

A. Potensi Konflik Kepentingan dalam Seleksi Hakim Mahkamah Konstitusi oleh Dewan Perwakilan Rakyat

Keberadaan MK sesuai UU No. 24 tahun 2003 bukan hanya berwenang dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Namun, MK juga menangani sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Selain itu, kewenangan lainnya adalah pembubaran partai politik serta perselisihan tentang hasil pemilihan umum hingga terkait dengan proses pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden.

Mengingat pentingnya peran MK, sudah seharusnya orang-orang yang dipilih sebagai hakim MK (selanjutnya disebut hakim konstitusi) adalah individu yang tepat. Artinya, orang-orang itu memiliki kapasitas dan integritas yang seharusnya sudah tidak diragukan lagi. Oleh karena itu, mekanisme seleksi calon hakim konstitusi menjadi sangat penting. Otomatis, hal itu berdampak kepada calon-calon yang terpilih. Mekanisme yang baik—salah satunya seperti yang dimandatkan oleh UU No. 24 tahun 2003 yaitu berlangsung secara transparan dan partisipatif—lebih mampu menghasilkan hakim konstitusi yang memiliki kompetensi memadai. Begitu pula sebaliknya, mekanisme yang buruk hanya akan menemukan individu hakim konstitusi yang kualitasnya dipertanyakan.

Wewenang untuk melakukan proses seleksi itu diberikan kepada presiden dan Mahkamah Agung (MA). Akan tetapi, berdasarkan Pasal 24 C ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 18 UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, DPR dapat mengajukan hakim konstitusi. Artinya, DPR dapat terlibat dalam proses rekrutmen dan seleksi terhadap tiga calon hakim konstitusi.

Pada periode pertama (2003), Achmad Roestandi memasuki masa pensiun pada 1 Maret 2008. Ia adalah hakim konstitusi yang berasal dari (atau diajukan oleh) DPR. Oleh karena itu, pada 2008, DPR melakukan proses seleksi calon hakim konstitusi. Namun, saat DPR tengah menggagas proses seleksi hakim konstitusi, DPR tidak hanya mencari pengganti Achmad Roestandi. DPR juga melakukan seleksi untuk menentukan tiga orang calon hakim konstitusi yang akan diajukannya oleh lembaga wakil rakyat itu.

Sebelumnya, Komisi III—alat kelengkapan DPR yang berperan dalam proses pencalonan hakim konstitusi usulan DPR—telah menerima pendaftaran sebanyak 21 orang. Tiga di antaranya merupakan anggota DPR, yaitu Mahfud MD dari Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) serta Akil Mochtar dan Victor Bungtilu Laisdokat dari Partai Golkar.

Ketiga calon tersebut dipastikan mengikuti seleksi calon hakim konstitusi secara personal dan bukan karena usulan fraksi. Anehnya, menjelang uji kelayakan dan kepatutan, Komisi III mengubah pola pendaftaran. Awalnya, Komisi III hanya menerima calon yang mengajukan diri secara personal, bukan diusulkan fraksi. Pola itu ditempuh untuk menghindari tindakan diskriminasi. Namun, rapat internal Komisi III memutuskan setiap fraksi diberi kesempatan mencalonkan hingga tiga orang. Jelas, keputusan itu bertolak belakang dengan sikap Komisi III yang sempat mencuat sebelum masa pendaftaran dibuka. Sikap yang dimaksud adalah kekhawatiran adanya

kesempatan fraksi untuk mengusulkan calon akan membuka ruang diskriminasi bagi calon umum/masyarakat.

Perkembangan kondisi yang demikian menimbulkan beberapa pertanyaan. Pertanyaan pertama adalah bagaimana sebenarnya mekanisme yang ingin dibangun oleh DPR dalam proses pemilihan hakim konstitusi, baik saat ini maupun di masa akan datang. Pertanyaan kedua adalah apa saja parameter yang hendak mereka gunakan dalam menentukan individu yang dianggap memenuhi kriteria sebagai hakim konstitusi.

Di sisi lain, rekrutmen dan seleksi hakim konstitusi yang dilakukan DPR berpotensi membajak MK. Kewenangan MK yang sangat strategis dalam memutuskan sengketa hasil pemilu akan membuat banyak partai politik berkepentingan menyusupkan kadernya untuk menjadi hakim konstitusi. Penyusupan kader partai politik akan melemahkan hakim konstitusi yang seharusnya tidak hanya profesional, tetapi juga independen dan imparial.

Secara formal, tidak ada larangan bagi partai politik untuk mengusung calonnya maju dan ikut serta dalam proses pencalonan hakim konstitusi. Misalnya seperti yang dilakukan oleh Mahfud MD, Akil Mochtar, dan Victor Bungtilu Laisdokat. Tentu saja, dengan konsekuensi tertentu, yaitu apabila yang bersangkutan terpilih sebagai hakim konstitusi, ia harus mundur dari keanggotaan partai politiknya.

Harus diakui, calon hakim konstitusi yang diajukan oleh DPR (yang sebelumnya merupakan anggota DPR) menjadi pengalaman dan nilai tambah tersendiri. Artinya, mereka dapat mengetahui latar belakang terbitnya sebuah undang-undang. Namun, dalam kondisi tertentu, para hakim konstitusi itu dapat mengalami atau berhadapan dengan konflik kepentingan karena turut menyusun undang-undang yang akan dan sedang diperiksa permohonan uji materinya.

