karakter umum yang berlaku pada masing-masing sistem pemerintahan, tetapi juga menyangkut pola dalam proses pembentukan undang-undang (fungsi legislasi).

Pada masa orde baru di mana dalam UUD 1945 sangat memberikan kekuasaan yang begitu besar kepada Presiden (*executive heavy*), Presiden ditempatkan pada posisi yang sangat penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Itu terlihat dengan dimilikinya dua fungsi penting oleh Presiden, yaitu fungsi sebagai Kepala Negara dan fungsi sebagai Kepala

Pemerintahan. Untuk itu kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden menembus pada area kekuasaan-kekuasaan yang lain, seperti kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.⁶

Secara eksplisit UUD 1945 memberikan kekuasaan penuh terhadap Eksekutif yakni Presiden untuk menentukan pengangkatan dan pemberhentian "*Pejabat Publik*" walaupun hanya mencantumkan beberapa pejabat saja seperti menteri, duta dan konsul. Namun, karena Presiden mempunyai kewenangan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, dan mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah, maka hampir semua pejabat tinggi diangkat oleh Presiden, seperti: Hakim-Hakim Agung, Jaksa Agung, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan, dan lain-lain.⁷

Kembali terkait dengan hal yang melatarbelakangi proses Amandemen Konstitusi adalah mempertegas adanya pembatasan dan pemisahan kekuasaan antara cabang-cabang kekuasaan negara yang pada masa sebelum Amandemen terjadi penumpukan kekuasaan pada salah satu cabang kekuasaan dengan mengkebiri cabang kekuasaan yang lain.

Berhubungan dengan pembatasan kekuasaan, menurut Mariam Budiardjo : "*Membagi kekuasaan secara vertikal dan horizontal.*" Secara vertikal, kekuasaan dibagi berdasarkan tingkatan dan hubungan antar tingkatan pemerintahan. Sementara secara horizontal, kekuasaan menurut fungsinya yaitu membedakan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁸

⁶ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Cetakan ke-1, 2009), hlm. 77.

⁷ Abdul Ghoffar, *Op. Cit.*, hlm. 80.

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, Cetakan ke-29, 1989), hlm. 138.

⁵ suwarso1951.files.wordpress.com/2013/03/teori-kedaulatan.docx, hlm. 4.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 telah terjadi prinsip pemisahan kekuasaan antar lembaga negara, hal ini terjadi karena telah ada kesepakatan dari para perumus perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang tergabung dalam PAH III/I BP MPR untuk membatasi kekuasaan Presiden atau eksekutif sekaligus meningkatkan kewenangan legislatif dan yudikatif, yang terjadi pada era sebelum Amandemen UUD NRI Tahun 1945.

Perubahan ketiga terhadap UUD NRI Tahun 1945 memberikan peran baru yakni pada Pasal 23F Ayat (3); Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 24B Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal-Pasal tersebut DPR diberikan kewenangan oleh Konstitusi untuk ikut terlibat dalam penentuan "*Pejabat Publik*" dalam bentuk "*memilih*" dan "*persetujuan*".

Dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menegaskan kembali mengenai kewenangan baru DPR dalam menentukan "*Pejabat Publik*" seperti yang diatur dalam Pasal 23F, Pasal 24A, dan Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945. UU No 27 Tahun 2009 mengatur kewenangan DPR dalam penentuan "*Pejabat Publik*" dalam Pasal-pasal nya yakni : Pasal 71 huruf (m) menyatakan bahwa : "*memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD*"; Pasal 71 huruf (o) menyatakan bahwa : "*memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial*"; dan Pasal 71 huruf (p) menyatakan bahwa : "*memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.*" Tidak hanya dalam bentuk Undang-undang saja penegasan terhadap kewenangan DPR dalam hal penentuan Pejabat Publik juga diperkuat

dengan Peraturan yang dibuat oleh DPR sendiri yakni Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib (Tatib). Dalam Tatib tersebut dimuat dalam Pasal 191 menyatakan bahwa :

- 1) "(1) Dalam hal peraturan perundang-undangan menentukan agar DPR mengajukan, memberikan persetujuan, atau memberikan pertimbangan atas calon untuk mengisi suatu jabatan, rapat paripurna menugaskan kepada Badan Musyawarah untuk menjadwalkan dan menugaskan pembahasannya kepada komisi terkait.
- 2) Tata cara pelaksanaan seleksi dan pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh komisi yang bersangkutan, meliputi:
 - a. Penelitian administrasi;
 - b. Penyampaian visi dan misi;
 - c. Uji kelayakan (*fit and proper test*);
 - d. Penentuan urutan calon; dan/atau
 - e. Diumumkan kepada publik."

