

## BAB II

### KEWENANGAN DPR DALAM PENGAWASAN HAKIM KONSTITUSI BERDASARKAN PRINSIP KEMERDEKAAN KEKUASAAN KEHAKIMAN

#### 2.1 Tinjauan Kewenangan DPR dalam Pengawasan Hakim Konstitusi

Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 memberikan kewenangan atributif kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk mengajukan tiga orang hakim konstitusi kepada Presiden. Ketentuan ini menjadi dasar konstitusional kewenangan DPR untuk terlibat dalam proses pengangkatan hakim konstitusi. Selanjutnya terkait dengan pengawasan hakim konstitusi, UUD 1945 mengamanatkan pengaturannya dilakukan melalui undang-undang.

Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tidak mengatur secara detail mekanisme pengajuan hakim konstitusi oleh DPR. Undang-undang ini hanya mengatur prinsip rekrutmen hakim konstitusi (Pasal 19-21) bahwa pencalonan hakim konstitusi dilakukan secara transparan dan partisipatif, sedangkan proses pemilihan (seleksi) dilakukan secara akuntabel.<sup>48</sup> Terkait dengan proses pengangkatannya (tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuan) diserahkan kepada masing-masing lembaga yang mengajukan hakim konstitusi (Pasal 20).<sup>49</sup> Keberadaan kewenangan pengajuan hakim konstitusi yang dimiliki oleh DPR tersebut tidak secara restriktif berkorelasi dengan kewenangan pengawasan hakim konstitusi.

UUD 1945 telah mengatur beberapa fungsi DPR melalui pasal 20A UUD 1945 amandemen kedua, yang diantaranya terdiri dari: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan

---

<sup>48</sup> M Fajrul Falaakh, *supra note 5*

<sup>49</sup> Asasuddin Rizki, "Mekanisme Seleksi Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia oleh Dewan Perwakilan Rakyat, *Tesis Magister Hukum Universitas Islam Indonesia*, hlm. 114 di akses melalui [https://dspace.uii.ac.id/bitstream/handle/123456789/8986/TESIS\\_Asasuddin%20Rizki%2c%20S.H.I.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.uii.ac.id/bitstream/handle/123456789/8986/TESIS_Asasuddin%20Rizki%2c%20S.H.I.pdf?sequence=1&isAllowed=y) pada 17 Maret 2023

fungsi pengawasan.<sup>50</sup> Dalam konteks pelaksanaan fungsi pengawasan DPR, pasal 70 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang MD3) membagi fungsi pengawasan menjadi tiga, di antaranya:

- 1) Pengawasan atas undang-undang;
- 2) Pengawasan atas anggaran pendapatan belanja negara (APBN);
- 3) Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Berdasarkan bentuk pelaksanaan fungsi pengawasan DPR di atas, pengawasan yang dimaksud cenderung mengarah pada pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan eksekutif. Mengingat objek pengawasan yang dimaksud dalam undang-undang tersebut adalah kebijakan pemerintah, undang-undang, dan APBN yang cenderung mengarah pada lingkup kekuasaan eksekutif.

Secara teoritis pengawasan berarti mendeterminasi apa yang dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana-rencana. Dalam konteks negara hukum yang menganut sistem demokrasi, pengawasan pemerintahan dilakukan oleh lembaga perwakilan (DPR).<sup>51</sup>

Pelaksanaan pengawasan oleh DPR dapat dilakukan dengan dua cara yaitu *ex ante oversight*, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh DPR dalam rangka penyusunan kebijakan tertentu, dan *ex post oversight* yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan tertentu. Pengawasan DPR pada dasarnya dimaksudkan untuk menciptakan

---

<sup>50</sup> Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) di akses melalui [https://peraturan.bpk.go.id/Home/Download/92285/UUD45\\_perubahan2.pdf](https://peraturan.bpk.go.id/Home/Download/92285/UUD45_perubahan2.pdf) pada 17 Maret 2023

<sup>51</sup> Zulkarnain Ridwan, Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat di Indonesia (Menguatnya Instrumen Pengawasan Terhadap Pemerintah), (Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2011) hlm. 4 diakses melalui <http://repository.lppm.unila.ac.id/13926/1/2011%20Fungsi%20Pengawasan%20DPR%2C%20Buku%20Teks.pdf> pada 17 Maret 2023

*check and balance*, melalui upaya-upaya meminimalkan adanya *asymmetric information* antara parlemen dengan pemerintah.<sup>52</sup>

Dalam teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*), Montesquieu memisahkan kekuasaan menjadi tiga yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif atau yang dikenal dengan *trias politica*. Kemudian, UUD 1945 juga mengadopsi ajaran yang sama dengan membagi kekuasaan negara menjadi kekuasaan-kekuasaan yang sederajat. Masing-masing saling mengawasi dan mengimbangi atau yang dikenal dengan prinsip *check and balances*.