Judicial review suatu undang-undang kadang harus melibatkan hakim konstitusi yang masih berstatus sebagai anggota DPR dan turut menyusun undang-undang itu. Konflik kepentingan pada saat menangani perkara permohonan *judicial review* itu memang tidak bersentuhan langsung dengan kepentingan partai politik atau pemerintah. Namun, kemandirian dan sikap netral hakim konstitusi menjadi sangat rawan. Posisi mereka dipastikan relatif tidak berjarak dengan pengetahuan tentang substansi undang-undang dan proses pembentukannya. Hal itu sedikit banyak turut mempengaruhi cara pandang hakim konstitusi, mulai dari proses pemeriksaan pendahuluan hingga pengambilan putusan.

Potensi konflik kepentingan dialami Mahfud MD terkait posisi sebelumnya sebagai kuasa hukum DPR dalam sidang-sidang MK pada kasus uji materi UU Perfilman. Pada saat menjabat sebagai anggota DPR, Mahfud MD harus menyampaikan informasi dan pandangan atau pendapat lembaga, dalam hal ini DPR. Akan tapi, ketika menjadi hakim konstitusi, pendapatnya bisa jadi berbeda atau bisa juga sama.

Upaya mengingatkan potensi konflik kepentingan sempat juga ditujukan kepada calon hakim konstitusi lain yang diajukan DPR, yaitu Akil Mochtar. Meskipun pengangkatannya sebagai hakim konstitusi baru dilakukan setelah Mahfud MD, yang bersangkutan disarankan untuk tidak ikut dalam proses beracara di MK sebagai kuasa hukum DPR. Walaupun secara hukum belum menjadi hakim konstitusi, Akil Mochtar sudah menjadi hakim konstitusi secara moral.

B. Implementasi Fungsi Legislasi antara Pemerintah dan DPR

Umum

Amandemen pertama UUD 1945 mengubah relasi DPR dan pemerintah dari sistem yang lebih berat ke pemerintah (*executive heavy*) menjadi lebih condong ke DPR (*legislative heavy*). Hal itu ditandai dengan pemberian kewenangan lebih utama bagi DPR dalam menyusun undang-undang. Misalnya, DPR dan pemerintah mengajukan suatu rancangan undang-undang yang sama, RUU usul inisiatif DPR-lah yang akan digunakan. Sementara itu, rancangan undang-undang yang diusulkan oleh pemerintah hanya digunakan sebagai sandingan (Pasal 20 UUD 1945).

DPR periode 2004—2009 merupakan DPR yang pertama kali mengalami dan menjalani perubahan relasi tersebut. Mengamati perjalanan implementasi fungsi legislasi dalam kurun waktu lima tahun ke belakang, periode 2004—2009, ternyata fungsi legislasi makin menjauh dari model fungsi dalam sistem pemerintahan presidensial yang diinginkan. Fungsi legislasi bergeser ke arah model dalam sistem pemerintahan parlementer. Hal demikian menjadi temuan yang termuat dalam paparan disertasi doktor ilmu hukum pakar hukum tata negara asal Universitas Andalas, Saldi Isra.

Menurutnya, gagasan mempertahankan sistem presidensial dengan melakukan pemurnian sistem pemerintahan presidensial melalui perubahan UUD 1945 tidak membuahkan pemurnian fungsi legislasi. Padahal, sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, fungsi legislasi dilaksanakan berdasar Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 21 UUD 1945. Ketiga pasal itu diartikan bahwa kekuasaan pembentukan undang-undang berada atau dilakukan presiden, sedangkan DPR hanya memberi persetujuan atau tidak memberikan persetujuan atas suatu rancangan undang-undang. Menurut Saldi, tafsir tersebut dimaksudkan untuk menjaga atau mempertahankan posisi presiden sebagai pusat kekuasaan dalam praktik penyelenggaraan negara. Hal itu sesuai dengan penjelasan UUD 1945 bahwa konsentrasi kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan presiden.

Penilaian Saldi dapat dilengkapi dengan fakta relasi bahwa walaupun kemudian model fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial masih bisa ditemukan, hal itu belum berpengaruh solid secara sistem. Misalnya, DPR bekerja di bawah bayang-bayang “semi” veto pemerintah dalam hal: (i) persetujuan bersama untuk setiap rancangan undang-undang yang dibahas (Pasal 20 ayat (2)); (ii) tidak diperbolehkannya pengajuan rancangan undang-undang dalam masa sidang yang sama apabila rancangan undang-undang tersebut tidak mendapatkan persetujuan

bersama (Pasal 20 ayat (3)); (iii) tersedianya batasan waktu hingga 30 hari bagi presiden untuk tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama (Pasal 20 ayat (5)); dan (iv) rancangan undang-undang usul inisiatif DPR bisa ditunda pembahasannya sampai batas waktu yang tidak ditentukan oleh pemerintah.

Dinamika

Fungsi legislasi yang dilaksanakan oleh DPR periode 2005—2009 belum optimal. Bahkan, Ketua DPR Agung Laksono pun mengakui bahwa DPR tak produktif membuat undang-undang sekitar empat tahun terakhir.¹ Menurut Agung, lemahnya produktivitas undang-undang disebabkan sumber daya manusia terbatas. Selain itu, pembahasan rancangan undang-undang kerap kali mentok karena pemerintah dan DPR tidak menemui titik temu. Agung memberikan contoh RUU Badan Hukum Pendidikan, RUU Kesehatan, dan RUU Kependudukan sebagai undang-undang yang terhambat.

Indikator yang paling banyak digunakan untuk menelusuri dinamika kerja legislasi dalam satu periode keanggotaan DPR adalah capaian Prolegnas Lima Tahunan yang ternyata tidak sesuai dengan yang direncanakan. Dalam Prolegnas 2005—2009, DPR dan pemerintah menyepakati dan menetapkan 284 rancangan undang-undang. Pelaksanaannya dilakukan dengan skala prioritas penyusunan dan pembahasan RUU Tahunan. Mengingat “forum” legislasi (pembahasan rancangan undang-undang) sepenuhnya berada di DPR, kegagalan dalam memenuhi target Prolegnas menjadi tanggung jawab DPR, meskipun peran pemerintah bisa dibilang tidak sedikit.