Keberadaan peraturan perundang-undangan yang memiliki hubungan hirarkisme yakni UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan sumber hukum tertinggi kemudian UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD merupakan pengaturan terhadap lembaga legislatif penjabaran dari amanat konstitusi, dan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib yang secara spesifik fungsi dan peran DPR. Berdasarkan pengaturan yang dimuat dalam ketiga peraturan perundang-undangan tersebut di atas jelas menegaskan fungsi dan peran DPR yang menguat dengan segala kewenangan yang diakibatkan dari pengaturan tersebut.

Keterlibatan DPR dengan adanya hak untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan ataupun pertimbangan ini disebut juga sebagai hak untuk konfirmasi (*right to confirm*) lembaga legislatif. Hak

untuk konfirmasi (*right to confirm*) ini khusus diberikan dalam rangka pengangkatan pejabat publik melalui pengangkatan politis (*political appointment*). Dengan adanya hak ini, Dewan Perwakilan Rakyat dapat ikut mengendalikan atau mengawasi kinerja para pejabat publik dimaksud dalam menjalankan tugas dan kewenangannya masing-masing agar sesuai dengan ketentuan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹

2. Refleksi Mekanisme *Checks And Balances*

Pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pelembagaan mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara merupakan isu krusial bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Konsentrasi kekuasaan pada lembaga kepresidenan tanpa diikuti mekanisme pelembagaan *checks and balances* yang efektif di masa lalu membawa Indonesia terperangkap pada otoritarianisme yang panjang. Kegagalan untuk melembagakan mekanisme *checks and balances* hanya akan menempatkan lembaga-lembaga perwakilan (MPR dan DPR) serta institusi demokrasi, seperti pemilu dan partai politik tidak lebih sebagai instrumen bagi legitimasi pelanggaran kekuasaan belaka. Transisi demokrasi yang membuka peluang bagi restrukturisasi kekuasaan tidak saja cukup ditempuh dengan membatasi kekuasaan lembaga kepresidenan, mereformasi sistem pemilihan presiden, tetapi juga pelembagaan *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.

Reformasi lembaga kepresidenan melalui Amandemen UUD 1945 menjanjikan bagi pelembagaan mekanisme *checks and balances* itu. Sejumlah kewenangan Presiden dalam menjalankan fungsi kenegaraan sebagai kepala negara (*head of the*

state) kini dilakukan dengan persetujuan lembaga-lembaga negara lainnya. Presiden dalam mengangkat pejabat-pejabat publik, seperti Ketua Jaksa Agung, Ketua Mahkamah Agung, Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Gubernur Bank Indonesia, Kapolri, dan Panglima TNI memerlukan persetujuan DPR. Bahkan dalam pengangkatan duta besar serta memberikan amnesti dan abolisi, Presiden memerlukan pertimbangan dari DPR. Sedangkan dalam memberikan grasi dan rehabilitasi, Presiden memerlukan pertimbangan dari Mahkamah Agung. Namun dalam menjalankan fungsi pemerintahan, Presiden sebagai Kepala Pemerintahan (*head of Government*) tetap memiliki kewenangan prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri tanpa memerlukan persetujuan dari lembaga negara lainnya.

Berbagai kalangan berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia saat ini bermula kepada ketidakjelasan konsep yang dibangun oleh UUD 1945, tidak adanya *checks and balances* antar alat kelengkapan organisasi negara, selain berbagai kelemahan yang melekat pada UUD 1945. Sejak saat itu, berbagai kalangan menyiapkan bahan kajian untuk perubahan UUD 1945 dan mendesak MPR untuk secepatnya melakukan menghendaki agar dipakai sistem perimbangan kekuasaan (*checks and balances*).

