

**KONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN DPR
DALAMMELAKUKAN SELEKSI PIMPINAN
LEMBAGA NEGARA**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Meraih Gelar Sarjana Hukum**

Oleh :

**NAZLAH FARACH PANE
1806200399**



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2022**



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjabar surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> ✉ fahum@umsu.ac.id [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

KARTU BIMBINGAN
SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : NAZLAH FARACH PANE
NPM : 1806200399
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN DPR DALAM MELAKUKAN SELEKSI PIMPINAN LEMBAGA NEGARA

PEMBIMBING : Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.H

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	PARAF
14 Maret 2022	Bimbingan pengajuan judul proposal skripsi	
15 Maret 2022	Bimbingan proposal skripsi	
19 Maret 2022	Bimbingan Bab 1 dan 2 proposal (latar belakang)	
20 April 2022	Revisi Proposal (Pembatasan definisi operasional, footnote)	
21 April 2022	ACC proposal untuk seminar proposal	
13 Mei 2022	Bimbingan skripsi (Rumusan masalah 2, penulisan)	
21 Agustus 2022	Bimbingan skripsi (Bab Tinjauan Pustaka)	
22 Agustus 2022	Bimbingan skripsi (Sub Bab Teori Pembagian kekuasaan)	
23 Agustus 2022	Bimbingan skripsi (Penulisan)	
10 Oktober 2022	Perbaikan daftar pustaka, Daftar sidang	

Diketahui Dekan

(Dr. Faisal, S.H., M.Hum)

Dosen Pembimbing

(Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.H)



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
🌐 <https://fahum.umsu.ac.id> ✉ fahum@umsu.ac.id 📘 [umsumedan](#) 📷 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : NAZLAH FARACH PANE
NPM : 1806200399
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN DPR DALAM
MELAKUKAN SELEKSI PIMPINAN LEMBAGA
NEGARA

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 07 Oktober 2022

DOSEN PEMBIMBING


Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum
NIDN: 8875550017



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
🌐 <https://fahum.umsu.ac.id> ✉ fahum@umsu.ac.id 📘 [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) 📷 [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) 📺 [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan) 📺 [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : NAZLAH FARACH PANE
NPM : 1806200399
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN DPR DALAM MELAKUKAN SELEKSI PIMPINAN LEMBAGA NEGARA

PENDAFTARAN : 13 Oktober 2022

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502


Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum
NIDN: 8875550017



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fumsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UCumsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Sabtu, Tanggal 15 Oktober 2022 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : NAZLAH FARACH PANE
NPM : 1806200399
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : KONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN DPR DALAM MELAKUKAN SELEKSI PIMPINAN LEMBAGA NEGARA
Dinyatakan : (A-) Lulus Yudisium dengan Predikat Sangat Baik
() Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

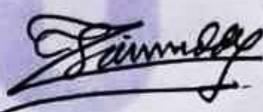
Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

PANITIA UJIAN

Ketua

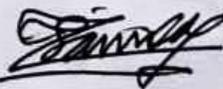
Sekretaris

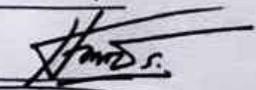

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502


Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. Assoc. Prof. Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H
2. MHD. TEGUH SYUHADA LUBIS, S.H., M.H
3. Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M.Hum

1. 

2. 

3. 



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila mengawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahumsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : NAZLAH FARACH PANE
NPM : 1806200399
Program : Strata – I
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : **KONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN DPR
DALAM MELAKUKAN SELEKSI PIMPINAN
LEMBAGA NEGARA**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, 10 Oktober 2022

Saya yang menyatakan



NAZLAH FARACH PANE

KATA PENGANTAR



Assalamu‘alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Puji dan Syukur penulis ucapkan kepada kehadiran Allah SWT. Yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat dan karunia-Nya dan tak lupa pula sholawat dan salam di hadapan kepada Nabi Muhammad SAW sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul **“Konstitusionalitas Kewenangan DPR Dalam Melakukan Seleksi Pimpinan Lembaga Negara”**. . Penelitian ini dilakukan sebagai salah satu bentuk syarat untuk dapat menyelesaikan program sarjana di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini tidak mungkin terselesaikan tanpa adanya bantuan dukungan, dorongan, bimbingan, nasihat dan doa dari berbagai pihak selama proses penyelesaian skripsi ini. Oleh karena itu pada kesempatan ini dengan segala kerendahan hati perkenankanlah penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Agussani MAP selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah fasilitas kepada kami untuk dapat mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini.
2. Dr. faisal, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah memberikan kesempatan

untuk melakukan penulisan skripsi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Dr. Zainuddin, S.H. M.H., dan wakil Dekan III Ibu Atikah Rahmi, S.H.,M.H.,

3. Bapak Andryan, SH., MH selaku Kepala Bagian Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang telah memberi arahan, bimbingan, ilmu yang bermanfaat serta saran dan masukan.
4. Dr. Eka NAM Sihombing, SH., M.Hum selaku pembimbing I yang telah meluangkan waktunya dengan penuh keikhlasan dan kesabaran dalam membimbing, memberi dorongan dan memberi ilmu yang bermanfaat dalam penyusunan skripsi ini untuk menyelesaikan program sarjana (S1) di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Bapak Dr. Zainuddin, S.H. M.H selaku dosen pembimbing saya yang telah memberikan bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.
6. Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staff pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggitingginya diberikan kepada Ibu saya dr. Farina Dewi serta kakak saya Amirah Pane yang selalu mendoakan, memberikan bantuan materil dan moril dan mendukung dan terus menyemangati saya dalam menyelesaikan skripsi ini.

Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada sahabat-sahabat penulis yang telah berperan terutama kepada Virza Nanda Triandini yang

menjadi teman seperjuangan since day one di kampus tercinta yang telah banyak membantu memberikan motivasi dalam penyelesaian skripsi ini dan tidak pernah berhenti mendengarkan keluh kesah saya. kepada Najwa Azizul Fauzia, Shelli Maharani, dan keluarga minimalist kost yang sudah menjadi teman baik dan menjadi tempat diskusi dikala gundah maupun senang. Juga kepada rekan-rekan seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu., terimakasih atas semua kebaikan yang telah diberikan, semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian semua.

Terakhir, untuk diri saya sendiri, terimakasih sudah berusaha sejauh ini, untuk tidak berhenti, dan tetap melangkah walaupun perlahan. Saya sadari, sangat besarnya pertolongan dari Allah SWT lewat peran OrangTua/Bapak/Ibu/Sahabat dalam penulisan skripsi saya ini. Akhirnya, Saya memohon maaf atas kesalahan saya selama menempuh pendidikan di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara serta didasari bahwa penulisan skripsi ini jauh dari kata sempurna untuk itu diharapkan ada masukan yang membangun untuk kesempurnaannya. Terimakasih dan semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT. Sesungguhnya Allah mengetahui akan niat baik hamba-hambanya.

Wassalamua“laikum Warahmatullahi Wabarakatuh

ABSTRAK

KONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN DPR DALAM MELAKUKAN SELEKSI PIMPINAN LEMBAGA NEGARA

NAZLAH FARACH PANE

DPR adalah salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. Amandemen UUD 1945 yang dilaksanakan pada tahun 1999-2002 memperkuat kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang menjadi representasi rakyat bukan hanya terbatas pada tiga fungsi utama legislasi, anggaran dan pengawasan, tetapi juga terlibat langsung dalam penentuan pimpinan lembaga negara. Meluasnya kewenangan yang diberikan kepada DPR dalam pengisian jabatan lembaga negara tentu memiliki dampak atau implikasi baik positif maupun negatif terhadap keberlangsungan hidup negara. Keikutsertaan DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara dapat ditafsirkan sebagai terselenggaranya teori check and balances yang menghendaki kesederajatan antara organ-organ kekuasaan negara yang saling melakukan kontrol satu sama lain. Tulisan ini mengacu terhadap meluasnya kewenangan DPR dalam penyelenggaraan Negara serta sebab akibatnya dalam desain konstitusionalitas.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analisis untuk mengetahui dan menggambarkan keadaan norma hukum dan bekerjanya norma hukum yang diuraikan berdasarkan data yang diperoleh dari studi kepustakaan. Adapun jenis pendekatan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu.. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan dan menjelaskan secara sistematis tentang kewenangan DPR dalam melakukan seleksi pimpinan lembaga negara.

Penelitian dalam skripsi merumuskan masalah antara lain: Mengenai kewenangan DPR dalam penentuan pimpinan lembaga Negara. Bagaimana dampak kewenangan DPR dalam pengisian jabatan lembaga Negara dan Bagaimana desain konstitusional ideal dalam pengisian jabatan lembaga Negara. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan bagi ilmu hukum terutama dan terkhusus dalam hal kajian kewenangan DPR dalam proses seleksi pimpinan lembaga Negara.

Kata kunci:. Konstitusi, Kewenangan DPR, Seleksi pimpinan lembaga negara

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	i
Abstrak.....	iv
Daftar Isi	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah.....	6
2. Faedah Penelitian.....	7
B. Tujuan Penelitian	7
C. Defenisi Operasional.....	8
D. Keaslian Penelitian	11
E. Metode Penelitian	12
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	12
2. Sifat Penelitian	12
3. Sumber Data.....	13
4. Alat Pengumpul Data	14
5. Analisis Data	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	16
A. Teori Pembagian Kekuasaan.....	16
B. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat	18
C. Pimpinan Lembaga Negara	26

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	29
A. Kewenangan DPR Dalam Penentuan Pimpinan Lembaga Negara.....	29
B. Dampak Kewenangan DPR dalam Pengisian Jabatan Lembaga Negara.....	46
C. Desain Konstitusional Ideal Dalam Pengisian Jabatan Lembaga Negara.....	61
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....	70
A. Kesimpulan.....	70
B. Saran.....	73
DAFTAR PUSTAKA	75
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ditetapkannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai Konstitusi berupa kaidah yang tertuang dalam suatu dokumen¹ membentuk sistem norma hukum di Indonesia.² Konstitusi mengandung arti segala ketentuan dan aturan tentang ketatanegaraan, atau undang undang dasar suatu negara.³ Konstitusi menjadi dasar dari tatanan hukum sebuah negara, yang nantinya akan menjadi acuan bagi lahirnya aturan-aturan hukum lain yang ada dibawahnya.

Pasal 1 ayat (3) yang menegaskan bahwa Indonesia ialah Negara yang berdasarkan atas Hukum. Negara yang berdiri di atas hukum menjamin hak-hak warga negara serta membatasi dan mengatur kekuasaan secara hukum. Negara dan konstitusi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya, Kontitusi atau UUD merupakan pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus merupakan petunjuk bagaimana suatu negara harus dijalankan.

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Dalam perkembangannya konsepsi negara hukum terus mengalami penyempurnaan. Konstitusi memuat susunan jabatan dalam suatu negara dan mengatur perihal badan pemerintahan.⁴ Ada tiga

¹ Bagir Manan. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, Halaman 7

² Maria Farida Indrati Soeprapto. 2019. *Ilmu Perundang – undangan*. Yogyakarta: Kanisius, Halaman 39.

³ Departemen Pendidikan Nasional. 2007. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka, Halaman 590

⁴ Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: UI Press, Halaman 20

unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu *pertama*, pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum; *ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.⁵

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang – cabang kekuasaan Eksekutif, Legislatif, Yudikatif atau alat – alat kelengkapan negara lainnya yang bertindak untuk dan atas nama negara.⁶ Secara substansif, UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan. Diketahui kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* memadai.⁷ Sehingga dapat disebut dengan *executive heavy* dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki kursi Presiden.

Reformasi pada tahun 1998, menjadi awal baru dalam ketatanegaraan Indonesia. Tahun 1999 sampai 2002, UUD 1945 telah mengalami empat kali Perubahan. Dari perubahan tersebut, Perubahan Ketiga UUD 1945 menghasilkan pergeseran ke arah susunan kekuasaan yang bersifat horizontal fungsional, yaitu kesetaraan kedudukan lembaga-lembaga negara. Lembaga negara sebagai penyelenggara kekuasaan negara masing- masing melakukan fungsinya serta melakukan pengawasan secara fungsional terhadap lembaga negara lainnya.

Perubahan Keempat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵ Ridwan H R. 2018. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Halaman 3

⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Tata Hukum Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, Halaman 158

⁷ Moh. Mahfud MD. 1999. *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*. Yogyakarta: UII Press, Halaman 96

membawa perubahan mendasar terhadap lembaga - lembaga negara antara lain melalui pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman, pemisahan dan/atau pembagian kekuasaan yang lebih tegas, serta sistem checks and balances yang lebih ketat dan transparan. *Checks and Balances*⁸ bertujuan agar terjadi saling kontrol antar kekuasaan lembaga negara.⁹ Pembagian kekuasaan negara didasari oleh historis bahwa pemusatan kekuasaan negara pada satu tangan menimbulkan cacat demokrasi dan kemasyarakatan.

Perubahan UUD 1945 membuat ketentuan baru yang secara teoritis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita. 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 memiliki fungsi legislasi. Badan legislatif atau perwakilan merupakan lembaga yang legislate atau yang membuat undang-undang. Anggota-anggota lembaga tersebut dianggap mewakili rakyat, maka dari itu lembaga tersebut sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan seluruh rakyat atau kemauan umum dengan menentukan kebijaksanaan umum (public policy) yang mengikat seluruh rakyat. Dengan demikian undang-undang yang dibuat mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum, dan dapat dikatakan bahwa Dewan

⁸ Ridwan H R. *Op.Cit*, Halaman 3

⁹ *Ibid*, Halaman 12

Perwakilan Rakyat merupakan lembaga yang membuat keputusan menyangkut kepentingan umum. Dipejelas dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 20A ayat (1) bahwa : “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.”