Berdasarkan evaluasi Badan Legislasi (Baleg), dari 2005 hingga 2008, DPR baru menuntaskan 104 rancangan undang-undang. Tiga puluh rancangan undang-undang di antaranya mengenai pembentukan daerah otonom, empat rancangan undang-undang mengenai pembentukan pengadilan tinggi, dan 14 rancangan undang-undang mengenai ratifikasi perjanjian internasional. Sementara dari asal rancangan undang-undang, terdapat 50 rancangan undang-undang merupakan usul inisiatif DPR dan 54 rancangan undang-undang usul inisiatif pemerintah.

Pada 2005, DPR memprioritaskan penyelesaian pembahasan 55 rancangan undang-undang, tetapi hanya dapat menyelesaikan 14 rancangan undang-undang. Pada 2006, diprioritaskan 43 rancangan undang-undang dan dapat diselesaikan 39 rancangan undang-undang (termasuk 16 rancangan undang-undang pembentukan daerah otonom). Berikutnya, pada 2007, ada 32 rancangan undang-undang yang diprioritaskan, tetapi DPR berhasil menyelesaikan 40 rancangan undang-undang (termasuk enam rancangan undang-undang pembentukan daerah otonom). Rancangan undang-undang yang diselesaikan sebagian besar berasal dari rancangan undang-undang limpahan 2005 dan 2006.

¹ *Tempo Interaktif*, 29 Agustus 2008, <<http://www.tempointeractive.com/hg/nasional/2008/08/29/brk,20080829-132827,id.html>> diakses pada 28 Desember 2009.

Beberapa kendala dalam penyelesaian daftar rancangan undang-undang tersebut sebagai berikut. (i) Dari 284 rancangan undang-undang yang diprogramkan belum semuanya dilengkapi draf dan naskah akademik; (ii) Pengajuan rancangan undang-undang di luar prioritas tahunan, bahkan di luar Prolegnas, (iii) Pembahasan rancangan undang-undang sangat lambat dan tidak efisien; serta (iv) Keberadaan sistem pendukung yang masih kurang. Selain itu, beban rancangan undang-undang yang tidak terselesaikan pada tahun berjalan menjadi limpahan dan beban rancangan undang-undang prioritas pada tahun berikutnya.

Di luar aspek perencanaan legislasi dan implementasinya, temuan PSHK pada 2005, bisa jadi merupakan salah satu penyebab perhatian terhadap fungsi legislasi terkadang bisa dikesampingkan dibanding pelaksanaan fungsi pengawasan dan anggaran. Paling tidak, terdapat dua kemungkinan penyebab fungsi legislasi dianggap tidak strategis:

- fungsi legislasi berjalan lambat dan membutuhkan penguasaan substansi serta teknis yang tinggi karena pembahasannya mencakup pengaturan yang sifatnya rinci; dan
- Banyak kompromi yang bisa diakomodasi dalam rincian pasal-pasal sehingga "daya kontroversinya lebih sedikit dibandingkan unjuk sikap pada fungsi pengawasan dan anggaran.

Problem yang tidak kalah teknis juga dialami oleh pemerintah dalam menjalankan sebagian fungsi legislasi. Dalam kajian PSHK pada 2006 masih dapat ditemukan atau dapat dijadikan sebagai pembenar fakta perjalanan fungsi legislasi pada 2007 hingga pertengahan 2009.

Faktor teknis yang terkadang menghambat kerja legislasi pemerintah adalah beban kerja menteri yang membahas, khususnya Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menhukham). Walaupun tidak diatur secara spesifik dalam sebuah peraturan tertulis, sering kali pembahasan rancangan undang-undang mengikutsertakan Menhukham. Keikutsertaan Menhukham itu biasanya ditentukan oleh presiden dalam Surat Presiden ketika menunjuk menteri yang akan membahas sebuah rancangan undang-undang. Dengan kondisi itu, bisa dibayangkan beban kerja Menhukham dalam proses legislasi. Dalam masa kerja DPR 2004—2009 misalnya, Menhukham bisa jadi harus mengikuti sekitar 284 pembahasan rancangan undang-undang yang dilakukan oleh DPR dan pemerintah.

Dengan beban kerja legislasi yang demikian, tidak mustahil Menhukham akhirnya harus mangkir dari rapat-rapat pembahasan rancangan undang-undang. Salah satu contoh yang bisa diangkat adalah teguran keras Komisi I yang ditujukan kepada Menhukham Hamid Awaluddin dalam rapat pembahasan RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP) Maret 2006.² Dalam rapat itu, Komisi I menegur Menhukham karena berkali-kali

² Camila Amalia, "Pemerintah Minta Kompromikan Enam Isu Penting", Laporan Pemantauan RUU KMIP Maret 2006 minggu pertama, *Parlemen.net*, <http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=966573eb696b62a980407b5b818b16bb&doc_id=tulisanpshk> diakses pada 20 Januari 2007.

mangkir dari rapat pembahasan RUU KMIP dan menuntut kehadiran Menhukham dalam rapat-rapat pembahasan RUU KMIP selanjutnya.

Memang dalam praktiknya, Menhukham juga kadang diwakili oleh pejabat setingkat Direktur Jenderal (Dirjen), bahkan sampai setingkat Direktur. Akan tetapi, ternyata pelimpahan kewenangan itu juga tidak selalu menjadi jalan keluar. Acap kali anggota DPR mengeluh bila kehadiran menteri justru diwakilkan kepada pejabat di bawahnya. DPR merasa, dengan kedudukannya yang sejajar dengan presiden, seharusnya pejabat setingkat menteri lah yang hadir dalam pembahasan.