Dijelaskan oleh Ferguson dan McHenry, yang dimaksud dengan sistem perimbangan kekuasaan sebagaimana yang dipraktikkan di Amerika Serikat, sebagai berikut:¹⁰

“Separation of power is implemented by an elaborate system of checks and balances. To mention only a few, Congress is checked by the requirement

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-5 2013), hlm. 304.

¹⁰ Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-6, 2012) hlm. 106

that laws must receive the approval of both of courts.

The president is checked by the fact that he cannot enact laws, that no money may be spent except in accordance with appropriations made by laws, that Congress can override his veto, that he can be impeached, that treaties must be approved and appointments confirmed by the Senate and by judicial review. The judicial branch is checked by the power retained by the people to amend the constitution, by the power the President with the advice and consent of the Senate to appoint fact that Congress can determine the size of courts and limit the appellate jurisdiction of both the Supreme Court and inferior court.”

Secara substantif UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan. Hal itu dapat diketahui antara lain, kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai,¹¹ sehingga UUD 1945 biasa disebut executive heavy, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden. Menurut istilah Soepomo: “*concentration of power and responsibility upon the president*”.

Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya. Sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangku-

tan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.

B. Kesesuaian Kewenangan DPR Melaksanakan Uji Kepatutan dan Kelayakan Bagi Calon Pejabat Publik Terhadap UUD NRI Tahun 1945

1. Kesesuaian Kewenangan DPR Melaksanakan Uji Kepatutan dan Kelayakan Bagi Calon Anggota BPK Terhadap Pasal 23F Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

Dalam pelaksanaan tugasnya BPK terkait erat dengan lembaga perwakilan rakyat. BPK tidak dapat menindaklanjuti hasil kerjanya sendiri tetapi menyerahkan hasil kerja tersebut kepada lembaga lain. Mekanisme ini sengaja disusun para perumus rancangan perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebagai bagian integral sistem *checks and balances* antar lembaga negara agar tidak ada lembaga yang terlalu dominan berkuasa

Keterkaitan tugas dan fungsi BPK sebagai sebuah lembaga yang dibentuk oleh konstitusi dengan lembaga perwakilan rakyat yakni DPR, DPD, dan DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan khususnya menyangkut pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*),¹² menjadi landasan para perumus Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 untuk memberikan pengaturan terhadap keanggotaan BPK. Pada Pasal 23F ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan: “Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.”

Kedudukan BPK sebagai lembaga negara dengan tugas sangat penting memeriksa

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persata, cetakan ke-1, 2010), hlm. 96.

¹² Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op. Cit., hlm. 302

keuangan negara mengharuskan rekrutmen anggota lembaga ini harus diatur sedemikian rupa agar anggota BPK tersebut bebas dari pengaruh tekanan, dan intervensi dari pihak-pihak lain. Untuk itu pengisian anggota BPK dirumuskan dalam ketentuan pasal ini yang melibatkan tiga lembaga negara lain, yaitu DPD, DPR, dan Presiden yang mencerminkan pelaksanaan sistem *checks and balances* antara cabang kekuasaan negara.

Peranan utama rekrutmen anggota BPK berada ditangan DPR yang dipandang merupakan lembaga perwakilan yang mewakili rakyat Indonesia. DPR memilih para anggota BPK tersebut melalui proses pencalonan dan pengujian yang harus transparan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Artinya proses tersebut dilakukan secara terbuka untuk umum dan dapat diketahui secara rinci bagaimana proses dan hasil rekrutmen tersebut.

Hal ini sejalan dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang merupakan peraturan pelaksana dari UUD NRI Tahun 1945, pada Pasal 14 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK menyatakan bahwa: "Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD." Kemudian pada Pasal 14 ayat (5) dinyatakan pula: "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan anggota BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR." Dengan landasan konstitusional dan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana di bawahnya tidak serta merta DPR dapat dengan mudah mengintervensi perekrutan anggota BPK. DPR harus melaksanakan proses pemilihan atau penaseleksian dengan terbuka dan menggunakan mekanisme uji kepatutan dan kelayakan serta memperhatikan per-

timbangan dari DPD sebelum selanjutnya diresmikan oleh Presiden.