Dalam konteks *check and balances*, Undang-Undang MD3 sebagai dasar pelaksanaan kewenangan DPR tidak mengatur kewenangan DPR untuk mengawasi hakim konstitusi. Hal ini terjadi karena *check and balances* tidak ditujukan pada kekuasaan kehakiman. Mengingat antara kekuasaan kehakiman dengan cabang kekuasaan lain berlaku pemisahan kekuasaan.<sup>53</sup>

Selanjutnya dalam konteks pengawasan terhadap hakim konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) menyebutkan eksistensi Dewan Etik dan Majelis Kehormatan sebagai perangkat untuk menjaga dan menegakan kode etik hakim konstitusi.<sup>54</sup> Kemudian melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 1 Tahun 2023 tentang MKMK eksistensi Dewan Etik tidak disebutkan kembali, tersisah MKMK sebagai pengawas internal hakim konstitusi. Eksistensi MKMK sebagai pengawas internal hakim konstitusi juga terlihat

---

<sup>52</sup> Pelaksanaan fungsi Pengawasan DPR RI, (Sekretariat Jenderal DPR RI: 2014) hlm. 3 diakses melalui <http://repositori.dpr.go.id/192/1/PELAKSANAAN%20FUNGSI%20PENGAWASAN%20DPR%20RI.pdf> pada 20 Maret 2023

<sup>53</sup> Pertimbangan Mahkamah poin [3.22] pada Putusan MK No. 1-2/PUU-XII/2014, Pengujian Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. hal. 110

<sup>54</sup> Pasal 14 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 2 Tahun 2014 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

pada ketentuan Pasal 27A Undang-Undang No. 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi. Pengawasan yang dilakukan oleh MKMK dimaksudkan untuk menegakan kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi.<sup>55</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, meskipun secara konstitusional DPR memiliki fungsi pengawasan, namun konteks fungsi pengawasan yang dimaksud tidak termasuk pada pengawasan terhadap hakim konstitusi. Undang-Undang MD3 sebagai dasar hukum pelaksanaan kewenangan DPR membatasi fungsi pengawasan DPR hanya seputar pengawasan terhadap pelaksanaan kekuasaan eksekutif guna menjamin *check and balances*. Selanjutnya perihal pengawasan hakim konstitusi, UUD 1945 mengamanatkan agar pengaturannya dilakukan melalui undang-undang. Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tidak memberikan kewenangan pengawasan hakim konstitusi kepada DPR. Pengawasan hakim konstitusi dilakukan secara internal oleh MKMK.

## **2.2 Analisis Pengawasan DPR terhadap Hakim Konstitusi Berdasarkan Perspektif Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman.**

Konsep kemerdekaan kekuasaan kehakiman ditegaskan di dalam konstitusi Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa, “*Kemerdekaan kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan*”. Dalam hal ini, kekuasaan kehakiman di samping kekuasaan membuat undang-undang dan kekuasaan melaksanakan undang-undang adalah kekuasaan yang bebas dari intervensi cabang kekuasaan lain.

---

<sup>55</sup> Lihat pada pasal 27A ayat (2) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, *Untuk menegakkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dibentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang keanggotaannya terdiri atas: 1 (satu) orang hakim konstitusi; 1 (satu) orang anggota Komisi Yudisial; 1 (satu) orang akademisi yang berlatar belakang di bidang hukum.*

Dalam konteks standar internasional terkait kemerdekaan kekuasaan kehakiman, *The International Bar Association's Minimum Standards of Judicial Independence* (1982)<sup>56</sup> menyatakan bahwa:

“...Seorang hakim tidak dapat diberhentikan kecuali karena suatu tindak pidana atau karena kelalaian yang berat atau berulang-ulang atau ketidakmampuan fisik atau mental, ia telah menunjukkan dirinya secara nyata tidak layak untuk memegang jabatan hakim.”

Dalam konteks menjaga kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Mahkamah Konstitusi, ketentuan tersebut mengisyaratkan pemberhentian terhadap hakim tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang. Pemberhentian merupakan output dari pengawasan. Tindakan pemberhentian harus didasari dengan alasan serta mekanisme yang jelas. Oleh karenanya, eksistensi peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengawasan hakim konstitusi dibutuhkan. Hal ini guna menghindari tindakan pemberhentian secara sewenang-wenang yang dapat mencederai kemerdekaan kekuasaan kehakiman di Mahkamah Konstitusi.