Sejalan dengan fungsi legislasi, DPR juga sudah terlibat dalam penentuan pejabat publik. Hal ini didasari oleh ketentuan dalam UUD Negara Republik Indonesia. 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 jugamemilih ketuanya.

Keterlibatan DPR dalam penentuan pejabat negara terlihat dalam bentuk kekuasaan yaitu mengajukan, memberikan persetujuan, atau memberikan pertimbangan atas calon untuk mengisi suatu jabatan yang diatur di dalam Peraturan DPR tentang Tata Tertib. Tata Tertib Bila dilihat dari perspektif Hukum Tata Negara, Bentuk-bentuk keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara tersebut memiliki makna yang berbeda – beda. Masing- masing kewenangan DPR tersebut memiliki dasar dalam Konstitusi.

Dengan diberikannya kewenangan kepada DPR untuk terlibat dalam penentuan pejabat publik dalam bentuk pemilihan maupun persetujuan, DPR mengimplementasikannya 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 mengarah ke pertentangan norma, di mana peranan DPR menjadi dominan. Konsep Uji Kepatutan dan Kelayakan yang digelar oleh DPR merupakan upaya untuk ikut dalam proses pemilihan Pejabat negara dan akhirnya Presiden hanya menjadi penerima hasil final dan hanya menetapkan hasil tersebut.

Dalam konteks pengawasan, DPR sesungguhnya mempunyai hak yang sering disebut sebagai the right to confirm dan hak untuk mengajukan pernyataan setuju atau tidak setuju. Right to confirm diberikan dalam rangka pengangkatan pejabat publik melalui pengangkatan politis (political appointment). DPR tidak dapat melakukan technical selection, seperti yang dilakukan oleh panitia seleksi

yang mengurus soal-soal teknis, menguji kapasitas, menguji integritas, dan kesehatan para calon. Adanya Konsep Uji Kepatutan dan Kelayakan (fit and proper test) dalam Pengisian pejabat negara yang telah dilaksanakan oleh DPR terhadap calon pejabat negara menimbulkan persoalan bentuk kekuasaan DPR dalam pengisian pejabat negara. Dan lebih mendasar, berkaitan dengan apakah DPR memiliki kekuasaan dalam pengisian pejabat negara.

Berkaitan dengan pemaparan tersebut, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Konstitusionalitas Kewenangan DPR dalam melakukanseleksi Pimpinan Lembaga Negara”**.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penulis merumuskan beberapa permasalahan agar memudahkan pemahaman terhadap masalah yang akan di bahas nantinya. Adapun rumusan masalah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana kewenangan DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara?
- b. Bagaimana dampak kewenangan DPR dalam pengisian jabatan lembaga negara
- c. Bagaimana desain konstitusional ideal dalam pengisian jabatan lembaga negara?

2. Faedah Penulisan

Setiap penelitian harus mempunyai kegunaan bagi pemecahan masalah yang diteliti. Penelitian hukum dan pembinaan hukum adalah dua aspek yang

saling melengkapi. Dalam hal ini penulis mengharapkan agar dapat memberikan manfaat praktis dalam kehidupan masyarakat yaitu:

a. Secara Teoritis

Penulisan proposal ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan bagi masyarakat umum dan bagi mahasiswa sebagai pengembangan ilmu pengetahuan yang menjadi kajian lebih lanjut dalam bidang ilmu hukum, pada khususnya di bidang pengujian Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam mekanisme proses pengisian jabatan dalam suatu lembaga negara.

b. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan faedah sebagai bahan acuan dalam bidang hukum serta mengetahui dasar - dasar kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses pemilihan pimpinan lembaga negara yang melalui tahapan dan mekanisme fit and proper test yang dimana pejabat negara terpilih nantinya dalam menjalankan tugasnya akan berpengaruh bagi seluruh rakyat Indonesia.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang peneliti ajukan pada proposal ini, maka tujuan dari penelitian ini dilakukan adalah:

- a. Untuk mengetahui Kewenangan DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara
- b. Untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan akibat keterlibatan DPR

dalam pengisian jabatan lembaga negara

- c. Turut memberikan saran mewujudkan desain konstitusional ideal pengisian jabatan lembaga Negara.

C. Definisi Operasional

Defenisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara defenisi – defenisi atau konsep – konsep khusus yang akan diteliti. Konsep merupakan salah satu unsur konkrit dari teori. Namun demikian, masih diperlukan penjabaran lebih lanjut dari konsep ini dengan jalan memberikan defenisi operasionalnya.¹⁰ Judul merupakan pokok pikiran yang menggambarkan secara singkat isi atau maksud suatu penelitian.¹¹ Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “Konstitusionalitas Kewenangan DPR dalam melakukan seleksi Pimpinan Lembaga Negara” maka dapat diajukan defenisi operasional sebagai berikut:

1. Konstitusi berasal dari “Constituer” berarti membentuk. Artinya pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negar¹²a .merupakan segala ketentuan dan aturan dasar mengenai ketatanegaraan. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945 menempati hierarki tertinggi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan suatu Negara.¹³ Artinya semua peraturan yang berada dibawah konstitusi harus tunduk kepada

¹⁰Ida Hanifah,dkk. 2018. *Pedoman Penulisan tugas akhir mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima

¹¹*Ibid*,Hal.4

¹² Wiryono Projodikoro. 1989. “*Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*”. Jakarta: Dian Rakyat. Halaman 10

¹³Laica Marzuki. “Kesadaran Berkonstitusi dalam Kaitan Konstitusionalisme”.*Dalam Jurnal Konstitusi* Vol. 6.No.3. September 2009.

Konstitusi. UUD dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, badan eksekutif dan badan yudikatif. UUD menentukan cara – cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan itu melakukan kerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lainnya. UUD merekam hubungan- hubungan kekuasaan dalam suatu negara.

2. Konstitusionalitas diartikan sebagai konsisten dengan konstitusi; disahkan oleh konstitusi; tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusi atau hukum dasar negara. tergantung pada sebuah konstitusi, atau dijamin atau diatur oleh konstitusi. Konstitusionalitas tidak dapat dipisahkan dengan judicial review Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 untuk menilai kesesuaian antara produk hukum yakni Undang-Undang dengan UUD 1945 yang didasarkan pada norma-norma yang tertulis di dalamnya.¹⁴
3. Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang bermakna sebagai hal berwenang yaitu hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk bertindak melakukan sesuatu. Kewenangan disebut juga sebagai kekuasaan formal yaitu kekuasaan berasal dari kekuasaan legislate (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang

¹⁴Miriam Budiardjo.2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Halaman170.

pemerintahan.¹⁵

4. Seleksi merupakan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mengetahui berhasil atau tidaknya seseorang menduduki suatu posisi setelah menjalani serangkaian tes yang dilaksanakan¹⁶. Jika dikaitkan dalam Judul yang saya bahas kata Seleksi tersebut merupakan serangkaian proses dari seorang calon pejabat untuk menduduki jabatan yang ditujunya. Yang dimana segala bentuk proses tersebut diatur secara jelas dalam landasan Konstitusional.
5. Pimpinan merupakan suatu pemegang jabatan struktural. Pimpinan orang yang dapat menggerakkan orang lain untuk melakukan aktivitas tertentu demi mencapai tujuan tertentu. Adapun yang dimaksud dalam pimpinan dalam penelitian ini adalah seseorang yang menduduki suatu jabatan tertentu ataupun posisi tertentu sebagai anggota lembaga Negara.
6. Lembaga Negara adalah lembaga pemerintahan yang berkedudukan di pusat yang diatur sepenuhnya oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundangan lainnya. Sehingga, kedudukan setiap lembaga negara di Indonesia bergantung pada wewenang, tugas, dan fungsi yang telah diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Lembaga yang dibentuk ini juga memiliki tanggungjawab penuh terhadap negara dan bekerja untuk menentukan arah dan pembangunan negara.

¹⁵Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta:Ghalia Indonesia. Halaman 78.

¹⁶Ambar T Sulistiyani dan Rosidah. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Graha Ilmu. Halaman 151.

D. Keaslian Penelitian

Konstitusionalitas Kewenangan DPR dalam menentukan pimpinan lembaga negara bukanlah hal yang baru, sejak awal berdirinya DPR telah diberikan wewenang khusus dalam mengambil kebijakan untuk kepentingan negara. Oleh karena itu, peneliti meyakini bahwa telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang mengangkat Kewenangan DPR dalam melakukan seleksi pimpinan lembaga negara sebagai tema penelitiannya. Namun, berdasarkan penelusuran kepustakaan baik secara langsung termasuk di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara maupun secara *online* via *searching* internet, peneliti tidak menemukan penelitian yang sama dengan yang penulis teliti terkait **“Konstitusionalitas Kewenangan DPR Dalam Melakukan Seleksi Pimpinan Lembaga Negara”**.

E. Metode Penelitian

Metode atau metodologi diartikan sebagai logika dari penelitian ilmiah, studi terhadap prosedur teknik penelitian. Penelitian pada hakikatnya adalah rangkaian kegiatan ilmiah dan karena itu menggunakan metode-metode ilmiah untuk menggali dan memecahkan permasalahan atau untuk menemukan sesuatu kebenaran dari fakta-fakta yang ada. Metode penelitian bertujuan untuk menjelaskan bagaimana penelitian itu dilakukan agar didapatkan hasil yang maksimal.¹⁷ Untuk mendapatkan hasil yang maksimal dalam penelitian ini maka berikut peneliti uraikan metode yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

¹⁷ Ida Hanifah dkk, *Op. Cit.*, halaman 19

1. Jenis dan pendekatan penelitian

Pendekatan adalah cara pandang peneliti dalam memilih spektrum ruang bahasan yang diharap mampu memberi kejelasan uraian dari suatu substansi karya ilmiah.¹⁸ Jenis pendekatan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*juridic normative*). Penelitian hukum normatif merupakan penelitian sistematika hukum yang dapat dilakukan terhadap peraruran perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.¹⁹

2. Sifat penelitian

Tujuan penelitian hukum adalah untuk mengetahui dan menggambarkan keadaan norma hukum dan bekerjanya norma hukum pada masyarakat. Maka, sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis, di mana penelitian hanya semata-mata melukiskan keadaan obyek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.²⁰

3. Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam melakukan penelitian hukum ini terdiri dari:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam; yaitu Al-Qur'an dan Hadist.
Data yang bersumber dari hukum Islam lazim disebut pula sebagai data kewahyuan.
- b. Data hukum sekunder; yaitu data pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks,

¹⁸ I made Pasek Diantha. 2019. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta. Prenadamedia Group, halaman 156.

¹⁹ Ida Hanifah dkk. *Loc. Cit.*,

²⁰ *Ibid*

kamus-kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Data skunder terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yakni; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia, Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah maupun peraturan perundang-undangan lainnya yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini.
- 2) Bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku, karya ilmiah, jurnal ilmiah dan tulisan-tulisan yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang akan diteliti.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Hukum, atau Kamus Besar Bahasa Indonesia, internet dan lainnya yang bertalian dengan permasalahan yang akan diteliti.²¹

²¹ *Ibid.*, halaman 20-21

4. Alat Pengumpul Data

Berkaitan dengan sifat penelitian yang merupakan *juridis normative*, maka alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan dilakukan dengan dua cara, yaitu:

- a. *Offline*; menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung di toko-toko buku, di perpustakaan (baik didalam maupun diluar kampus Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara) guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.
- b. *Online*; yaitu studi kepustakaan (*libarary research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

5. Analisis Data

Analisis data merupakan tahap yang paling penting dan menentukan dalam penulisan skripsi. Melalui proses penelitian itu diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah. Untuk menjawab masalah yang ada sekaligus untuk menarik kesimpulan dengan memanfaatkan data-data yang telah dikumpulkan, maka hasil penelitian ini terlebih dahulu dianalisis dengan menggunakan analisis kualitatif. Melalui analisis kualitatif ini nantinya dikaji keseluruhan data yang didapat melalui pengolahan bahan-bahan hukum, sehingga mendapatkan kesimpulan sesuai dengan apa yang diharapkan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Pembagian Kekuasaan

Dasar pemikiran dilakukannya pemisahan kekuasaan dalam sebuah negara tentu untuk menghindari terjadinya monopoli kekuasaan sebuah lembaga negara memiliki otoritas besar yang absolut. Sebelum dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Presiden memiliki kekuasaan yang sangat besar yakni sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dalam kaitannya dengan pembuatan undang-undang sebagaimana Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Besarnya kewenangan yang dimiliki oleh salah satu lembaga negara dikhawatirkan rentan menyebabkan terjadinya kesewenang-wenangan dalam menjalankan peran tersebut sehingga akan menghasilkan sebuah lembaga yang *abuse of power*. Untuk menghindari kondisi tersebut melalui amandemen Undang-Undang dasar 1945 dilakukan perubahan konsep kekuasaan kenegaraan dengan memisahkan kekuasaan lembaga negara.