Tuntutan tersebut tentu saja sulit diwujudkan. Kenyataannya, ruang lingkup tugas Menhukham tidak hanya mengenai pembahasan rancangan undang-undang di DPR. Tentunya, ada aspek-aspek lain dalam lingkup tugas itu yang juga harus dipenuhi oleh Menhukham. Oleh karena itu, perlu dipikirkan ulang mengenai kewajiban keterlibatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (Dephukham) dalam (hampir) semua pembahasan RUU. Apalagi, jumlah rancangan undang-undang yang dibahas di DPR tetap besar seperti sekarang ini.

C. Seleksi Pejabat Publik

Umum

Proses seleksi pejabat publik melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan oleh DPR mulai diragukan keefektifannya. Hal itu dipicu oleh banyaknya kejadian buruk, khususnya praktik korupsi yang melibatkan pejabat publik hasil seleksi DPR, seperti anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) periode 2003—2007 yang dijebloskan ke penjara oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) karena dakwaan korupsi berupa penyuapan. Tidak lama kemudian, Irawady Junus—mantan anggota Komisi Yudisial (KY)—ditangkap oleh KPK karena diduga menerima suap dalam proyek pengadaan tanah. Terakhir, ditetapkannya Syamsul Bahri—tersangka kasus korupsi proyek KIMBUN di Malang—sebagai anggota KPU periode 2007—2012. Beruntung, Presiden kemudian tidak melantik yang bersangkutan mengingat statusnya sebagai tersangka korupsi.

Dari beberapa peristiwa tersebut, kita kemudian dapat melihat secara lebih dalam bahwa ada yang tidak beres dalam model seleksi pejabat publik secara DPR. Setidaknya, hal itu ditunjukkan dari *output* (hasil) seleksi (anggota komisi terpilih) yang justru sepek terjangnya mencoreng integritas lembaga negara, seperti KPU dan KY. Jika diamati, ketidakberesan proses seleksi melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan di DPR disebabkan beberapa hal sebagai berikut.

Pertama, sebagai lembaga politik, ada kesan yang terus-menerus dibenarkan bahwa dalam melakukan seleksi pejabat publik, anggota DPR menggunakan insting kekuasaan belaka; unsur dukung-mendukung begitu lekat. Dalam konteks itu, siapa yang memiliki dukungan paling banyak akan dipilih sebagai pejabat publik. Dukungan itu tentunya diberikan bukan tanpa motif. Akibatnya, mekanisme uji kelayakan dan kepatutan tidak ubahnya

merupakan mekanisme pertukaran kepentingan antara yang memilih dan yang dipilih.

Kebiasaan politisi macam tersebut tidak akan pernah bisa melahirkan sosok pejabat publik yang memiliki kualitas tinggi dan integritas yang mantap. Selain itu, kebiasaan tersebut akan semakin menenggelamkan mekanisme politik sebagai cara yang selalu kotor. Pandangan itu tidak akan bisa bergeser tanpa ada perubahan dari para politisi sendiri. Mereka seharusnya dapat mengekang kepentingan kelompoknya dan menempatkan kepentingan publik yang lebih luas sebagai hal yang mesti diperjuangkan.

Kedua, informasi yang disampaikan oleh masyarakat melalui berbagai saluran, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), mengenai rekam jejak (*track record*) calon pejabat publik yang akan dipilih tidak terlalu didengar oleh anggota DPR. Untuk menghindari "beli kucing dalam karung", seharusnya informasi mengenai calon itu dapat dijadikan sebagai dasar dalam mengambil keputusan. Sampai saat ini, tidak ada cara lain untuk memperoleh informasi itu kecuali dengan melakukan penelusuran rekam jejak (*tracking*). Akan tetapi, di samping tidak terlalu dianggap, seandainya pun informasi itu tersedia, kebenaran atas masukan itu sering kali dipatahkan dengan alasan tidak ada bukti formal yang mendukung.

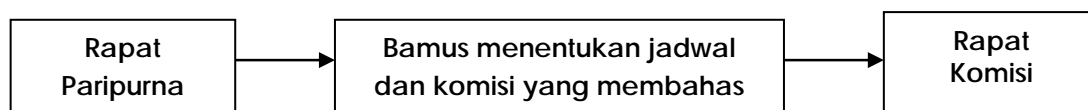
Bukti-bukti pendukung yang secara formal dimiliki sebagai bagian tak terpisahkan dari sebuah informasi rekam jejak calon pejabat publik sebaiknya tersedia. Meskipun kadang kala jikapun ada, pilihan politik DPR bisa berkata lain. Ambil contoh kasus Syamsul Bahri. Kejaksaan Negeri Malang telah menetapkan beliau sebagai tersangka korupsi. Meskipun ada data formal yang telah dikeluarkan oleh kejaksaan, Komisi II tetap bersikukuh untuk menetapkannya sebagai anggota KPU. Dalam konteks ini, mekanisme politik dalam seleksi pejabat publik oleh DPR sangat abai terhadap kondisi objektif yang seharusnya ditolak. Sikap permisif—dalam memilih calon pejabat publik oleh DPR—kian menguatkan persepsi publik bahwa mekanisme politik sangat ditentukan oleh variabel kepentingan DPR.