2. Kesesuaian Kewenangan DPR Melaksanakan Uji Kepatutan dan Kelayakan Kepada Calon Hakim Agung Terhadap Pasal 24 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 Pasal 24 ayat (1) menyatakan bahwa: "*Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*" Isi pasal tersebut mengadopsi isi penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan yang bermuatan norma ke dalam pasal yang diubah merupakan salah satu kesepakatan dasar yang dicapai Panitia Ad Hoc (PAH) I BP MPR dalam melakukan perubahan konstitusi.

Atas dasar itu, para perumus perubahan UUD NRI Tahun 1945 mengatur Pola penentuan atau rekrutmen Hakim Agung dengan melibatkan sekaligus 3 (tiga) lembaga negara yakni Komisi Yudisial, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Mekanisme pengangkatan hakim agung menurut Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 ditetapkan oleh Presiden setelah menerima calon hakim agung yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam hal ini, DPR dalam kapasitasnya sebagai representasi rakyat hanya memberikan persetujuan atas calon hakim agung yang diajukan oleh Komisi Yudisial (KY). Namun pengangkatan hakim agung yang demikian, telah diatur secara menyimpang dalam undang-undang 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 Perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU KY). Padahal

tersebut merupakan Undang-undang yang sejatinya dimaksudkan sebagai pelaksanaan dari Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 tersebut. Menurut Pasal 8 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU MA dan Pasal 18 ayat (4) UU KY, lebih lengkapnya diuraikan sebagai berikut :

- 1) Pasal 8 ayat (2) UU MA menyebutkan:

“Calon hakim agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dari nama calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial”;

- 2) Pasal 8 ayat (3) UU MA menyebutkan:

“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.”

- 3) Pasal 8 ayat (4) UU MA menyebutkan:

“Pemilihan calon hakim agung sebagaimana dimaksudkan pada ayat (3) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sidang terhitung sejak tanggal nama calon diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat.”

- 4) Pasal 18 ayat (4) UU KY menyebutkan:

“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) calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 (satu) lowongan hakim agung dengan tembusan disampaikan kepada Presiden.”

DPR bukan memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung yang diusul-

kan oleh KY sebagaimana yang diatur dan dikehendaki oleh UUD 1945, tetapi melakukan pemilihan terhadap calon hakim agung tersebut. Pengaturan oleh kedua Undang-undang tersebut bukan hanya melanggar konstitusi dan menimbulkan ketidakpastian hukum, tapi juga memaksa KY untuk mengajukan calon hakim agung melebihi jumlah lowongan hakim agung yang dibutuhkan. Di samping itu pemilihan calon hakim agung oleh DPR juga berpotensi mengganggu independensi calon hakim agung yang bersangkutan karena mereka dipilih oleh DPR yang nota bene adalah lembaga politik.

Peranan dan batas kewenangan DPR untuk hanya memberikan persetujuan terhadap calon hakim agung yang diusulkan oleh KY ini, juga disebutkan pada Pasal 71 huruf p UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, yang pada pokoknya menyatakan bahwa : *“DPR mempunyai tugas dan wewenang memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.”*

Dalam perdebatan-perdebatan Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945, yakni dalam Rapat Panitia *Ad Hoc* (PAH) I ke-38 BP MPR tanggal 10 Oktober 2001, Agun Gunanjar Sudarsa (F-PG), menyatakan bahwa:

“...Satu menyangkut, itu bisa diukur daripada proses pengangkatannya, sehingga dalam Pasal 24B itu, kami menyatakan bahwa Hakim Agung diangkat dan diberhentikan dengan persetujuan DPR. Atas usul komisi Yudisial, nah sehingga kata-kata dengan persetujuan DPR. DPR itu tidak lagi melakukan fit and proper test, DPR itu tidak lagi melakukan proses seleksi, tapi DPR hanya memberikan persetujuan, dia dapat menerima atau menolak sejumlah calon-calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudi-

sial. Mengapa dilakukan oleh komisi yudisial? Kembali kami mengatakan, agar kekuasaan kehakiman yang merdeka itu tidak terintervensi oleh kepentingan-kepentingan politik. Oleh karena itu, kami tidak melibatkan lagi institusi-institusi politik dalam rangka proses recruitment, oleh karena itulah komisi yudisial-lah yang memang memiliki kewenangan secara penuh untuk mengusulkan siapa-siapa calon Hakim Agung tersebut....”¹³

Demikian pula pendapat ahli hukum tata negara Jimly Asshidiqqie, dalam suatu diskusi juga pernah mengatakan, bahwa konteks *right to confirm* yang memang dimiliki oleh parlemen (DPR) sebagai perwujudan fungsi pengawasan adalah pernyataan setuju atau tidak setuju. 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.¹⁴

Zainal Arifin Mochtar dalam keterangan tertulisnya dalam uji materi UU MA dan UU KY berpendapat bahwa untuk mengetahui seberapa jauh kewenangan DPR untuk terlibat dalam penentuan Hakim Agung, maka dapat dilakukan cara pandang konstitusional untuk bangunan *konstitusionalisme* melalui setidaknya 6 (enam) cara pandang yang disebutkan oleh Philip Bobbit (1991) tentang teori *six modalities of constitutional argument*; yakni

historical (yang berbasis pada keinginan pembentuk UUD); *textual* (melihat pada bunyi teks secara langsung); *structural* (melihat relasi struktur antara UUD dengan bangunan yang terbangun pada aturan); *doktrinal* (melihat pada doktrin yang ada); *ethical* (melihat pada komitmen moral dan etos dari konstitusi); dan *Prudential* (melihat antara *cost and benefit* dari aturan tersebut).¹⁵

Jika dilihat dari cara pandang *historical* yang terdapat pada risalah pembentukan UUD, memang terlihat kejelasan dari para pembentuk UUD ketika itu perihal pengisian jabatan hakim agung dengan memberikan peran porsi seleksi kepada Komisi Yudisial. Hampir seluruh fraksi berpandangan yang sama soal seleksi yang dimiliki oleh Komisi Yudisial.

Sedangkan sudut pandang *tekstual* sangat jelas terdapat perbedaan antara kata “*persetujuan*” dan “*dipilih*”. Jika tidak dimaksudkan ada perbedaan antara kedua frasa tersebut, maka seharusnya UUD tidak melakukan pembedaan atas penggunaan kata tersebut di dalam UUD, yang pada faktanya memang berbeda. Bahwa sesungguhnya, kata *dipilih* itu hadir dari paradigma pilihan atas yang ada. Oleh karenanya ketentuan KY mengajukan 3 (tiga) nama untuk *dipilih* 1 (satu) diantaranya. Logika inilah yang membentuk kata *dipilih*, karena DPR kemudian pada faktanya memang melakukan pilihan atas tiga berbanding satu nama yang diajukan oleh KY. Hal yang jauh berbeda dengan *persetujuan* yang tidak lagi melakukan proses pilihan atas kandidat yang ada, tetapi hanya menyetujui atau tidak menyetujui atas kandidat yang dicalonkan oleh KY.

Dari sudut pandang *structural* mudah untuk memahaminya bahwa pada hakikatnya ada tiga fase penunjukan jabatan pub-

¹³ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang Proses, dan Hasil Pembahasan, Buku IV tentang Kekuasaan Kehakiman, (Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 425.

¹⁴ <http://www.jimly.com/tanyajawab?page=5>

¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-XI/2013

lik pada umumnya, dan khususnya untuk hakim agung. *Fase pertama* adalah *appointee* atau penunjukan atau pengusulan yang jika dulunya sangat *political*, berubah menjadi lebih *meryt*. Jika dulu banyak kewenangan mutlak Presiden semata, tetapi saat ini diubah menjadi lebih *meryt* dengan melibatkan lembaga tertentu untuk seleksi yang lebih bermutu. Lahirnya lembaga negara independen seperti KY juga merupakan bagian dari cara adopsi perspektif masyarakat sipil dengan berbagai proses seleksi yang termasuk diantaranya rekam jejak para hakim dan masukan masyarakat. Tentu, pilihan KY diharapkan menjadi pilihan yang terbaik sehingga usulan yang dibuat oleh KY adalah hasil yang terbaik untuk kemudian disetujui oleh DPR.