Pemisahan kekuasaan merupakan ide yang menghendaki baik organ maupun fungsi dan personal Lembaga menjadi terpisah antara satu dengan lainnya. Setiap Lembaga negara masing-masing menjalankan secara sendiri dan mandiri kekuasaan yang diberikan kepadanya.²²

²² Yusa Djuyandi. 2017. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta:Rajawali Pers, halaman 129

Orang-orang yang mengemukakan teori pemisahan kekuasaan ialah John Locke dan Montesquieu. John Locke seorang ahli tata negara Inggris adalah orang pertama yang dianggap membicarakan atau membahas teori ini. Dalam bukunya berjudul *Two Treaties on Civil Government* (1690), John Locke memisahkan kekuasaan-kekuasaan negara menjadi :

1. Kekuasaan untuk membuat undang-undang, yang disebutnya sebagai kekuasaan legislatif.
2. Kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang yang disebutnya sebagai kekuasaan eksekutif
3. Kekuasaan untuk mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri yang disebutnya dengan kekuasaan federatif.²³

Setelah kemunculan teori tersebut, setengah abad kemudian giliran Montesquieu (1689-1755) seorang pengarang, ahli politik dan filsafat Prancis yang diilhami oleh pembagian kekuasaan dari John Locke, menulis sebuah buku yang berjudul *L'Esprit des lois* (Jiwa Undang-Undang) yang diterbitkan di Jenewa pada tahun 1748 (2 jilid). Dalam hasil karyanya ini Montesquieu menulis tentang konstitusi Inggris yang mengatakan antara lain bahwa dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan yang diperincinya dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan ini melaksanakan semata-mata dan selengkap-lengkapny kekuasaan yang ditentukan padanya masing-masing.

Menurut Montesquieu dalam suatu sistem pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan itu harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan.

1. Kekuasaan Legislatif, kekuasaan yang dilaksanakan oleh suatu badan perwakilan rakyat (parlemen).
2. Kekuasaan Eksekutif, kekuasaan yang dilaksanakan oleh pemerintah (Presiden atau Raja dengan bantuan Menteri-menteri atau kabinet).
3. Kekuasaan Yudikatif, kekuasaan yang dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung atau pengadilan bawahannya).

Setelah ditetapkannya perubahan konstitusi negara Indonesia sebagaimana keempat maka struktur ketatanegaraan Republik Indonesia harus segera disesuaikan dengan desain UUD 1945 yang telah berubah itu. Semua institusi pada lapisan struktur kenegaraan dan pemerintah ditata kembali.

B. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Hukum menjadi alat bantu sosial. Karena hukum adalah alat sosial, maka menekankan posisi hukum sebagai instrumen negara adalah merupakan agar hukum sebagai instrumen memiliki legitimasi.²⁴ Posisi hukum akan menjadi panglima dalam setiap permasalahan yang ada, sehingga dengan legitimasinya segala sesuatu yang dilakukan atau kebijakan yang diambil maka haruslah berdasarkan hukum. Hukum menjadi bukti pengakuan atas suatu kewenangan yang dijalankan, tanpa hukum maka tidak ada kewenangan.

Berdasarkan pengertian yang dijelaskan KBBI menyamakan kewenangan

²⁴ Fajrurahman Jurdi, 2016. *Teori Negara Hukum*. Setara Press. Halaman 14

dengan wewenang yang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab pada orang lain.²⁵ Kewenangan menjadi hak mutlak yang dimiliki oleh pemegang wewenang, sehingga dengan kewenangan itu pemilik wewenang disebut sebagai yang berwenang.

Wewenang sebagai konsep hukum publik setidaknya terdiri dari 3 (tiga) unsur yaitu pengaruh, dasar hukum, konformitas hukum sebagai berikut :²⁶

1. Pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum
2. Dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Konformitas mengandung arti adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

F.P.C.L. Tonnaer menjelaskan kewenangan adalah wewenang pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan relasi hukum antara pemerintah dan warga negara.²⁷ Wewenang atau kewenangan memiliki kedudukan sentral dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Betapa pentingnya kedudukan wewenang itu, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyebut

²⁵ <https://kbbi.web.id/wenang> diakses pada Jum'at, 01 Juli 2022, Pukul 02.28

²⁶ Nur Basuki Winarno. 2008. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Koupasi*. Yogyakarta:Laksbang Mediatama, halaman 66

²⁷ Ridwan HR. *Op.Cit*, Halaman 98.

sebagai hakikat dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara.²⁸

Seiring dengan pilar utama negara hukum yang berdasarkan asas legalitas, maka dengan prinsip ini tersirat bahwa kewenangan DPR juga berasal dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan menjadi landasan kewenangan yang dimiliki oleh DPR.

DPR adalah salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat yang pemilihannya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum sebagaimana pasal 19 ayat (1) UUD 1945. Anggota DPR terdiri dari anggota partai politik sebagaimana Undang-Undang MD3. Dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara dinyatakan bahwa DPR adalah kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan Presiden. Bahkan jika DPR merasa bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang ditetapkan oleh UUD 1945 atau MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk menyelenggarakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden.

Sebelum amandemen Undang-undang Dasar 1945, DPR belum secara optimal menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat yang menyuarakan aspirasi rakyat, mengawasi pemerintah dan mengajukan gagasan atau inisiatif dalam bentuk perancangan Perundang-Undangan²⁹. Ditandai dengan tidak ditemukan satu pasal pun yang mengatur kekuasaan DPR RI dalam pengisian pejabat negara. Hal ini disebabkan karena desain ketatanegaraan menurut Undang-undang Dasar

²⁸ *Ibid.* Hal 99

²⁹ Ni'Matul Huda. 2000. *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis Dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Halaman 164.

Tahun 1945 sebelum perubahan menempatkan kekuasaan legislatif yang lemah dibandingkan kekuasaan eksekutif yang kuat dan besar.

Undang-undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan menempatkan posisi eksekutif (Presiden) pada posisi yang sangat kuat (*executive heavy*), tanpa menyertakan kontrol konstitusional yang memadai³⁰. Presiden memegang kedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan atau kepala eksekutif.

Kedudukan tersebut membentuk sebuah 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 serta mempertegas pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*.

Pasca amandemen UUD 1945 kedudukan DPR yang semula hanya tukang stempel Undang-Undang kini menjadi lembaga legislatif pembuat Undang-Undang. Pergeseran ini bentuk penguatan lembaga perwakilan rakyat yang dianggap sebagai representasi rakyat. Harapan dengan menjadi legislatif representasi rakyat, maka segala kebijakan yang diambil oleh DPR menguntungkan atau setidaknya tidaknya berpihak pada rakyat.

Pergeseran fungsi legislatif membawa berbagai konsekuensi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana dikemukakan Fajrul Falaakh, yakni; Pertama pergeseran fungsi legislatif DPR mengalami penguatan peran sebagai lembaga negara pemegang kekuasaan membentuk undang-undang (fungsi

³⁰Denny Indrayana. 2007. *Amandemen UUD 1945*. Bandung:PT.Mizan Pustaka. Halaman 152.

legislatif). Kedua, pergeseran fungsi legislatif dalam UUD amandemen membawa arti bahwa pasca amandemen Indonesia meninggalkan prinsip pembagian kekuasaan vertikal dengan supremasi kekuatan MPR beralih ke pembagian kekuasaan horizontal mendekati prinsip pemisahan kekuasaan secara tegas. Ketiga karena doktrin pemisahan kekuasaan dalam sistem presidensiil tidak secara spesifik menyediakan mekanisme yang harus dilakukan apabila diantara cabang-cabang kekuasaan itu melakukan tindakan yang bertentangan dengan konstitusi, maka pergeseran fungsi legislatif tersebut mengharuskan kekuasaan kehakiman juga berwenang melakukan pengujian materi undang-undang terhadap UUD.³¹

Berdasarkan konstitusi atau UUD 1945, tugas dan kewenangan DPR antara lain pemegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20), memberikan persetujuan kepada presiden sehubungan dengan peraturan pemerintah yang ditetapkan Presiden sebagai pengganti undang-undang (Pasal 22), memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11), memberikan pertimbangan kepada Presiden terkait dengan pengangkatan duta dan penempatan duta negara lain, memberi amnesti dan abolisi, rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara (Pasal 13 ayat (2),(3), Pasal 14 ayat (2), Pasal 23 ayat (2),(3)), menerima hasil pemeriksaan keuangan dari BPK (Pasal 23 E ayat (2)), memilih anggota BPK (Pasal 23 F ayat (1)), memberikan persetujuan terhadap calon Hakim Agung yang diusulkan Komisi Yudisial (Pasal 24 A ayat (3)), memberikan persetujuan kepada Presiden terkait dengan pengangkatan dan

³¹ Muh. Hasrul, fajrurahman Jurdi dan Ahmad Yani. 2019. *Hukum Kelembagaan Negara (Penguatan Lembaga Negara Dalam Konstitusi*. Yogyakarta. Litera, halaman 128-130

pemberhentian anggota yudisial (Pasal 24 B ayat (3)), mengajukan tiga orang hakim konstitusi (Pasal 24 C ayat (3)), dan mengusulkan pemberhentian Presiden dan/Wakil Presiden dan ketentuannya (Pasal 7 A, Pasal 7 B).

Kewenangan DPR dalam sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan rakyat Daerah pasal 71 menyebutkan kewenangan DPR, yakni:

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan persetujuan presiden untuk mendapat persetujuan bersama
- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden untuk menjadi undang-undang
- c. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara Presiden dan DPR
- d. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

- e. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden
- f. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama
- g. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h. Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang
- i. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain
- k. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD
- l. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- m. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden

- n. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden

Klausul tersebut memberikan makna bahwa kekuasaan DPR sudah semakin meluas bukan hanya terbatas pada tiga fungsi utama legislasi, anggaran dan pengawasan semata, tetapi juga terlibat langsung dalam penentuan pimpinan atau pejabat lembaga negara.

C. Pimpinan Lembaga Negara

Sampai saat ini tidak ada undang-undang khusus mengenai tata cara pengisian jabatan negara, Syarat dan tata cara untuk menjadi pejabat negara biasanya hanya diatur dalam undang-undang yang menjadi dasar hukum adanya jabatan atau organisasi/lembaga tersebut.

Saat ini telah dilakukan upaya pengujian terhadap calon pejabat melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). Mekanisme tersebut dimaksudkan untuk memberi penilaian tentang kesesuaian diri dari calon untuk menduduki suatu jabatan negara. Dengan melalui *fit and proper test* ini akan diperoleh kandidat pejabat yang berkualitas dan dapat bertanggung jawab. proses pengujian dilakukan secara transparan dan terbuka sehingga masyarakat dapat mengetahui hasil pengujian yang dilakukan.

Sehubungan tentang dilaksanakannya *fit and proper test*, diperlukan dasar hukum *fit and proper test* untuk mencegah meluasnya tafsir tentang berbagai hal *fit and proper* yang dapat berakibat adanya perbedaan tentang sah dan tidaknya

hasil *fit and proper test*.³²

Fit and proper test tidak secara rinci disebutkan didalam Undang-undang, namun sehubungan dengan kewenangan DPR dalam pemilihan pejabat negara yang tercantum dalam Undang-Undang NRI Tahun 1945 secara tidak langsung akan mengarah kepada proses uji kelayakan dan kepatutan (*Fit and Proper Test*). *Fit and Proper Test* hanya merupakan bagian kecil dari proses yang dilakukan dalam ketetapan yang ada.. Dalam peraturan-peraturan yang ada, hanya dijelaskan kewenangan dalam pemilihan dan pengangkatan pejabat Negara, namun tidak memuat mekanisme pelaksanaan *fit and proper test* itu secara rinci sehingga menyebabkan tidak adanya substansi tentang *fit and proper test*.

Pengajuan calon oleh lembaga eksekutif (dalam hal ini Presiden) dalam pengisian jabatan negara melibatkan DPR, calon yang diajukan kepada DPR tersebut terbagi atas 2, yaitu ada yang sudah melalui proses seleksi melalui Panitia Seleksi (Pansel) dan ada yang diajukan langsung oleh Presiden. Keberadaan Panitia Seleksi sebenarnya telah menunjukkan adanya suatu proses pemilihan, yang dimana proses itu biasanya dilakukan secara terbuka atau transparan sehingga publik juga terlibat di dalamnya. sehubungan adanya Panitia Seleksi, menimbulkan pengaruh keterlibatan DPR dalam proses lanjutan dari pemilihan calon pejabat negara. Apakah masih perlu untuk dilakukan wawancara oleh DPR sebagai mekanisme uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*), atau seharusnya langsung saja dilakukan persetujuan oleh DPR.

³²Anonim, “Dasar Hukum Fit and Proper Test”, <https://www.gresnews.com/berita/tips/92898-dasar-hukum-fit-and-proper-test-dpr/> , Diakses Senin 18 April 2022, Pukul 09.30

Dalam mekanisme uji mekanisme uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) di Indonesia, secara prakteknya pelaksanaan *fit and proper test* tersebut tidak seragam. Ada pengadaan pejabat negara yang diumumkan secara terbuka ke publik dan ada yang tidak. Misalnya secara terbuka dicontohkan bagi pejabat Negara seperti anggota Komisi, anggota/ketua Pusat yang bersifat independent selalu diumumkan seluas-luasnya kepada masyarakat agar masyarakat mengetahui dan turut memberikan penilaian terhadap calon dari berbagai lapisan masyarakat yang berminat untuk menjadi pejabat Negara yang diperlukan tersebut. Sedangkan Untuk pengadaan pejabat negara setingkat Menteri, dalam praktek *fit and proper test* tidak diumumkan secara luas, melainkan Kepala Negara langsung menghubungi para calon bersangkutan, yang kemudian setelah melewati beberapa proses akan diberi persetujuan oleh Dewan Perwakilan Rakyat³³. Pelaksanaan *Fit and Proper Test* ini bertujuan untuk menyaring dan mendapatkan calon yang layak untuk menduduki suatu jabatan Negara tertentu.