Ketiga, DPR sepertinya juga tidak memiliki bekal informasi yang cukup ketika akan memilih calon pejabat publik sehingga mengalami kesulitan dalam mengambil keputusan terbaik. Menanti DPR melakukan penelusuran sendiri terhadap latar belakang calon sangatlah tidak mungkin. Meski sebenarnya hal itu bisa saja dilakukan dengan membangun kontak informasi yang luas ke berbagai sumber. Tanpa adanya informasi yang tersedia dengan baik, pilihan-pilihan politik para anggota DPR terhadap calon pejabat publik akan selalu menuai hasil yang memprihatinkan.

Penjelasan

Salah satu tugas lain yang diemban oleh DPR sesuai dengan mandat peraturan perundang-undangan adalah pemilihan pejabat publik yang lazimnya melalui mekanisme *fit and proper test*.

Tahapan Penentuan Alat Kelengkapan yang Ditugaskan dalam Pengangkatan Pejabat Publik



Peran dan kewenangan DPR dalam proses pemilihan pejabat publik dapat dikategorikan menjadi dua kelompok. *Pertama*, kelompok pejabat publik yang dalam pengangkatannya diusulkan, dengan persetujuan, dan dipilih oleh DPR. Kelompok pejabat publik itu dalam proses pencalonannya memerlukan persetujuan melalui Rapat Paripurna DPR sebelum disampaikan kepada presiden untuk diproses lebih lanjut. *Kedua*, kelompok pejabat publik yang dalam pengangkatannya harus mendapatkan pertimbangan dari DPR atau dikonsultasikan dengan DPR. Untuk kelompok itu, proses pencalonannya tidak memerlukan persetujuan Rapat Paripurna DPR. Hasil pertimbangan dari alat kelengkapan yang ditugaskan akan langsung dikirim kepada presiden untuk diproses lebih lanjut.³

Pada DPR periode 2004—2009, beberapa kegiatan yang termasuk dalam kategori pengangkatan pejabat publik sebagaimana yang terdokumentasikan dalam Laporan Lima Tahun DPR RI 2004—2009 antara lain sebagai berikut.

Pertimbangan DPR	Penolakan DPR	Persetujuan DPR
<ul style="list-style-type: none"> • Usul calon anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) periode 2006—2011 • Pemberian amnesti dan abolisi kepada semua orang yang terlibat dalam Gerakan Aceh Merdeka (GAM) • 25 calon Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh RI • Calon anggota Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) • Calon anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) • Kepala Badan Pelaksana Kegiatan Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) 	<p>Calon Gubernur Bank Indonesia (BI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pencalonan Anggota Dewan Pengawas Televisi Republik Indonesia (TVRI) • Pencalonan anggota Komisi Penyiaran Indonesia Pusat (KPI) periode 2007—2010 • Pencalonan hakim agung • Pencalonan anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) periode 2007—2012 • Pencalonan anggota dan Ketua Komite Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas (BPH Migas) masa jabatan 2007—2011 • Pencalonan anggota Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) masa jabatan 2007—2010 • Pencalonan Deputy Gubernur BI • Kantor Akuntan Publik (KAP) untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan

³ Lihat *Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-2009*, hlm. 18—19.

Pertimbangan DPR	Penolakan DPR	Persetujuan DPR
		tahunan BPK <ul style="list-style-type: none"> • Calon anggota BPK (dari 7 menjadi 9 orang) • Pencalonan Deputy Gubernur BI • Pencalonan anggota KPU • Pencalonan pimpinan KPK • Pemberhentian dan pengangkatan Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI) • Penggantian hakim konstitusi • KAP untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan tahunan BPK • Calon Gubernur BI • Calon Deputy Gubernur BI Ket: Tidak disebutkan pencalonan anggota KY sesuai UU No. 22 tahun 2008 dan Komisi Informasi melalui UU No. 14 tahun 2008 dalam daftar pengangkatan pejabat publik oleh DPR periode 2004—2009

Keterlibatan DPR dalam pemilihan pejabat publik mendapat ruang, paling tidak sejak berdirinya berbagai lembaga dan komisi-komisi negara yang independen, terlepas dari cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Lembaga negara non-struktural itu menjalankan tugas-tugas tertentu berdasarkan undang-undang.

Tercatat, beberapa lembaga dan komisi negara yang anggota komisi atau pimpinannya dipilih oleh DPR periode 2004—2009, misalnya:

- Komnas HAM melalui Keppres No. 50 tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- KPPU dengan UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- KPK dengan UU No. 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- KPI melalui UU No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran;
- KY melalui UU No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial;
- Komisi Kejaksaan sebagaimana diatur dalam UU No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Perpres No. 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia;
- LPSK melalui UU No. 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban;
- KPU dan Bawaslu melalui UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; dan
- Komisi Informasi melalui UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

(Keterangan: selain pemilihan pejabat publik untuk anggota komisi atau lembaga yang sebagian besar lahir pada orde reformasi, ada juga pengisian posisi untuk anggota BPK berdasarkan UU No. 15 tahun 2006).

Tidak semua pemilihan pejabat publik ditujukan untuk mengisi keanggotaan komisi atau pimpinan dari lembaga, badan, atau komisi yang bersangkutan. Namun, ada juga pemilihan publik yang dilakukan oleh berbagai alat kelengkapan DPR periode 2004—2009 (Komisi I dan Komisi III). Pemilihan itu ditujukan untuk mengisi posisi atau jabatan seperti hakim agung, hakim konstitusi, dan panglima TNI.

Selain sebagai dasar hukum dan menerangkan sifat jabatan, undang-undang juga biasanya mengatur tentang kriteria dan mekanisme rekrutmen serta seleksi pejabat yang akan menjalankan tugas dan wewenang lembaga tersebut. Harus diakui, beberapa jabatan tertentu pada struktur pemerintahan di Indonesia merupakan jabatan politik. Namun, UU No. 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian tidak menggunakan istilah jabatan politik.