Secara sudut pandang *doctrinal*, maka doktrin yang paling penting harus dilihat dari keseluruhan proses pemilihan ini yakni bagaimana prosesnya tetap harus dapat menjamin independensi peradilan sehingga tetap bisa dikatakan bebas dari campur tangan cabang kekuasaan lain. Independensi pada dasarnya dalam dua hal. Pertama, independen dalam mengambil putusan hukum dan kedua independensi secara kelembagaan. Secara sudut pandang *ethical*, negeri ini mengalami problem besar di tingkat mulai menguatnya legislatif pada semua sendi kehidupan bernegara. Hal yang mulai berbahaya karena salah satu semangat reformasi dulu adalah mengurangi kecenderungan *executive heavy* yang walau tanpa sadar pengurangannya malah membuat pendulum kekuasaan berayun terlalu jauh menuju *legislative heavy*. Karenanya, secara moral kita punya kewajiban untuk menyetimbangkan kembali titik berat pendulum kekuasaan negara yang telah berayun terlalu jauh tersebut. Tentu dengan mendukung kembali secara benar dan memberikan porsi yang pas agar pendulum

tidak bersalin rupa menjadi bola liar bagi sistem ketatanegaraan Indonesia.

Secara sudut pandang *Prudential* yang menghitung untung-rugi dari pelaksanaan pemilihan yang dilakukan DPR tentu saja adalah dapat menghemat waktu dan pembiayaan proses seleksi yang dilakukan berulang-ulang oleh pemilihan dari semua calon yang dilakukan di KY dan pemilihan satu berbanding tiga yang dilakukan di DPR. Oleh karenanya, seharusnya praktik yang terjadi akibat bergesernya paradigma UUD tentang persetujuan menjadi pemilihan di UU MA dan KY segera diakhiri.

SIMPULAN

Timbulnya kewenangan DPR dalam melaksanakan uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) bagi calon pejabat publik pada sistem ketatanegaraan Indonesia disebabkan adanya penguatan fungsi dan peran DPR yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 yang merefleksikan mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara penerima kedaulatan rakyat. Hal ini terlihat dalam penentuan pejabat publik yang melibatkan dua atau lebih lembaga negara. Uji kepatutan dan kelayakan adalah mekanisme yang dilaksanakan DPR untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan UUD NRI Tahun 1945 dalam penentuan pejabat publik.

Kewenangan DPR dalam melaksanakan uji kepatutan dan kelayakan bagi calon pejabat publik yang diatur dalam UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, UU No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial, dan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib sebagai pelaksanaan hak yang diberikan Konstitusi menyimpang dari kehendak UUD NRI Tahun 1945 dan menyebabkan ketidakpastian hukum. Hal ini disebabkan karena kewenangan yang diberikan konstitusi kepada DPR hanya sebatas memberikan

atau tidak memberikan “*persetujuan*” oleh dari calon-calon yang jumlahnya diatur peraturan perundang-undangan tersebut paling tidak dua kali jumlah yang digiring untuk melaksanakan “pemilihan” ditetapkan.

Daftar Pustaka

- Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Cetakan ke-1, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibrari, Nijmegen, 1998.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-5, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998.
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cetakan ke-1, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Ni'Matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ke-6, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legeslasi Menguatnya Model Legeslasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- Soejono dan H. Abdurahman, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Pres, Malang, 2003.
- Thalib Abdul Rasyid, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

Majalah, Jurnal dan Makalah :

Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000.

Zainal Arifin, *Pengkajian Hukum Tentang Fit And Proper Test dalam Proses Pemilihan Pejabat Negara*, (Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Laporan Akhir, 2005)

Undang-undang dan Peraturan :

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2006

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2011 tentang perubahan kedua atas undang-undang nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2009,

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.