³³Zaenal Arifin, "Pengkajian Hukum Tentang *Fit and Proper Test*", https://www.bphn.go.id/data/documents/fit_&_proper_test_dlm_pemilihan_pejabat_negara.pdf, Diakses Senin 18 April 2022, Pukul 09.25

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Penentuan Pimpinan Lembaga Negara

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai salah satu organ pemegang kekuasaan negara dalam konsep *Trias Politica* tentu memiliki peranan penting dan wewenang khusus dalam mengambil setiap kebijakan yang berkaitan untuk kemaslahatan negara. Wewenangan dan kekuasaan yang diberikan negara kepada DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif sesuai dengan ketatnya prosedur pemberian amanah kepada anggota DPR yang dipilih langsung melalui pemilu oleh rakyat sebagai perwakilannya dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dan kedaulatan negara. Oleh karenanya Dewan Perwakilan Rakyat dianggap sebagai representasi dari masyarakat luas.

Wewenang yang diberikan negara kepada DPR tidak terbatas hanya pada wewenang normatif semata, namun juga acap kali turut serta langsung dalam melakukan penentuan dan seleksi terhadap pimpinan dan anggota lembaga negara. Kekuasaan yang luas tersebut menjadikan DPR memiliki hak-hak strategis terhadap lembaga-lembaga negara tersebut.

Sejak awal pemerintahan Indonesia hanya dikenal beberapa organ lembaga negara dalam Undang-Undang Dasar 1945 sampai dengan empat kali amandemennya yang memetakan lembaga negara hanya terbatas pada Presiden, MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Seiring dengan pertambahan waktu dan

kedewasaan dalam menjalankan roda organisasi bernegara menunjukkan adanya perbaikan-perbaikan yang ditandai dengan penambahan lembaga-lembaga negara sebagai alat kelengkapan negara dalam menjalankan fungsi-fungsi negara pada tugas-tugas tertentu agar lebih spesifik dalam menangani satu masalah. Pengertian dan makna lembaga semakin luas dengan bertambahnya lembaga-lembaga negara tersebut.

Senada dengan itu G. Jellinek menunjukkan bahwa dari segi landasan yuridis pembentukan lembaga negara, maka ada lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi (UUD) dan yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain, bahkan melalui keputusan kepala negara. Karena itu pemahaman mengenai konsep lembaga negara berdasarkan pada fungsi klasik dari negara menurut teori *trias politica* telah bergeser pada peran negara untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan secara aktual. Dalam kaitan ini Jimmly Asshiddiqie mengatakan bahwa pengertian tentang lembaga negara tidak dapat dibatasi hanya kepada lembaga-lembaga negara dalam pengertian yang lazim. Tetapi meliputi pula lembaga negara dalam arti yang luas, yaitu lembaga apa saja yang bukan termasuk kategori lembaga masyarakat (*institutions of civil society*) ataupun badan-badan usaha (*market institutions*).³⁴

Secara luas dapat peneliti jabarkan lembaga-lembaga negara yang ada saat ini di Indonesia, di antaranya; Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Dewan Pertimbangan Presiden, Komisi Pemilihan Umum, Bank Sentral, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung,

³⁴ Made Nurmawati dkk. 2017. *Hukum Kelembagaan Negara*. Denpasar : Fakultas Hukum Unud, halaman 4.

Mahkamah Konstitusi, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha, Komisi Yudisial, Komisi Pemberantasan Korupsi, Pemerintah Daerah dan strukturalnya Komnas HAM, Dewan Pers, Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Kejaksaan, Dewan Pendidikan, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Komnas Perempuan, Dewan Riset Nasional, Dewan Maritim, Dewan Pengembangan Usaha, Komisi Hukum Nasional, Komisi Ombudsman Nasional.

Lembaga-lembaga negara di atas dalam proses penentuan pimpinannya banyak yang mengharuskan keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilihannya. Hal ini tidak terlepas dari kekuatan super power yang dimiliki DPR sebagai representasi dari masyarakat dalam menjalankan fungsi DPR itu sendiri sebagaimana dimuat dalam undang-undang nomor 13 Tahun 2019 pasal 69-70, yakni:

1. Fungsi Legislasi, merupakan fungsi DPR sebagai pemegang kekuasaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Fungsi Anggaran, merupakan kekuasaan DPR dalam membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang diajukan oleh Presiden.
3. Fungsi Pengawasan, sebagai tujuan dibentuknya DPR dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Berdasarkan fungsi tersebut, menjelaskan bahwa tujuan berdirinya DPR salah satu yang paling urgen adalah untuk melakukan pengawasan. Pemerintah sebagai institusi pelaksana kebijakan negara selalu mendapat pengawasan dari DPR dalam mengambil setiap kebijakannya agar tidak terjadi penyelewengan kekuasaan yang berdampak buruk bagi masyarakat dan negara. Fungsi DPR sebagaimana dimuat dalam Undang-Undang MD3 dibarengi dengan kewenangan agar dalam menjalankan fungsinya DPR dapat melaksanakannya dengan kekuatan hukum dan keharusan terhadap institusi untuk menjalankan wewenang DPR.

Kewenangan DPR dalam menjalankan fungsinya diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 71 menyebutkan kewenangan DPR, yakni:

1. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan persetujuan presiden untuk mendapat persetujuan bersama
2. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden untuk menjadi undang-undang
3. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan

mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara Presiden dan DPR

4. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama
5. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden
6. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama
7. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
8. Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang
9. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
10. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain

11. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD
12. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
13. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden
14. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 71 tersebut dalam poin 10-14 jelas disebutkan kewenangan DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara.

Lembaga negara yang secara tegas melibatkan DPR dalam menentukan pimpinan lembaga negara berdasarkan pasal 70 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 adalah:

1. Duta Besar merupakan pejabat diplomatik yang ditugaskan negara pada pemerintahan asing untuk mewakili sebuah negara. Dalam hal pengangkatan duta besar negara Indonesia DPR memiliki kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden terkait dengan Duta Basar yang akan diangkat. Di samping itu DPR juga diberikan kewenangan dalam memberikan pertimbangan kepada presiden dalam menerima Duta Besar dari negara asing.
2. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga negara yang bertugas dalam pengawasan keuangan negara serta melakukan audit

terhadap penggunaan keuangan negara. Berdasarkan pasal 70 UU MD3 negara memberikan kewenangan langsung kepada DPR untuk melakukan pemilihan atau seleksi terhadap anggota BPK. Memilih dalam pasal ini berarti bahwa DPR sebagai institusi yang berwenang untuk melakukan seleksi terhadap anggota BPK sebagai perintah langsung dari negara.

3. Komisi Yudisial, merupakan lembaga negara yang dibentuk untuk melakukan pengawasan terhadap para hakim. Sebagai lembaga pengawas hakim eksternal satu-satunya, anggota Komisi Yudisial haruslah memiliki rekam jejak dan kepribadian yang baik. Oleh karena itu dalam pengangkatan anggota Komisi Yudisial DPR berhak dan berwenang memberikan persetujuan atau tidak terhadap anggota yang akan diangkat. Hal ini semata untuk menciptakan komisi yudisial yang bersih dan independen.
4. Mahkamah Agung adalah lembaga peradilan tertinggi sebagai pemegang kekuasaan kehakiman tertinggi dibawah lingkup peradilan umum, peradilan militer, peradilan agama dan peradilan tata usaha negara. Putusan Mahkamah Agung dianggap sebagai putusan tertinggi dari suatu perkara yang di bawa ke pengadilan. Pencari keadilan biasanya banyak yang sampai pada tingkat kasasi Mahkamah Agung untuk mencari keadilan karena merasa putusan pada tingkat pertama belum dapat memuaskan para pihak. Sebagai lembaga peradilan tertinggi pemilihan Hakim Agung pun tidak lepas dari peran DPR.

Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang dalam pemilihan Hakim Agung adalah memberikan persetujuan atau tidak terhadap calon yang diajukan oleh Komisi Yudisial. Artinya bahwa pencalonan Hakim Agung haruslah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari DPR sebelum ditetapkan menjadi Hakim Agung.

5. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga tinggi negara setingkat Mahkamah Agung yang bertugas melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dalam pemilihan Hakim Konstitusi DPR memiliki kewenangan dalam memilih 3 orang hakim konstitusi dari sembilan (9) orang hakim yang ke enam (6) lainnya dipilih oleh Presiden dan Mahkamah Agung. Hal ini sebagai perimbangan antara Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif dalam unsur komposisi Hakim Konstitusi.

Melihat sumber utama dasar hukum Dewan Perwakilan Rakyat yang menetapkan kewenangan kepada DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara jelas tampak bahwa lembaga legislatif tersebut memiliki kekuasaan khusus dalam kebijakan negara sebagai representasi rakyat secara luas. Lembaga negara yang dalam penentuan pimpinannya melibatkan DPR tidak hanya terbatas pada lembaga-lembaga negara di atas.

Lebih jauh lagi kewenangan DPR dalam menentukan pimpinan lembaga negara diatur dalam Undang-Undang khusus suatu lembaga negara. Adapun jenis-jenis lembaga negara yang dalam proses penentuan pimpinan atau anggotanya melibatkan DPR adalah:

1. Tentara Nasional Indonesia (TNI). Kewenangan DPR dalam pemilihan pimpinan (Panglima) TNI adalah melakukan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and prope test*) terhadap calon Panglima TNI yang diajukan oleh Presiden. Setelah melakukan *fit and proper test* maka DPR kemudian memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap calon Panglima TNI yang diajukan oleh Presiden (Pasal 13 ayat 5 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia)
2. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI). Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa “Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR”. Artinya bahwa DPR sebagai perwujudan aspek konfirmasi terhadap calon Kapolri yang diajukan Presiden. Dalam hal ini DPR berhak menguji kelayakan dan kepatutan terhadap calon Kapolri yang diajukan oleh Presiden.
3. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Dalam pemilihan pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi disebutkan bahwa DPR berwenang memilih Pimpinan KPK berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden. DPR juga berwenang menetapkan diantara 5 calon yang telah dipilih , seorang ketua dan 4 (empat) lainnya anggota merangkap wakil ketua. Calon yang telah dipilih tersebut kemudian disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden. (Pasal 30 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 sebagaimana telah diubah menjadi

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi).

4. Komisi Pemilihan Umum (KPU). DPR berwenang memilih serta melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap 14 (empat belas) nama calon anggota KPU yang diajukan oleh presiden dan menetapkan 7 (tujuh) nama berdasarkan urutan peringkat teratas dari *fit and prope test* tersebut. Kemudian DPR menyampaikan 7 (tujuh) nama anggota yang telah diseleksi tersebut kepada Presiden untuk disahkan. Pasal 24 ayat (1) Pasal 25 ayat (2 dan 3) dan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Pemilu).
5. Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU). DPR berwenang memilih anggota BAWASLU serta melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap 10 (sepuluh) nama yang diajukan oleh Presiden. Kemudian DPR menetapkan 5 (lima) nama sebagai Anggota/Komisioner BAWASLU dari 10 (sepuluh) nama tersebut untuk selanjutnya disampaikan kepada Presiden agar mendapat pengesahan. Pasal 120 ayat (1), Pasal 121 ayat (2 dan 3) serta Pasal 122 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
6. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Kewenangan yang diberikan kepada DPR dalam penentuan anggota dan pimpinan DKPP adalah mengusulkan 3 (tiga) anggota DKPP dari tokoh

masyarakat (Pasal 155 ayat (5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu)

7. Bank Indonesia (BI). Pimpinan Bank Indonesia terdiri dari Gubernur, Deputy Gubernur Senior dan Deputy Gubernur. Proses penentuan Gubernur, Deputy Gubernur Senior dan Deputy Gubernur dilakukan melalui pengusulan dan pengangkatan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia).
8. Ombudsman. “Ketua , Wakil Ketua dan anggota Ombudsman dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon yang diusulkan Presiden (Pasal 14 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia)”.
9. Badan Intelijen Negara (BIN). Kewenangan DPR dalam penentuan pimpinan Badan Intelijen Negara adalah memberikan pertimbangan kepada Presiden terkait calon kepala Badan Intelijen yang diusulkan oleh Presiden (Pasal 36 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 Tentang Intelijen Negara).
10. Komnas HAM. “Anggota Komnas HAM berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara” (Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia).

11. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). “Anggota LPSK diangkat oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”(Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban.
12. Komisi Pelindungan Anak Indonesia (KPAI). Keanggotaan KPAI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 755 ayat (3) Undang-Undang Nomor 35 tahun 2014 Tentang Perlindungan Anak).
13. Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU). “Anggota Komisi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” (Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat).
14. Badan Perlindungan Konsumen Nasional. “Anggota Badan Perlindungan Konsumen diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usulan Menteri setelah dikonsultasikan kepada DPR RI” (Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen).
15. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang kepada DPR adalah memilih anggota KPI pusat melalui uji kelayakan dan kepatutan lalu mengusulkannya kepada Presiden. (Pasal 10 ayat (2 dan 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran.