Pengangkatan pejabat negara pada umumnya dilakukan melalui proses tersendiri yang bersifat politis ketimbang mekanisme pengangkatan berdasarkan karier yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Namun, tahapan dan prosedur yang dilakukan sangat bervariasi. Anggota DPR, misalnya, dipilih melalui proses pemilihan umum. Hakim agung direkrut dan diseleksi oleh KY. Kemudian, KY mengajukan calon terpilih kepada DPR dan DPR menetapkan calon hakim agung untuk disampaikan kepada presiden. Contoh lain adalah pemilihan calon anggota Komnas HAM. Pemilihan itu melalui proses penjangkaran yang melibatkan publik, lantas dipilih oleh DPR, dan diangkat oleh presiden. Ada pula pengangkatan pejabat negara yang dilakukan oleh presiden sebagai hak prerogatifnya, tanpa melibatkan pihak lain, contohnya anggota Komisi Hukum Nasional (KHN) melalui Keppres No. 15 tahun 2000.

Adanya berbagai keanekaragaman cara pemilihan pejabat publik—khususnya yang melibatkan peran DPR—menjadikan DPR harus siap dan memahami betul apa yang bisa mereka olah dan hasilkan. Menghadapi proses pemilihan pejabat publik, DPR telah memiliki acuan seperti yang diatur dalam Pasal 152 Keputusan DPR RI No: 08/DPR RI/I/2005.2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI (Peraturan Tatib yang berlaku pada DPR periode 2004—2009). Pasal 152 menyebutkan:

- (1) apabila suatu peraturan perundang-undangan menentukan agar DPR mengajukan atau memberikan persetujuan atas calon untuk mengisi suatu jabatan, Rapat Paripurna menugaskan kepada Bamus untuk menjadwalkan pembahasannya kepada komisi terkait;
- (2) tata cara pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh komisi yang bersangkutan meliputi:
 - a. penelitian administrasi;
 - b. penyampaian visi dan misi;
 - c. uji kelayakan dan kepatutan; dan atau

d. penentuan urutan calon.

Alat kelengkapan DPR—seperti Komisi I, Komisi II, dan khususnya lagi Komisi III—cukup sering menggelar proses uji kelayakan dan kepatutan. Proses itu dilakukan guna memilih sejumlah calon yang akan menduduki jabatan publik, terutama bidang penegakan hukum dan HAM serta persiapan menjelang Pemilihan Umum (Pemilu) 2009. Sebut saja misalnya hakim agung pada 2004, 2007, dan 2008, hakim konstitusi (2008), serta komisi/lembaga seperti KY (2005), Komnas HAM (2007), KPK (2007), KPU (2007), Bawaslu (2008), LPSK (2008), dan Komisi Informasi (2009). Meskipun kerap kali ikut berperan menyeleksi, ada beberapa catatan penting dalam rangka memperbaiki mekanisme uji kelayakan dan kepatutan di DPR.

Mencermati bagaimana DPR menjalankan proses uji kelayakan dan kepatutan dalam pemilihan pejabat publik membawa kita memperhatikan peraturan tatib dan implementasinya pula. Paling tidak, saat pemilihan calon anggota KPK atau hakim konstitusi misalnya, semua anggota Komisi III sepakat menjadikan Pasal 152 Peraturan Tatib DPR sebagai acuan. Namun, aturan yang dimaksud dan aplikasinya sering kali menghasilkan kualitas dan integritas calon yang tidak terukur. Bahkan, dari segi proses, masih belum menjamin transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas, seperti yang terjadi pada saat proses uji kelayakan dan kepatutan hakim konstitusi.

DPR sangat tidak partisipatif dalam memberikan kesempatan bagi publik untuk memberikan penilaian atau masukan terhadap 18 calon hakim konstitusi usulan DPR. Komisi III memberikan waktu yang sangat singkat, yaitu kurang dari 1 hari (+/- 10 jam). Informasi untuk memberikan penilaian dan masukan itu hanya diumumkan di satu media cetak pada Kamis, 6 Maret 2008. Sangatlah mustahil mengharap adanya masukan publik yang memadai tentang rekam jejak calon mengingat waktu yang begitu singkat. Akibatnya, Komisi III tidak mengadakan klarifikasi terhadap calon hakim konstitusi. Pertimbangannya adalah Komisi III tidak mempunyai data untuk diklarifikasi.

Sering kali, ketiadaan parameter yang jelas ditemukan dalam proses pemilihan pejabat publik. Ambil saja contoh saat proses uji kelayakan dan kepatutan hakim konstitusi pada 2008. Dalam UU MK, kriteria hakim konstitusi telah diatur, tapi masih sebatas ukuran umum, seperti istilah "negerawan" yang tidak dijabarkan secara lebih jelas. Oleh karena itu, pernyataan itu sulit ditafsirkan serupa dalam penggunaannya sebagai parameter dalam proses seleksi. Untuk itu, diperlukan perumusan mengenai kriteria penilaian yang lebih bisa dioperasionalkan dan representatif untuk kemudian digunakan oleh DPR.

Pilihan Arah Perbaikan

Sejumlah catatan penting dalam rangka mendorong perbaikan mekanisme pemilihan pejabat publik di DPR antara lain membuka proses uji kelayakan dan kepatutan agar dapat diketahui publik, termasuk nilai yang diberikan anggota DPR. Situasi keterbukaan itu akan membuka akses untuk mendapatkan segala informasi tentang rekam jejak seorang calon yang mengikuti mekanisme uji kelayakan dan kepatutan. Nantinya, masyarakat dapat memberikan tanggapan dan masukan tentang sejauh mana

seseorang diterima publik dengan adanya pertimbangan integritas dan kualitas (*public acceptance*). Terkait dengan partisipasi, masyarakat harus diberi kesempatan yang luas dan waktu yang cukup untuk mengajukan nama calon, pengaduan atas *rekam jejak* calon, dan sebagainya. Pengaduan masyarakat wajib ditindaklanjuti dan diklarifikasi oleh DPR.