Selanjutnya, berdasarkan uraian [2.1] telah dijelaskan bahwa tidak ada peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada DPR untuk mengawasi hakim konstitusi. Ketiadaan kewenangan ini berkorelasi pada tidak sahnya tindakan pengawasan yang dilakukan oleh DPR. Selain itu, tindakan pengawasan yang dilakukan di luar undang-undang juga berpotensi melanggar standar internasional terkait independensi kekuasaan kehakiman sebagaimana di atas.

---

<sup>56</sup> Elliot Bulmer, *Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability*, (International IDEA, 2014) di akses melalui <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/judicial-tenure-removal-immunity-and-accountability-primer.pdf>

Selanjutnya untuk meninjau kewenangan pengawasan DPR terhadap hakim konstitusi dalam kacamata kemerdekaan kekuasaan kehakiman, seperti yang telah dijelaskan pada bagian kerangka konseptual, terdapat dua indikator yang dapat digunakan untuk melihat apakah pengawasan DPR terhadap hakim konstitusi telah sesuai dengan konsep kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Kedua indikator tersebut ialah aspek kemandirian secara institusional dan individual.

Pertama, aspek kemandirian secara institusional mensyaratkan lembaga kekuasaan kehakiman tidak menjadi bagian dari lembaga kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Pengawasan DPR terhadap hakim konstitusi dapat menimbulkan persepsi dan situasi Mahkamah Konstitusi bekerja dibawah pengawasan DPR sebagai lembaga kekuasaan legislatif. Hal ini tentu dapat menyebabkan hilangnya kemandirian Mahkamah Konstitusi secara institusional sebagai lembaga pengawal konstitusi. Oleh karenanya, aspek institusional dalam konteks ini tidak terpenuhi.

Kedua, aspek kemandirian secara individual, mensyaratkan seorang hakim harus bersikap independen (jujur dan adil) serta bebas dari intervensi pihak internal maupun eksternal untuk menjamin pengadilan yang adil. Pengawasan DPR terhadap hakim konstitusi dapat mengganggu independensi hakim dalam menjalankan kewenangannya. Mengingat DPR merupakan lembaga legislatif yang berpeluang untuk berperkara di Mahkamah Konstitusi sehingga sarat akan kepentingan.<sup>57</sup> Dalam konteks ini celah-celah intervensi melalui upaya pengawasan DPR terhadap hakim konstitusi tidak dapat dihindarkan. Hal ini dapat mengakibatkan hilangnya kebebasan hakim konstitusi secara individu yang berkorelasi pada terganggunya independensi proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. Oleh karenanya, aspek kedua ini juga tidak terpenuhi.

---

<sup>57</sup> Jimly Asshiddiqie S.H, Hubungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam *Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, MKRI.Id di akses pada 24 Maret 2023 melalui <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=%2011779>

Dengan tidak terpenuhinya kedua indikator kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagaimana di atas, menunjukkan bahwa pengawasan DPR terhadap hakim konstitusi tidak sesuai dengan konsep kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Oleh sebab itu, Mahkamah Konstitusi menolak dengan keras upaya pengawasan eksternal. Salah satu putusan MK yang membatalkan keterlibatan DPR dalam pengawasan hakim konstitusi adalah Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011 tentang pengujian materiil undang-undang No. 8 Tahun 2011 tentang perubahan kedua Undang-Undang Mahkamah Konstitusi terhadap UUD 1945.

Dalam pertimbangan putusan tersebut, Mahkamah menilai bahwa keterlibatan unsur DPR, Pemerintah, dan satu orang Hakim Agung dalam MKMK yang bersifat permanen akan mengancam dan mengganggu baik secara langsung maupun tidak langsung kemandirian hakim konstitusi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Selain itu, adanya unsur DPR, Pemerintah, Hakim Agung berpotensi menimbulkan konflik kepentingan karena kesemuanya dapat menjadi pihak yang berperkara di Mahkamah Konstitusi.<sup>58</sup>

Dengan demikian, uraian di atas menunjukkan bahwa DPR tidak memiliki dasar hukum untuk melakukan pengawasan terhadap hakim konstitusi dan pengawasan yang dilakukan DPR tidak memenuhi indikator kemerdekaan kekuasaan kehakiman, oleh sebab itu pengawasan hakim konstitusi tidak dapat dilakukan oleh DPR.

---

<sup>58</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-IX/2011, *Pengujian Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap UUD NRI 1945*. Pemohon: Prof. Dr. Saldi Isra, S.H dkk, 28 Juli 2011, hlm. 71.