16. Dewan Pengawas Lembaga Penyiaran Publik. DPR berwenang memilih, melakukan uji kelayakan dan kepatutan secara terbuka terhadap calon Dewan Pengawas Lembaga Penyiaran publik dan mengusulkannya kepada Presiden (Pasal 14 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran)
17. Lembaga Sensor Film. “Anggota Lembaga Sensor Film diangkat oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 64 ayat (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2009 Tentang Perfilman.
18. Komisi Pengawas Haji Indonesia (KPHI). “Anggota KPHI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul menteri setelah mendapat pertimbangan DPR” (Pasal 16 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji).
19. Badan Amil Zakat Nasional (Baznas). “Anggota Baznas dari unsur masyarakat diangkat oleh Presiden atass usul menterr setelah mendapat pertimbangan DPR” (Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat).
20. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Kewenangan yang diberikan kepada DPR dalam penentuan anggota Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi adalah membeikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap calon anggota yang diajukan oleh Presiden (Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi).

21. Komisi Informasi Pusat. Kewenangan yang diberikan kepada DPR dalam penentuan pimpinan dan anggota Komisi Informasi Pusat adalah memilih melalui uji kelayakan dan kepatutan. (Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik).
22. Dewan Komisioner OJK. “Anggota Dewan Komisioner OJK dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden” (Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan).
23. Dewan Energi Nasional. “Anggota Dewan Energi Nasional dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat” (Pasal 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 Tentang Energi).

Melihat konsep dan struktural serta unsur-unsur berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara sebagaimana telah diuraikan di atas, maka secara universal dapat diberikan klasifikasi model kewenangan DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara, yakni:

1. *Memberikan Persetujuan*

Model kewenangan memberikan persetujuan DPR adalah asas konfirmasi terhadap calon yang diajukan oleh Presiden atau lembaga lain yang oleh Undang-Undang mengharuskan terlebih dahulu dimintai persetujuan kepada DPR sebelum diangkat dan di sahkan menjadi pejabat negara. Meskipun model kewenangan ini pada dasarnya adalah persetujuan terhadap calon yang diajukan oleh Presiden,

namun DPR juga berhak menolak atau tidak memberikan persetujuan terhadap calon pimpinan lembaga negara disertai alasan-alasan dasar untuk menolak calon yang diusulkan oleh Presiden atau lembaga negara tersebut.

2. Memberikan Pertimbangan

Pertimbangan memiliki makna pendapat atau pandangan tentang baik buruk terhadap sesuatu yang menjadi objek pertimbangan. Model kewenangan DPR dalam memberikan pertimbangan dalam pengisian pimpinan lembaga negara artinya bahwa DPR memberikan penilaian perihal kesesuaian seseorang yang akan diangkat menjadi pejabat negara pada lembaga tertentu.

3. Memilih

Memilih diambil dari kata dasar “pilih” yang berarti menentukan, mengambil dan sebagainya sesuatu yang dianggap sesuai dengan kriteria pemilihan. Kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang kepada DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara dengan frasa “memilih” memiliki arti bahwa DPR diberikan kewenangan untuk menunjuk langsung pejabat yang akan mengisi pimpinan lembaga negara. Model kewenangan memilih merupakan langkah awal dalam dalam proses penentuan pimpinan lembaga negara, sehingga subjek yang diberikan mendapatkan wewenang yang lebih besar dalam penentuan pimpinan lembaga negara, karena pejabat tersebut wajib diangkat berdasarkan pilihan lembaga yang diberikan undang-undang kewenangan memilih.

4. Mengajukan/Mengusulkan

Implementasi model kewenangan mengajukan atau mengusulkan yang dimiliki DPR merupakan kewenangan terbesar DPR dalam penisian pejabat

lembaga negara, karena Presiden tidak boleh menolak pejabat lembaga negara yang diajukan oleh DPR. Contoh kewenangan ini dapat dilihat dalam kewenangan penentuan hakim konstitusi sebagaimana Pasal 24 C UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Hakim konstitusi mempunyai sembilan orang anggota yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh DPR dan tiga orang oleh Presiden”. Kewenangan model ini merupakan kewenangan mutlak yang menjadi hak DPR dalam pengisian jabatan lembaga negara.

5. *Tempat Konsultasi*

Dalam penentuan pimpinan lembaga negara DPR juga diberikan kewenangan oleh undang-undang menjadi tempat konsultasi bagi Presiden maupun lembaga negara lainnya sebelum mengangkat dan menetapkan pimpinan atau pejabat pada suatu lembaga negara untuk terlebih dahulu berkonsultasi kepada DPR. Kewenangan ini bertujuan agar tidak terjadi kesalahan dan kekeliruan terhadap pengisian jabatan lembaga negara meskipun kewenangan memilih diberikan sepenuhnya kepada Presiden atau lembaga negara lainnya.

Di samping model-model kewenangan DPR di atas dalam penentuan pimpinan lembaga negara, secara universal undang-undang juga memberikan kewenangan khusus kepada DPR yang juga bisa digunakan dalam penentuan pimpinan lembaga negara jika dipandang perlu. Hal ini dimuat dalam pasal 74 Undang-Undang Nomor 13 tahun 2019 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan bahwa: “DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah,

badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara” (Ayat 1) “Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”. (Ayat 2).

B. Dampak Kewenangan DPR dalam Pengisian Jabatan Lembaga Negara

Sejarah perjalanan bangsa telah mengalami pergeseran dalam melihat dan menempatkan kewenangan pembagian kekuasaan antara Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Pembagian kekuasaan negara sebelum reformasi cenderung hanya dimonopoli lembaga eksekutif dalam penentuan pimpinan lembaga negara. Sebelum amandemen UUD 1945 tidak ditemukan kewenangan pengisian pimpinan lembaga negara oleh DPR. Hal ini dikarenakan DPR dalam masa itu ditempatkan dalam posisi yang lemah, sebaliknya Presiden menjadi lembaga negara yang paling kuat dan dominan pemegang kekuasaan negara.

Mentalitas monopoli kekuasaan Presiden masa orde baru beralih setelah reformasi dan dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang menempatkan DPR menjadi lembaga multikuasa. Pengaplikasian kekuasaan DPR diperluas, termasuk diberikan kewenangan-kewenangan khusus dalam pengisian pejabat pada lembaga-lembaga negara tertentu yang dianggap strategis dan memiliki dampak besar terhadap negara. Urgensi keterlibatan DPR dalam penentuan pejabat lembaga negara pasca reformasi tidak terlepas dari upaya

menjalankan kedaulatan rakyat dalam pengambilan kebijakan negara sebagai perpanjangan tangan dari rakyat.

Signifikannya kewenangan yang diberikan oleh negara kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pengisian jabatan lembaga negara tentu memiliki dampak, baik positif maupun negatif terhadap keberlangsungan hidup negara. Dampak ini merupakan implikasi dari meluasnya kewenangan yang diberikan kepada DPR dalam penentuan pimpinan/pejabat lembaga negara.

1. Dampak Positif

Perluasan kewenangan DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara merupakan aplikasi dari fungsi pengawasan yang dimiliki DPR. Fungsi yang pengawasan bertujuan untuk mengawasi kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahan agar tidak terjadi kesewenangan atau *abuse of power* yang merugikan bangsa, negara dan masyarakatnya.

Melalui keikutsertaan DPR dalam penentuan pimpinan/pejabat lembaga negara dapat ditafsirkan sebagai terselenggaranya kedaulatan rakyat dalam menentukan orang yang tepat untuk mengemban amanah dalam suatu lembaga negara. Demokrasi mengajarkan bahwa kekuasaan berada di tangan rakyat, sehingga setiap kebijakan yang diambil seharusnya berdasarkan kehendak rakyat. Melalui demokrasi rakyat melakukan perpanjangan tangan kepada DPR untuk menitipkan suara rakyat dalam setiap pengambilan kebijakan negara yang bersifat strategis dan penting. Oleh karenanya menjadi dampak yang positif apabila DPR

terlibat dalam penentuan pimpinan/pejabat lembaga negara yang secara filosofis dapat dimaknai kedaulatan rakyat.

Menurut Bagir Manan keterlibatan DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara memiliki dampak positif, diantaranya³⁵ :

- a. Terciptanya mekanisme Check dari Dewan Perwakilan Rakyat (sebagai pelaksana kedaulatan rakyat) terhadap Presiden Dengan demikian dapat dicegah kemungkinan terjadinya *spoil system* dalam mengisi jabatan negara atau pemerintahan atau masuknya orang-orang yang tidak pantas atau yang tidak dikehendaki dalam pemerintahan.

Artinya bahwa salah satu dampak positif dari keterlibatan DPR dalam menentukan pimpinan lembaga negara merupakan pelaksanaan dari teori *check and balances*. Prinsip *check and balances* merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki kesederajatan antara organ-organ kekuasaan negara dan saling melakukan kontrol satu sama lain. Dengan adanya prinsip *check and balances* pelaksanaan terhadap kekuasaan negara dapat diatur dengan sebaik mungkin, sehingga tidak ada yang melampaui kewenangan masing-masing.

Kewenangan DPR dalam penentuan pejabat lembaga negara berdasarkan prinsip *check and balances* menjadikan pejabat yang dipilih tersebut lebih baik dan berkualitas karena melalui tahapan bukan hanya dari satu organ kekuasaan saja, tetapi dari organ yang berbeda. Pejabat yang diangkat pun tidak merasa berhutang budi pada

³⁵ Mei Susanto dkk. *Kekuasaan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Dalam Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 8, Tahun 2018.

satu pihak telah memberikan jabatan kepadanya, namun akan merasa lebih bertanggungjawab dalam jabatannya karena sejatinya jabatan yang diberikan kepadanya merupakan amanah yang saling diawasi oleh organ-organ kekuasaan negara.

Indikasi persekongkolan terhadap pejabat yang diangkat dan yang mengangkat dapat dihindarkan dengan prinsip *check and balances* karena pada dasarnya keterlibatan masing-masing organ kekuasaan negara dalam penentuan pejabat lembaga negara berfungsi untuk saling melakukan kontrol dan pengawasan dalam pengangkatan pejabat lembaga negara tersebut.

- b. Presiden dibantu oleh Dewan Perwakilan Rakyat mendapatkan orang yang bermutu dan handal dalam ideologi kecakapan, integritas dan lain sebagainya.

Bahwa untuk mendapatkan orang yang bermutu dalam mengisi jabatan lembaga negara perlu dilakukan seleksi yang ketat agar hasilnya sesuai dengan yang diharapkan. Jika seleksi yang dilakukan cenderung renggang, maka dikhawatirkan hasil dari seleksi tersebut bukan merupakan hasil terbaik untuk mengisi jabatan lembaga negara, justru dikhawatirkan tidak proporsional untuk mengisi jabatan tersebut sehingga lembaga yang dipimpinnya bukan mengalami kemajuan tapi sebaliknya akan mengalami kemunduran.

Keterlibatan DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara dengan sendirinya akan memperketat proses seleksi pejabat yang akan

diangkat. Proses seleksi di internal DPR biasanya dilakukan dengan mekanisme *fit and proper test* untuk menguji kelayakan dan kepatutan seseorang mengisi jabatan lembaga negara. *Fit and proper test* yang juga dilakukan terbuka tentu penting untuk melihat kepercayaan masyarakat.

- c. Mereka yang hendak jadi menteri atau menduduki jabatan lain yang memerlukan konfirmasi tidak semata-mata mengusahakan dukungan Presiden, tetapi dukungan masyarakat yang tercermin pada dukungan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian sebagai orang yang akan disertai tanggungjawab 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 melainkan perkenan orang yang dipimpin.

Berdasarkan asas konfirmasi seorang pejabat yang akan mengisi jabatan suatu lembaga negara tidak dapat diangkat serta merta oleh Presiden. Keharusan akan adanya konfirmasi atau persetujuan DPR terhadap calon pejabat yang akan mengisi suatu lembaga negara menjadi syarat mutlak untuk dapat diangkat dan ditetapkan menempati jabatan lembaga negara.

Ketika seorang calon pejabat yang akan diangkat oleh Presiden menempati jabatan pada suatu lembaga negara tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka secara otomatis calon pejabat tersebut tidak dapat ditetapkan untuk mengisi jabatan lembaga negara dimaksud. Namun barang tentu penolakan tersebut seyogyanya mendapatkan alasan dari DPR sehingga tidak menimbulkan kecurigaan di antara sesama organ pemegang kekuasaan.

Saling keterkaitan antara organ pemegang kekuasaan satu dengan yang lain yang berkesinambungan diharapkan akan menjadikan sikap saling menghagai dan saling mengawasi dalam penentuan pejabat lembaga negara yang akan diangkat.

- d. Sistem Konfirmasi menunjukkan pertanggungjawaban dalam pengisian jabatan kepada rakyat (melalui Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai yang berdaulat dan tempat setiap pejabat bertanggungjawab.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa Dewan Perwakilan Rakyat merupakan perpanjangan tangan dari kedaulatan rakyat, maka setiap kebijakan haruslah melihat kepentingan rakyat. Setiap pejabat hendaklah mempertanggungjawabkan lembaga yang dipimpinnya kepada rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat, karena sejatinya amanah itu pun diberikan oleh rakyat.

Pejabat yang akan memimpin suatu lembaga negara haruslah mendapatkan kepercayaan masyarakat untuk menduduki jabatan tersebut. Oleh karenanya dengan adanya asas konfirmasi menjadikan

calon pejabat lembaga negara akan terlebih dahulu mencari kepercayaan masyarakat agar ia dapat menduduki jabatan lembaga negara tersebut. Hal ini akan menjadikan calon pejabat negara akan sering bersentuhan ke bawah, bukan hanya semata mendekati diri ke atas. Rasa tanggungjawab dengan sendirinya akan lahir jika pejabat tersebut lahir dari rakyat dan melihat keadaan rakyat.

Pandangan positif keterlibatan DPR sebagai wakil rakyat dalam pengisian jabatan lembaga negara semestinya akan melahirkan sistem yang bersih dan jauh dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Terlebih aspek *check and balances* mengharuskan di antara sesama organ pemegang kekuasaan untuk saling mengontrol dan mengawasi.

2. Dampak Negatif

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dampak negatif adalah pengaruh kuat yang mendatangkan akibat negatif.³⁶ Akibat negatif biasanya akan mengikuti keputusan atau kebijakan yang kurang tepat untuk menjawab suatu permasalahan yang ada. Dampak negatif menjadi pengaruh buruk yang dapat memperburuk masalah yang semakin berlarut-larut jika tidak segera diatasi secara serius.

Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penentuan pejabat lembaga negara di samping menimbulkan dampak yang positif juga menimbulkan banyak dampak negatif. Dampak negatif yang ditimbulkan dari keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penentuan pejabat lembaga negara sangat beragam dan

³⁶ <http://kbbi.lektur.id/dampak-negatif> diakses pada 20 Juni 2022 pukul 11:57 wib

bervariasi yang sampai saat ini menjadi masalah dan dikhawatirkan akan memunculkan masalah-masalah yang baru. Dampak negatif dari keterlibatan DPR tersebut diantaranya:

a. Pembiayaan yang banyak

Melihat konsep dan dasar pembentukan lembaga negara pasca reformasi dijalankan hingga saat ini tidak dipungkiri bahwa kebijakan penentuan pimpinan atau pejabat lembaga negara selalu melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam setiap lembaga negara yang dibentuk banyak yang mengharuskan keterlibatan DPR untuk ikut serta dalam proses penentuan pejabatnya.

Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penentuan pejabat lembaga negara tentu akan memperpanjang proses penentuan pimpinan atau pejabat suatu lembaga negara. Dalam setiap proses yang dijalankan tentu akan membutuhkan biaya dalam pelaksanaannya. Terlebih Institusi DPR merupakan institusi yang besar dan memiliki banyak anggota yang sama kedudukannya. Belum lagi fasilitas yang digunakan untuk melaksanakan sekali rapat saja dengan banyaknya *floor* akan menambah besar biaya yang dikeluarkan.

Kondisi keuangan negara yang sampai saat ini belum membaik dengan banyaknya beban utang negara tentu akan menjadi korban jika semakin banyak anggaran negara yang dihabiskan untuk pembiayaan pemilihan pejabat negara. Sebagaimana dilansir dari M.Bisnis.com bahwa Kementerian Keuangan telah merilis utang negara yang sudah mencapai 7.014,58 Triliun Rupiah.³⁷ Artinya bahwa sampai saat ini keuangan masih dalam keadaan sulit dengan banyaknya

³⁷ <https://m.bisnis.com/amp/read/20220410/10/1521328/mengulik-beban-utang-rp7000-triliun> diakses pada 20 Juni 2022 pukul 22:13 wib

hutang yang menjadi beban negara. Ditambah lagi tiga tahun kondisi pandemi bangsa Indonesia banyak mengabdikan biaya untuk penanganannya dan mempebesar jumlah utang negara.

Tentu utang-utang negara itu dibayarkan melalui pajak yang dikutip dari masyarakat, sedangkan kondisi perekonomian rakyat pun sampai saat ini belum juga membaik menghadapi pandemi yang juga belum selesai. Dengan banyaknya utang negara maka rakyat akan dibebankan dengan pajak yang semakin meningkat pula untuk menutupi utang tersebut.

Konsep penentuan pejabat lembaga negara dengan melibatkan DPR dalam penentuannya sedikit banyaknya akan menambah beban pengeluaran keuangan negara. Terlebih bukan hanya pada satu atau dua lembaga negara saja yang melibatkan DPR dalam penentuan pejabat atau pimpinannya, tetapi puluhan lembaga negara mengharuskan DPR terlibat dalam pengisian jabatan lembaga negara. Oleh karenanya keterlibatan DPR dalam pengisian jabatan lembaga negara sedikit banyaknya akan membebani keuangan negara

b. Bertambahnya beban kerja DPR

Kebijakan undang-undang yang melibatkan DPR dalam proses pengisian jabatan atau pimpinan lembaga negara akan berdampak buruk terhadap beban kerja DPR. Kinerja DPR yang belakangan dinilai buruk oleh masyarakat akan memperkeruh kepercayaan masyarakat terhadap institusi wakil rakyat itu. Hal ini sebagaimana dalam Media Indonesia bahwa kinerja DPR RI dinilai buruk dengan rendahnya produktifitas di bidang legislasi, pengawasan dan budgeting. Kondisi

tersebut berlanjut karena perencanaan legislasi sebagai acuan tugas legislatif tidak kunjung tuntas.³⁸

Secara umum tugas utama DPR dimuat ke dalam tiga fungsi, yakni:

1. Legislasi, DPR bertugas dan berkewajiban dalam pembuatan undang-undang. Tanggungjawab legislasi merupakan kewajiban khusus yang dibebankan kepada DPR.
2. Anggaran, DPR bertugas membahas, memberikan persetujuan/ tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
3. Pengawasan, DPR memiliki kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan anggaran pendapatan belanja negara.

Bahkan melihat hanya tiga fungsi Dewan Perwakilan Rakyat tersebut kinerja DPR belum juga terlaksanakan dengan maksimal. Dari segi pembentukan undang-undang saja misalnya, sampai saat ini masih banyak rancangan undang-undang yang pembahasannya masih mangkrak belum selesai di DPR. Rancangan Undang-Undang tersebut bahkan ada yang telah puluhan tahun diajukan, namun sampai sekarang belum juga selesai dibahas di tingkat Dewan Perwakilan Rakyat. Belum lagi ke depan akan semakin banyak usulan rancangan undang-undang yang masuk ke DPR sesuai dengan perubahan kondisi zaman.

³⁸ <https://m.mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/389110/formappi-kinerja-dpr-buruk> diakses pada Senin, 20 Juni 2022. Pukul 23:44

Melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penentuan pejabat lembaga negara tentu dengan sendirinya akan menambah beban kerja DPR yang saat ini sudah menumpuk. Banyaknya lembaga negara yang melibatkan DPR dalam penentuan pejabat atau pimpinan lembaga negara, semakin banyak pula penambahan beban kerja DPR untuk mengurus pemilihan pejabat lembaga negara. Oleh karenanya dengan melibatkan DPR dalam penentuan pejabat lembaga negara akan berdampak buruk terhadap kinerja DPR yang sampai saat ini masih banyak yang belum terselesaikan.

c. Hasil pemilihan bermuatan politis

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat lahir melalui satu partai politik sebagai kendaraannya agar bisa duduk di bangku kehormatan parlemen. Setiap anggota DPR akan menjadi kader partai politik dan setiap partai politik akan berlomba-lomba memperluas pengaruhnya dengan mendudukkan kader-kadernya di bangku parlemen sebanyak-banyaknya. Hal tersebut dilakukan untuk memenuhi kewajiban parliamentary threshold agar tetap dapat andil dalam mengambil kebijakan-kebijakan negara. Motivasi tersebut masih berlanjut hingga saat ini dengan melihat realitass yang ada bahwa setiap partai politik beradu banyak jumlah anggota DP pada fraksi partai politik tersebut.

Pengisian pimpinan atau pejabat lembaga negara melalui DPR yang sejatinya lahir dari partai politik akan menjadikan proses penentuan pejabat lembaga negara tersebut bermuatan politis. Pejabat yang dipilih melalui DPR akan dikhawatirkan menduduki suatu jabatan lembaga negara untuk kepentingan politik. DPR sebagai institusi pemegang kekuasaan negara akan berupaya

menempatkan perwakilannya untuk memperkuat eksistensi kekuasaannya. Hal paling menakutkan adalah pejabat atau pimpinan yang dipilih mengisi suatu jabatan lembaga negara untuk menangani suatu permasalahan bukanlah pejabat yang ahli sesuai kebutuhan lembaga negara, tetapi hanya sekedar titipan DPR semata.

- d. Calon pejabat lembaga negara akan berupaya mendekati diri pada DPR

Tidak dapat dipungkiri bahwa setiap orang akan melakukan pendekatan terhadap *selector* untuk memperbesar peluang lolos pada target yang dituju. Begitu juga dengan terlibatnya DPR sebagai penentu pejabat lembaga negara maka secara garis besar bahwa DPR telah menjadi penyeleksi pimpinan atau pejabat lembaga negara. Calon pejabat atau pimpinan lembaga negara akan berupaya mendekati diri pada instansi DPR demi memuluskan keinginannya menduduki jabatan pada suatu lembaga negara.

Ketika calon pejabat lembaga mendekati diri kepada DPR maka proses penentuan pejabat lembaga negara tidak murni lagi. Padahal untuk memperoleh hasil terbaik dalam menentukan pejabat lembaga negara diharuskan melalui seleksi yang murni, jujur dan transparan. Justru sebaliknya dikhawatirkan dengan pendekatan tersebut akan terjadi kesepakatan-kesepakatan yang hanya menguntungkan ke dua belah pihak tanpa mempertimbangkan substansi jabatan yang diemban dalam jabatan tersebut.

Calon pejabat yang akan diangkat dalam suatu jabatan lembaga negara nantinya hanya akan merasa bertanggungjawab terhadap DPR karena

beranggapan bahwa DPR merupakan unsur utama menduduki jabatan lembaga negara tersebut. Kepentingan rakyat banyak atas lembaga negara bisa saja terabaikan karena pejabat tersebut merasa harus lebih mengutamakan kedekatan terhadap DPR dari pada mengutamakan kepentingan rakyat banyak.

- e. Terjadinya perebutan kekuasaan di antara organ pemegang kekuasaan negara

Konsep ketatanegaraan *Trias Politica* telah mengisyaratkan pemisahan kekuasaan di antara organ-organ pemegang kekuasaan negara yakni kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ketiga organ tersebut menjalankan perannya secara sendiri-sendiri tanpa kewajiban bertanggungjawab kepada satu sama lain. Konsep ini dimaksudkan agar di antara organ tersebut saling menjalankan tugas dan wewenangnya masing-masing.

Namun dalam realitanya masih terdapat banyak ketimpangan proporsi kewenangan dalam kenyataannya. Upaya memperluas dan memperkuat kewenangan serta eksistensi terjadi di antara sesama organ tersebut dalam kekuasaannya melalui keterlibatan dalam penentuan pejabat lembaga negara.

Amandemen yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 perubahan I, II, III dan IV telah mengakibatkan pengaruh yang sangat fundamental terhadap struktural ketatanegaraan Indonesia, kewenangan lembaga-lembaga negara serta kedudukan lembaga negara mengalami perubahan secara universal. Ada lembaga negara yang kehilangan fungsi dan kewenangnya, ada yang memiliki legitimasi dan otoritas yang semakin kuat, ada pula yang harus terdegradasi.

Terlibatnya DPR dalam penentuan pimpinan atau pejabat lembaga negara mengisyaratkan perebutan eksistensi kekuasaan negara. Secara tidak langsung DPR seolah menunjukkan kekuatannya dalam penguasaan negara yang sebelumnya dominan dipegang oleh Presiden. Dalam perebutan eksistensi kekuasaan ini yang paling menonjol adalah antara eksekutif dan legislatif. Sementara kekuasaan yudikatif tidak terlibat langsung dalam penentuan pejabat negara. Hal semacam ini akan menimbulkan kecemburuan kuasa di antara sesama organ pemegang kekuasaan negara.

f. Spesifikasi keilmuan yang tidak relevan

Penentuan pimpinan atau pejabat lembaga negara melalui kewenangan DPR dapat melakukan *fit and proper test*. Metode *fit and proper test* adalah sistem seleksi yang dilakukan oleh DPR untuk menguji kesesuaian calon pejabat lembaga negara untuk menduduki jabatan yang akan diisi. Melalui sistem *fit and proper test* akan dilihat apakah seorang telah patut dan layak diberikan jabatan sehingga ia mampu mengemban amanah dan tanggungjawab dalam jabatannya.

Untuk menghasilkan kualitas terbaik pejabat lembaga negara, maka dalam menguji kelayakan dan kepatutan seorang calon pejabat lembaga negara tentulah keahlian atau keilmuan yang dimiliki oleh calon pejabat tersebut harus sesuai dengan kualifikasi lembaga negara yang akan dipimpin.

Menjadi permasalahan adalah jika yang menguji tidak memiliki spesifikasi keilmuan dengan calon pejabat lembaga negara yang akan diuji. Komposisi DPR berasal dari keilmuan yang berbeda-beda, belum lagi jenjang pendidikan yang tidak merata terlebih lagi sebagian anggota DPR masih berusia muda tanpa

dibekali pengalaman yang mumpuni akan menjadikan tidak relevannya kewenangan menguji calon pejabat lembaga negara.

Bagaimana jika misalnya yang menguji calon pejabat lembaga negara adalah seorang anggota DPR yang hanya berpendidikan tingkat menengah, sedangkan yang diuji adalah seorang ahli teknik industri yang akan menduduki jabatan lembaga negara di bidang perindustrian. Tentu jarak pendidikan dan spesifikasi keilmuan yang berbeda akan menyulitkan DPR dalam menguji calon pejabat tersebut. Otomatis pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam *fit and proper test* nantinya hanya soal-soal umum semata, tanpa bisa membandingkan keahlian calon pejabat satu dengan calon pejabat lainnya. Alhasil yang terpilih seringkali bukan merupakan yang terbaik.

Oleh karenanya relevansi keilmuan yang sesuai dengan spesifikasi yang dibutuhkan menjadikan kewenangan DPR dalam menentukan pejabat negara khususnya berdasarkan metode *fit and proper test* menjadi tidak tepat, dikarenakan komposisi keilmuan DPR yang *random* dengan calon pejabat yang diuji.

C. Desain Konstitusional Ideal dalam Pengisian Jabatan Lembaga Negara

Lembaga negara merupakan unsur penting menentukan masa depan sebuah negara. Dibentuknya lembaga negara adalah untuk menjadi solusi dalam mengatasi suatu permasalahan sebagaimana tujuan pembentukan lembaga negara. Setiap lembaga negara menjalankan tugas dan wewenangnya masing-masing dalam upaya menjawab berbagai soal permasalahan bangsa. Dalam setiap lembaga negara ada pejabat atau pemimpin yang menjadi motor untuk menjalankan fungsi dari lembaga negara tersebut.

Pejabat atau pemimpin lembaga negara merupakan orang yang paling bertanggungjawab atas sesuatu apa pun yang terjadi pada lembaga negara yang dipimpinnya. Oleh karenanya untuk menjalankan fungsi lembaga negara sebagaimana tujuan pembentukannya maka diharuskan pejabat yang diberi amanah untuk memimpin lembaga negara tersebut merupakan sosok pemimpin yang terbaik.

Kriteria menjadi pemimpin terbaik menurut Islam setidaknya-tidaknya memiliki empat sifat, yakni:

1. Siddiq, artinya bahwa seorang yang hendak menjadi pemimpin haruslah berasal dari orang yang jujur. Jujur diartikan sebagai kesesuaian antara perkataan dan perbuatan, mengatakan sesuai dengan apa yang sebenarnya terjadi.

Siddiq merupakan modal dasar untuk menjadi pemimpin lembaga negara berkualitas, karena jika seorang pejabat lembaga negara adalah seorang yang jujur, maka setiap kebijakan yang dilakukan dapat dipastikan untuk kebaikan lembaga negara tersebut tanpa dibarengi motif mengambil keuntungan pribadi.

2. Amanah, artinya bahwa untuk menjadi seorang pejabat lembaga negara haruslah merupakan sosok yang bertanggungjawab. Setiap tugas yang dikerjakan dan kebijakan yang diambil dapat dipertanggungjawabkan bukan hanya di dunia tetapi juga dipertanggungjawabkan di hadapan Tuhan Yang Maha Esa.

Bertanggungjawab merupakan syarat mutlak untuk menjadi seorang pejabat atau pimpinan lembaga negara. Pemimpin lembaga negara menjadi orang yang paling bertanggungjawab atas apapun yang terjadi pada lembaga negara yang dipegangnya. Baik buruknya lembaga negara akan sangat dipengaruhi oleh pemimpin lembaga negara tersebut.

3. Tabligh, Artinya menyampaikan informasi-informasi kepada semua pegawai di bawah lingkungannya. Tabligh dapat dimaknai bahwa untuk menjadi seorang pemimpin lembaga negara maka seseorang harus komunikatif baik terhadap anggotanya maupun terhadap pimpinannya. Sifat tabligh menjadi penting bagi siapa saja yang akan menjadi pemimpin atau pejabat lembaga negara. Pemimpin lembaga negara yang mempunyai sifat tabligh cenderung akan transparan dalam pengelolaan kelembagaannya, sehingga tidak memunculkan spekulasi kecurigaan-kecurigaan berbagai pihak.
4. Fathonah, artinya bahwa pemimpin lembaga negara haruslah seorang yang cerdas. Cerdas diartikan sebagai kemampuan seorang pemimpin lembaga negara untuk membawa lembaga yang dipimpinnya menjadi lebih baik. Kecerdasan sangat diperlukan untuk memimpin sebuah lembaga negara. Hal ini dimaksudkan agar lembaga negara dapat mengalami kemajuan yang pesat serta dapat mengatasi atau mencari solusi-solusi terbaik atas setiap kendala yang dialami oleh lembaga yang dipimpinnya.

Di samping ke empat kriteria di atas, seorang pemimpin lembaga negara juga harus memiliki keahlian sesuai dengan bidang lembaga negara yang dipimpinnya. Keahlian merupakan keterampilan khusus yang dimiliki seseorang sehingga menjadi sisi keunggulannya. Keahlian menjadi faktor pendukung yang sangat penting dalam kesuksesan memimpin suatu lembaga negara.

Sangat tidak masuk akal sebenarnya jika latar belakang keahlian seorang pimpinan atau pejabat tidak berkesesuaian dengan lembaga negara yang dipimpinnya. Dapat kita bayangkan jika pejabat atau pimpinan lembaga negara bukan berasal dari keahlian sesuai spesifikasi bidang lembaga negara tersebut, bahkan untuk mengetahui bagaimana proses kerja anggotanya pun ia sudah kesusahan, bagaimana jika misalnya terjadi *miss procedural* dilakukan oleh anggotanya? Belum lagi jika ia harus menjelaskan kepada publik kondisi lembaga negara yang dipimpinnya!. Semua itu akan memperlambat proses kerja seorang pimpinan, termasuk juga memperlambat pertumbuhan dan perkembangan lembaga negara yang dipimpinnya.

Dasar pejabat atau pimpinan harus memiliki keahlian yang sesuai dengan lembaga yang dipimpinnya telah jauh diperkenalkan oleh Islam. Dalam sebuah hadits, Rasulullah SAW bersabda :

عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ إِذَا ضَيِّعَتْ الْأَمَانَةُ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ قَالَ كَيْفَ إِضَاعَتُهَا يَا رَسُولَ اللَّهِ قَالَ إِذَا أُسْنِدَ الْأَمْرُ إِلَى غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

Artinya : Dari Abu Hurairah radhilayyahu'anhu mengatakan; Rasulullah shallallahu 'alaihi wasallam bersabda: "Jika amanat telah disia-siakan, tunggu saja

kehancuran terjadi." Ada seorang sahabat bertanya; bagaimana maksud amanat disia-siakan? Nabi menjawab; "Jika urusan diserahkan bukan kepada ahlinya, maka tunggulah kehancuran itu." (HR. Bukhari No. 6015)

Hadits di atas secara tegas melarang urusan diserahkan kepada seseorang yang tidak ahli pada bidang tersebut. Sama halnya jika memilih pejabat atau pimpinan lembaga negara maka keahlian pejabat atau pimpinan lembaga negara tersebut harus sesuai dengan fungsi lembaga negara yang dipimpinnya. Jika ternyata jabatan itu tetap diserahkan kepada seorang yang tidak paham dengan bidang lembaga negara yang dipimpinnya, maka dalam hadits tersebut jelas resikonya kehancuran akan mengikutinya dalam memimpin lembaga negara tersebut.

Kehancuran yang dimaksud dalam hadits ini bukan terpaku semata bahwa lembaga yang dipimpinnya akan hancur atau tutup. Tetapi lebih jauh dari itu dapat ditafsirkan mungkin akan banyak kesalahan-kesalahan terjadi dalam pengelolaannya, banyaknya kendala yang muncul karena pemimpin tersebut tidak tahu bagaimana mencari solusinya atau bahkan seorang pemimpin mengalami kebingungan tentang apa yang harus diperbuatnya dalam memimpin lembaga negara yang diamanahkan kepadanya karena ia sama sekali tidak paham terhadap bidang lembaga negara yang dipimpinnya. Itulah mengapa penting untuk melihat terlebih dahulu keahlian pejabat atau pimpinan apakah sudah sesuai dengan bidang lembaga negaranya atau tidak sebelum memberikan jabatan kepadanya.

Namun jika melihat realita banyak pejabat atau pimpinan lembaga negara yang tidak memiliki keahlian sesuai dengan bidang lembaga negara yang

dipimpinnya. Hanya berdasarkan modal kedekatan kepada penentu pejabat pimpinan lembaga negara maka kesempatan untuk menduduki suatu jabatan lembaga negara semakin besar. Sampai saat ini hal semacam itu sudah menjadi tradisi untuk mendapatkan jabatan di negara ini.

Dalam kaitannya mendapatkan model pemimpin ideal sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya, maka tentu harus dilandasi pula dengan konsep ideal dalam pengisian jabatan lembaga negara. Baik buruknya pimpinan atau pejabat lembaga negara akan sangat ditentukan oleh desain mekanisme yang dilakukan dalam memilih pejabat lembaga negara.

Kebutuhan akan pimpinan atau pejabat lembaga negara ideal menjadikan konsep ideal desain penentuan pejabat lembaga negara sangat dibutuhkan. Sebenarnya desain pengisian jabatan lembaga negara yang berlaku saat ini tidaklah sepenuhnya salah sehingga harus dilakukan perubahan secara menyeluruh. Hanya pada beberapa bagian yang menjadi permasalahan harus dilakukan evaluasi untuk menghasilkan desain model pengisian jabatan lembaga negara ideal. Misalnya evaluasi untuk meminimalisir keterlibatan DPR secara langsung dalam penentuan pimpinan atau pejabat lembaga negara.

Pada prinsipnya bagian-bagian dalam model pengisian jabatan lembaga negara yang sudah bagus harus terus diterapkan. Cukup pada bagian-bagian atau model yang menimbulkan permasalahan saja yang dievaluasi dan dilakukan perbaikan. Tidak semua lembaga negara juga harus dilakukan perubahan model pengisian jabatan lembaga negara. Lembaga-lembaga negara yang bersifat

strategis diharapkan tetap melibatkan DPR dan Presiden secara langsung dalam proses penentuannya.

Berdasarkan argumentasi tersebut penulis menawarkan konsep *The Leader Produced by Institution* dalam upaya mewujudkan desain ideal model pengisian jabatan lembaga negara. Desain penentuan pejabat lembaga melalui model ini meminimalisir keterlibatan langsung Lembaga Tinggi negara termasuk dalam pengisian jabatan lembaga negara. Pemilihan pejabat lembaga negara model ini dilakukan secara internal untuk menetapkan beberapa calon yang memenuhi syarat untuk menjadi pimpinan atau pejabat lembaga negara yang bersangkutan. Pemilihan pada tingkat internal ini dapat dilakukan melalui metode delegasi dari cabang-cabang lembaga negara tersebut di daerah.

Terhadap lembaga negara yang tidak memiliki perwakilan di daerah-daerah, maka lingkup pemilihannya pada lingkup lembaga tersebut. Setelah dilakukan pemilihan secara internal kemudian menetapkan beberapa calon maka untuk menghindari korupsi, kolusi dan nepotisme menguatkan independensi dan menunjukkan transparansi serta membandingkan kualitas calon-calon pejabat lembaga negara tersebut juga menghindari korupsi, kolusi dan nepotisme, dibentuk tim seleksi yang berasal dari eksternal khususnya dari akademisi sesuai dengan bidang lembaga negara. Keterlibatan DPR secara langsung dalam penentuan pejabat lembaga negara juga dapat diminimalisir hanya pada lembaga-lembaga negara yang memiliki fungsi strategis saja.

Model ini mengedepankan asas *by institution* untuk mengelola lembaga negara yang digelutinya. Artinya bahwa setiap calon pimpinan atau pejabat

lembaga negara harus berasal dari lembaga negara yang sama dan sebelumnya telah mengabdikan pada lembaga negara tersebut. Hal ini dilakukan untuk menghindari lembaga negara dipegang atau dipimpin oleh orang-orang yang tidak ahli pada bidang lembaga negara yang bersangkutan. Kerap terjadi selama ini bahwa banyak pejabat lembaga negara yang berasal dari unsur eksternal lembaga negara tersebut tetapi karena memiliki kedekatan hubungan emosional dengan penentu pejabat lembaga negara maka ia diberikan jabatan mengelola lembaga negara tersebut.

Melalui model pengisian jabatan lembaga negara seperti telah terhindarkan kekhawatiran lembaga negara dikelola oleh orang yang tidak ahli pada bidang lembaga negara tersebut. Pimpinan lembaga negara yang berasal dari lembaga yang sama dan telah mengabdikan pada lembaga negara tersebut tentu secara otomatis akan menjadikan pejabat tersebut ahli sesuai bidang lembaga negara tersebut karena ia telah terbiasa dan menggeluti bidang itu sebagai profesinya.

Lembaga negara akan terhindarkan dari kekhawatiran kontekstual hadits Nabi yang mengatakan bahwa “jika suatu urusan diserahkan kepada yang bukan ahlinya, maka tunggulah kehancurannya”. Logika berpikir manusia tentunya mengamini makna hadits tersebut bahwa tidak mungkin bila seorang yang memiliki spesifikasi keilmuan di bidang otomotif diberikan tugas untuk mengoperasi pasien yang terkena penyakit kanker.

Sudah seharusnya dimulai sejak sekarang konsep pengisian jabatan lembaga negara harus berasal dari lembaga yang sama juga. Tradisi yang selama

ini tertanam hanya bermodal kedekatan untuk mendapatkan jabatan memimpin lembaga negara meski tidak sesuai kompetensi sudah seharusnya dihilangkan

Desain pengisian jabatan melalui metode *The Leader Produced by Institution* secara tersistematis akan melahirkan regenerasi kepemimpinan dengan keahlian sesuai dengan bidang lembaga negara karena sebelum mencapai pucuk pimpinan lembaga negara, seorang harus terlebih dahulu melewati masa-masa pimpinan di tingkat bawah secara berjenjang sesuai dengan kualitas pribadinya. Pengalaman kepemimpinan dari yang terkecil hingga mencapai puncak kepemimpinan terbesar akan menjadikan pimpinan lembaga negara teruji menghadapi berbagai dinamika lembaga negara, serta cerdas dalam melakukan pengelolaan terhadap lembaga tersebut

Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penentuan pejabat atau pimpinan lembaga negara diminimalisir sedemikian rupa. Kewenangan DPR diutamakan pada fungsi pengawasan untuk menerima laporan hasil pemilihan pimpinan atau pejabat lembaga negara sebagai bentuk transparansi dan independensi proses pemilihan. Dalam metode ini DPR lebih difokuskan kepada fungsi pengawasan terhadap kinerja pejabat lembaga negara yang terpilih serta menerima laporan pertanggungjawaban dari setiap pejabat lembaga negara tentang progres kerjanya dalam memimpin lembaga negara.

Dengan metode ini, tugas-tugas tambahan DPR untuk ikut serta secara langsung dalam pengisian jabatan lembaga negara dapat diminimalisir, sehingga tidak lagi membebani tugas pokok DPR khususnya dalam bidang legislasi dengan pekerjaan yang masih menumpuk atau bahkan mangkrak dalam pembahasannya.

Anggaran yang biasanya dikeluarkan untuk pembiayaan DPR dalam sidang/rapat penentuan pejabat lembaga negara sebagaimana kewenangan sebelumnya tidak lagi membebani keuangan negara. Desain pengisian jabatan dengan metode *The Leader Produced by Institution* nantinya akan menghemat pembiayaan dalam penentuan pejabat atau pimpinan lembaga negara.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Melihat konsep dan struktural serta unsur-unsur berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara sebagaimana telah diuraikan di atas, maka secara universal dapat diberikan klasifikasi model kewenangan DPR dalam penentuan piminan lembaga negara, yakni :

a. Memberikan Persetujuan

Model kewenangan memberikan persetujuan DPR adalah asas konfirmasi terhadap calon yang diajukan oleh Presiden atau lembaga lain yang oleh Undang-Undang mengharuskan terlebih dahulu dimintai persetujuan kepada DPR sebelum diangkat dan di sahkan menjadi pejabat negara. Meskipun model kewenangan ini pada dasarnya adalah persetujuan terhadap calon yang diajukan oleh Presiden, namun DPR juga berhak menolak atau tidak memberikan persetujuan terhadap calon pimpinan lembaga negara disertai alasan-alasan dasar untuk menolak calon yang diusulkan oleh Presiden atau lembaga negara tersebut.

b. Memberikan Pertimbangan

Pertimbangan memiliki makna pendapat atau pandangan tentang baik buruk terhadap sesuatu yang menjadi objek pertimbangan. Model kewenangan DPR dalam memberikan pertimbangan dalam pengisian

pimpinan lembaga negara artinya bahwa DPR memberikan penilaian perihal kesesuaian seseorang yang akan diangkat menjadi pejabat negara pada lembaga tertentu.

c. Memilih

Memilih diambil dari kata dasar “pilih” yang berarti menentukan, mengambil dan sebagainya sesuatu yang dianggap sesuai dengan kriteria pemilihan. Kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang kepada DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara dengan frasa “memilih” memiliki arti bahwa DPR diberikan kewenangan untuk menunjuk langsung pejabat yang akan mengisi pimpinan lembaga negara. Model kewenangan memilih merupakan langkah awal dalam dalam proses penentuan pimpinan lembaga negara, sehingga subjek yang diberikan mendapatkan wewenang yang lebih besar dalam penentuan pimpinan lembaga negara, karena pejabat tersebut wajib diangkat berdasarkan pilihan lembaga yang diberikan undang-undang kewenangan memilih.

d. Mengajukan/Mengusulkan

Implementasi model kewenangan mengajukan atau mengusulkan yang dimiliki DPR merupakan kewenangan terbesar DPR dalam penisian pejabat lembaga negara, karena Presiden tidak boleh menolak pejabat lembaga negara yang diajukan oleh DPR. Contoh kewenangan ini dapat dilihat dalam kewenangan penentuan hakim konstitusi sebagaimana Pasal 24 C UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Hakim

konstitusi mempunyai sembilan orang anggota yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh DPR dan tiga orang oleh Presiden”. Kewenangan model ini merupakan kewenangan mutlak yang menjadi hak DPR dalam pengisian jabatan lembaga negara.

e. *Tempat Konsultasi*

Dalam penentuan pimpinan lembaga negara DPR juga diberikan kewenangan oleh undang-undang menjadi tempat konsultasi bagi Presiden maupun lembaga negara lainnya sebelum mengangkat dan menetapkan pimpinan atau pejabat pada suatu lembaga negara untuk terlebih dahulu berkonsultasi kepada DPR. Kewenangan ini bertujuan agar tidak terjadi kesalahan dan kekeliruan terhadap pengisian jabatan lembaga negara meskipun kewenangan memilih diberikan sepenuhnya kepada Presiden atau lembaga negara lainnya.

2. Dampak Kewenangan DPR dalam penentuan pejabat atau pimpinan lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi serta perbandingannya. Jika dilihat dari sisi positif maka keterlibatan DPR dalam kewenangannya menentukan pejabat atau pimpinan lembaga negara adalah : Terciptanya mekanisme Check dari Dewan Perwakilan Rakyat (sebagai pelaksana kedaulatan rakyat), Presiden dibantu oleh Dewan Perwakilan Rakyat mendapatkan orang yang bermutu dan handal dalam ideologi kecakapan, integritas dan lain sebagainya. Selanjutnya bahwa mereka yang hendak jadi menteri atau menduduki jabatan lain yang memerlukan konfirmasi

tidak semata-mata mengusahakan dukungan Presiden, tetapi dukungan masyarakat yang tercermin pada dukungan Dewan Perwakilan Rakyat serta Sistem Konfirmasi menunjukkan pertanggungjawaban dalam pengisian jabatan kepada rakyat (melalui Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai yang berdaulat dan tempat setiap pejabat bertanggungjawab.

Di samping itu kewenangan DPR dalam penentuan pejabat lembaga negara juga menimbulkan dampak negatif, diantaranya; Pembiayaan yang semakin banyak, bertambahnya beban kerja DPR, Hasil pemilihan dikhawatirkan bermuatan politis, calon pimpinan atau pejabat lembaga negara akan berusaha mendekati diri pada DPR, terjadinya perebutan kekuasaan di antara organ pemegang kekuasaan negara serta spesifikasi keilmuan yang tidak relevan.

3. Menjawab kebutuhan akan desain ideal pengisian jabatan lembaga negara maka penulis mencoba memberikan solusi dengan menawarkan konsep *The Leader Produced by Institution* dalam upaya mewujudkan desain ideal model pengisian jabatan lembaga negara. Desain penentuan pejabat lembaga melalui model ini meminimalisir keterlibatan langsung Lembaga Tinggi negara termasuk dalam pengisian jabatan lembaga negara. Pemilihan pejabat lembaga negara model ini dilakukan secara internal untuk menetapkan beberapa calon yang memenuhi syarat untuk menjadi pimpinan atau pejabat lembaga negara yang bersangkutan. Pemilihan pada tingkat internal ini dapat dilakukan melalui metode delegasi dari cabang-cabang lembaga negara tersebut di daerah.

Terhadap lembaga negara yang tidak memiliki perwakilan di daerah-daerah, maka lingkup pemilihannya pada lingkup lembaga tersebut. Setelah dilakukan pemilihan secara internal kemudian menetapkan beberapa calon maka untuk menghindari korupsi, kolusi dan nepotisme menguatkan independensi dan menunjukkan transparansi serta membandingkan kualitas calon-calon pejabat lembaga negara tersebut juga menghindari korupsi, kolusi dan nepotisme, dibentuk tim seleksi yang berasal dari eksternal khususnya dari akademisi sesuai dengan bidang lembaga negara. Keterlibatan DPR secara langsung dalam penentuan pejabat lembaga negara juga dapat diminimalisir hanya pada lembaga-lembaga negara yang memiliki fungsi strategis saja.

B. Saran

1. Sebaiknya kewenangan DPR dalam penentuan pimpinan lembaga negara dapat difungsikan pada bagian-bagian yang strategis. Aturan-aturan yang mengatur tentang kewenangan DPR selama ini dalam penentuan pimpinan atau pejabat lembaga negara dapat direvisi dengan melibatkan DPR dalam penentuan lembaga-lembaga negara yang strategis. Aturan yang terlalu banyak serta model-model kewenangan DPR dalam penentuan pejabat lembaga negara akan menambah beban kerja DPR. Kiranya perebutan kekuasaan tidaklah menjadi tujuan dalam menjalankan fungsi kekuasaan bernegara, hakikatnya tujuan ikhlas membangun peradaban bangsa akan menghindari gesekan diantara sesama pemegang kekuasaan negara untuk saling berebut kekuasaan. Oleh karenanya DPR tidak perlu dipaksakan

untuk dilibatkan dalam setiap penentuan pejabat lembaga negara. Pada lembaga-lembaga negara non strategis DPR cukup dilibatkan hanya pada fungsi penerimaan laporan hasil pemilihan pejabat lembaga negara serta menerima laporan pertanggungjawaban dari pejabat lembaga negara yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk lebih mengefisienkan tugas DPR pada fungsi utamanya yang belum terselesaikan khususnya pada bidang untuk mengurangi undang-undang legislasi.

2. Untuk meminimalisir dampak negatif kewenangan DPR yang semakin meluas khususnya dalam penentuan pejabat lembaga negara, sebaiknya dilakukan evaluasi secara mendalam terhadap dampak-dampak negatif yang muncul dari keterlibatan DPR dalam penentuan pejabat lembaga negara. Berdasarkan hasil evaluasi kemudian dicari solusi-solusi untuk menghindarkan akibat buruk dari keterlibatan DPR dalam penentuan pimpinan atau pejabat lembaga negara. Dengan adanya evaluasi maka negara dapat terhindar dari akibat buruk yang terjadi ketika DPR dilibatkan dalam kewenangan penentuan pimpinan pejabat lembaga negara.
3. Dalam upaya menciptakan suatu desain ideal dalam pengisian jabatan lembaga negara penulis menawarkan model desain pengisian jabatan lembaga negara berdasarkan metode *The Leader Produced by Institution*. Melalui metode ini keterlibatan organ pemegang kekuasaan negara hanya difungsikan pada bagian-bagian strategis semata. Perebutan kekuasaan dapat dihindarkan, serta dampak negatif keterlibatan DPR dalam pengisian jabatan lembaga negara dapat diminimalisir.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ambar T Sulistiyani dan Rosidah. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia*. Jakarta: UI Press
- Bagir Manan. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: MandarMaju.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Tata Hukum Negara Indonesia*, Bandung: Alumni
- Denny Indrayana. 2007. *Amandemen UUD 1945*. Bandung: PT. Mizan Pustaka
- Departemen Pendidikan Nasional. 2007. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka
- Fajrurahman Jurdi, 2016. *Teori Negara Hukum*. Setara Press.
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Pustaka Prima.
- I Made Pasek Diantha. 2019. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Cetakan ke 3. Jakarta. Prenadamedia Group.
- Made Nurmawati dkk. 2017. *Hukum Kelembagaan Negara*. Denpasar : Fakultas Hukum Unud
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 2019. *Ilmu Perundang – Undangan*. Yogyakarta: Kanisius
- Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Moh. Mahfud MD. 1999. *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*. Yogyakarta: UII Press.
- Muh. Hasrul, Fajrurahman Jurdi dan Ahmad Yani. 2019. *Hukum Kelembagaan Negara (Penguatan Lembaga Negara Dalam Konstitusi*. Yogyakarta. Litera.

Ni'Matul Huda. 2000. *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis Dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*. Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Nur Basuki Winarno. 2008. *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta. Laksbang Mediatama

Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta:Ghalia Indonesia

Ridwan H R. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

Wiryo Projudikoro. 1989. "*Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*". Jakarta: Dian Rakyat

B. Artikel, Majalah dan Jurnal Ilmiah

Laica Marzuki. "*Kesadaran Berkonstitusi dalam Kaitan Konstitusionalisme*". Dalam Jurnal Konstitusi Vol. 6.No.3. September 2009.

Mei Susanto dkk. *Kekuasaan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Dalam Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Volume 8, Tahun 2018.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

D. Internet

<https://kbbi.web.id/wenang>

<http://kbbi.lektur.id/dampak-negatif>

<https://www.gresnews.com/berita/tips/92898-dasar-hukum-fit-and-proper-test-dpr/>

https://www.bphn.go.id/data/documents/fit_&_proper_test_dlm_pemilihan_pejabat_ne_gara.pdf

<https://m.bisnis.com/amp/read/20220410/10/1521328/mengulik-beban-utang-rp7000-triliun>