Dalam konteks lembaga penyeleksi, DPR seharusnya memilih individu yang memiliki integritas dan kualitas yang memadai. Selain itu, metode yang digunakan dalam pemilihan pejabat publik sangat penting untuk mewujudkan independensi jabatan. Mereka tidak boleh ditunjuk atas dasar alasan-alasan politis, atau sebagai imbalan terhadap partainya. Tidak boleh pula ditunjuk sebagai tindakan pengamanan dari eksekutif untuk memastikan bahwa ia akan memiliki "kontak" yang menguntungkan jika sewaktu-waktu melanggar hukum. Jadi, pilihan yang diambil semata-mata atas dasar kompetensi dan kenetralan politik.

Independensi jabatan terkait erat dengan pihak-pihak yang diberi kewenangan melaksanakan setiap tahapan dalam proses rekrutmen dan seleksi. Misalnya, seseorang yang mengikuti proses seleksi hakim agung akan mulai terbangun sikap dan karakter independensinya bilamana sejak awal proses rekrutmen hingga seleksi akhir, ia tidak memiliki tingkat ketergantungan dengan pihak yang menyelenggarakan seleksi. Dengan kata lain, semakin berkurang tingkat ketergantungan calon itu, sifat independensi jabatan dapat dirasakan. Atau, katakanlah si calon mampu menjaga jarak dengan penyelenggara seleksi sehingga nantinya tercipta kondisi di saat yang bersangkutan menjalankan tugas dan wewenang lembaga tidak memiliki beban moral atau hambatan psikologis lainnya.

D. Implementasi UU Susduk dan Peraturan Tata Tertib DPR Periode 2004—2009 serta Perubahan dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Umum

UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD lebih populer dengan istilah UU Susduk. Pasca-1998, yaitu pada 1999, undang-undang itu dikenal dengan UU No. 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Kemudian, pada 2003, undang-undang itu mengalami perubahan menjadi UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD ((UU Susduk). Secara umum, undang-undang itu tidak banyak mengalami perubahan. Kalaupun ada materi pengaturan yang dianggap baru, bisa dipastikan menyangkut keberadaan lembaga baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hal itu barangkali disebabkan naskah rancangan undang-undang biasanya dibuat oleh pemerintah, dengan asumsi administrasi kelembagaan politik yang dikuasai oleh pemerintah (dalam hal ini Departemen Dalam Negeri (Depdagri)). Ditambah lagi, anggota DPR sering kali lebih berkonsentrasi pada pembahasan UU Partai Politik, UU Pemilu Anggota Legislatif, dan UU Pilpres yang berkorelasi langsung dengan "kursi jabatan".

DPR saat ini masih didominasi oleh kekuasaan fraksi. Dalam UU Susduk maupun Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR disebutkan bahwa fraksi adalah pengelompokan anggota DPR sesuai dengan konfigurasi partai politik hasil pemilu. Fraksi bukanlah alat kelengkapan DPR seperti layaknya Pimpinan DPR, Bamus, komisi, atau yang lainnya. Berdasarkan Tatib DPR, pembentukan fraksi bertujuan mengoptimalkan dan mengefektifkan pelaksanaan rangkaian tugas, wewenang, dan hak DPR.

Sikap pro-kontra terhadap keberadaan fraksi sudah muncul sejak pembahasan UU No. 22 tahun 2003 (lihat Pasal 98 ayat (6)). Pihak yang mengusulkan pembubaran fraksi beralasan bahwa kehadiran fraksi mencerminkan dan menegaskan bahwa DPR mewakili partai politik, bukan rakyat. Fraksi juga telah mengambil kewenangan anggota DPR. Misalnya, anggota DPR harus berkumpul dalam satu "kelompok" dan berpotensi untuk "berbenturan" antara individu anggota DPR dan fraksi. Sederhananya, fraksi hanya kepanjangan partai politik dan menghilangkan suara individu anggota DPR.

Selain itu, lemahnya pengawasan fraksi terhadap kinerja dan perilaku anggota DPR merupakan keuntungan dan perlindungan bagi mereka yang tidak disiplin atau mengabaikan fungsi representasi, seperti *constituent meeting* dan kunjungan kerja. Bahkan, sebagian kelompok menilai fraksi tidak lagi efektif sebagai corong (heterogenya) suara publik. Hal itu dapat dilihat dari indikator tingkat kepekaan politik yang rendah dan mekanisme tindak lanjut aspirasi masyarakat yang tidak berjalan.

Fraksi tak jarang melahirkan kebuntuan-kebuntuan persoalan politik sebab Tatib memberinya peran yang sangat menentukan dalam pengambilan keputusan di DPR. Dalam proses legislasi, misalnya, pemandangan umum fraksi selalu dilakukan sebelum rancangan undang-undang disahkan atas nama DPR bersama pemerintah. Seorang anggota DPR tidak memiliki kekuatan untuk menolak hasil kesepakatan fraksinya. Dia hanya dapat menyampaikan keberatan—tanpa mengubah keputusan yang sudah disepakati fraksinya, apalagi oleh semua fraksi—dan akan dicatat dalam risalah sidang yang disebut *minderheidsnota*.

Kajian PSHK pada 2003 menemukan bahwa dalam UU No. 22 tahun 2003 banyak mendelegasikan kewenangan dalam Tatib DPR, misalnya Pasal 26 ayat (1) tentang Tugas dan Wewenang DPR. Semua tata cara pelaksanaannya disebutkan dalam ayat (2) akan diatur dalam Tatib. Padahal, banyak sekali hal yang sebenarnya melibatkan pihak ketiga atau menimbulkan kewajiban bagi pihak ketiga. Contohnya adalah pengaturan tentang pembahasan undang-undang yang di dalamnya melibatkan pemerintah, DPD, dan masyarakat. Begitu juga dalam hal pemilihan pejabat negara, seperti anggota BPK, hakim konstitusi, anggota KY, dan Gubernur BI. Hal-hal seperti itu seharusnya masuk dalam pengaturan di tingkat undang-undang.

Persoalan lainnya yang juga sering menuai kritik adalah ketertutupan rapat-rapat tertentu. Dasarnya adalah Tatib DPR menyatakan bahwa beberapa

rapat pada dasarnya bersifat tertutup, kecuali dinyatakan terbuka (Pasal 95 ayat (2)).

Khusus

Perbedaan yang sangat mencolok dari UU No. 22 tahun 2003 dengan UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD (UU MD3) adalah muatan batang tubuh. UU No. 22 tahun 2003 hanya memuat 114 pasal, sedangkan jumlah pasal dalam UU MD3 hampir empat kali lipatnya, yaitu 408 pasal. Beberapa ketentuan yang semula ada dalam Tatib DPR ditarik menjadi aturan dalam UU MD3. Hal itu menjadi faktor yang paling mempengaruhi pembengkakan jumlah pasal.

Perbedaan lain yang juga cukup banyak menjadi sorotan dalam proses pembahasan UU MD3 adalah penamaan. Sebelumnya, ada keinginan untuk mempertahankan frase "Susunan dan Kedudukan" (susduk). Namun, akhirnya, DPR dan pemerintah sepakat untuk menghilangkan frase "Susduk". Alasannya adalah undang-undang itu diharapkan tidak hanya mengatur soal susunan dan kedudukan, tetapi juga bagaimana lembaga perwakilan menjalankan fungsi dan mempertanggungjawabkannya.

Dalam uraian berikut dijabarkan beberapa perbedaan spesifik antara UU No. 22 tahun 2003 dengan UU MD3.

I. Transparansi

Implementasi prinsip transparansi tertuang dalam UU MD3. Salah satu rumusannya adalah kewajiban bagi MPR, DPR, DPD, dan DPRD untuk menyelenggarakan semua rapat secara terbuka, kecuali dinyatakan tertutup (disebutkan dalam Pasal 200 untuk DPR). Rumusan seperti ini tidak kita jumpai dalam UU Susduk. Namun, pengaturannya dijelaskan dalam Tatib DPR.

II. Akuntabilitas

Beberapa terobosan terkait akuntabilitas yang ada dalam UU MD3 sebagai berikut.

II.1. Adanya Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN)

BAKN adalah alat kelengkapan baru di DPR yang tidak ada dalam UU Susduk. Alat kelengkapan itu pada hakikatnya dibentuk untuk menindaklanjuti laporan hasil keuangan BPK yang selama ini sering kali mandek di DPR. Tugas BAKN yang lebih rinci, yaitu:⁴

- melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR;
- menyampaikan penelaahan kepada komisi;
- menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi;
- memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan serta penyajian, dan kualitas laporan.

II.2 Adanya Laporan Kinerja kepada Masyarakat pada Akhir Masa Jabatan

⁴ Pasal 113 UU MD3

Salah satu bentuk nyata akuntabilitas anggota DPR kepada masyarakat adalah laporan pertanggungjawaban. Laporan itu dapat menjadi alat bagi masyarakat untuk mengetahui aktivitas DPR dan DPD serta melakukan penilaian terhadapnya. UU Susduk tidak membebaskan kewajiban kepada DPR untuk memberikan laporan pertanggungjawaban. Dalam beberapa pasal UU MD3, terdapat kewajiban alat kelengkapan DPR untuk membuat laporan kinerja pada akhir masa jabatan.

Alat kelengkapan di DPR yang memiliki kewajiban untuk membuat laporan, yaitu:

- komisi;
- Baleg;
- Badan Kerjasama Antarparlemen (BKSAP);
- BK; dan
- Badan Urusan Rumah Tangga (BURT).

II.3 Adanya Laporan Fraksi terkait Kinerja Anggotanya

Evaluasi terhadap kinerja anggota DPR melalui fraksi berdasarkan ketentuan Pasal 80 ayat (2) UU MD3 mencoba untuk mendorong implementasi akuntabilitas. Namun, sayangnya, tidak ada ketentuan jangka waktu evaluasi dan pelaporan (kepada publik).

III. Keterwakilan Perempuan

Ketentuan tentang keterwakilan perempuan dalam UU MD3 bisa dibilang barang baru. UU Susduk tidak menyinggung sama sekali hal itu. Padahal, pengaturan keterwakilan perempuan dalam UU Pemilu Anggota Legislatif sudah lebih dulu bergulir, yaitu sejak 1999. Pansus RUU Susduk mulai membuka diri untuk memasukkan gagasan keterwakilan perempuan melalui Pasal 95 ayat (2)⁵ dan pasal 138 ayat (2)⁶. Pada intinya, dalam pasal itu mensyaratkan adanya keterwakilan dalam jabatan pimpinan komisi dan Pansus.

⁵ Pimpinan komisi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota komisi berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan prinsip keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.

⁶ Pimpinan panitia khusus terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota panitia khusus berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proposional dengan memperhatikan jumlah panitia khusus yang ada serta keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota