



## KONTEKS POLITIK PENATAAN KELEMBAGAAN NEGARA

**Tatang Sudrajat**

Dosen Tetap Fakultas Ilmu Komunikasi dan Administrasi (FIKA)  
Universitas Sangga Buana (USB) YPKP Bandung  
e-mail: id.tatangsudrajat@gmail.com

### Abstrak

Keberadaan lembaga-lembaga negara sebagaimana termaktub dalam konstitusi sangat penting bagi terwujudnya kepentingan publik. Demikian pula kehadiran beberapa lembaga/komisi negara independen di bidang tertentu pada era reformasi ini akan makin mengokohkan posisi Indonesia sebagai negara demokratis sekaligus negara hukum modern. Dari perspektif politik terdapat tuntutan besar agar ke semua lembaga tersebut benar-benar berperan fungsional, yang salah satu masalahnya berupa ketidakjelasan kedudukan dan status jabatan anggotanya. Terkait dengan ini diperlukan penataan dan kejelasan kedudukan kelembagaan dan status jabatan anggota/komisionernya. Penataan ini merupakan bagian dari pembangunan politik dan akan berkontribusi positif terhadap makin kokohnya bangunan sistem politik Indonesia.

**Kata Kunci:** Lembaga Negara, Pejabat Negara, Pembangunan Politik

*Political Context of The State Institutional Arrangement*

### Abstract

*The existence of the state institutions, as stated in the constitution is essential for the realization of public interest. Similarly, the presence of multiple agencies/independent state commission in the particular field in this era of reform will further strengthen the position of Indonesia as a democratic state, at the same time as a modern constitutional state. From a political perspective there is a great demand that all of these institutions role functionally, in which one of the problems is in the form of obscurity position and the status positions of its members. In relation to this, it is required an institutional arrangement and the clarity of the position and the status of the members position/commissioners. This arrangement is part of the political development and will contribute positively to strengthen the development of Indonesian political system.*

**Keywords:** State Institution, State Officials, Political Development

### A. PENDAHULUAN

Perubahan/amandemen terhadap konstitusi negara yang pertama kali dilakukan tahun 1999, dapat dikatakan sebagai terobosan konstitusional yang sangat besar pengaruhnya terhadap tatanan politik ketatanegaraan. Hal ini memang merupakan salah satu perwujudan dari amanat reformasi yang menggelinding setahun sebelumnya, bahwa tidak ada cara lain untuk memperbaiki berbagai tatanan hidup bernegara ini kecuali melakukan perubahan terhadap konstitusi. Terlepas dari fakta bahwa masih adanya noda sumbang terhadap hasil amandemen tersebut, bahkan terdapat pula usulan dari sebagian kalangan agar kembali menggunakan UUD 1945 yang awal tidak pelak lagi dan harus diakui bahwa di era pasca amandemen ini telah tumbuh berkembang tatanan kehidupan politik yang semakin demokratis.

Beberapa diantaranya adalah penegasan sebagai negara hukum, lahirnya lembaga-

lembaga negara yang mencerminkan negara hukum demokratis (*democratische rechtstaat*) modern, pengaturan pemilu dan hak asasi manusia, penegasan otonomi daerah, serta pemilihan presiden langsung oleh rakyat. Keberadaan hukum dasar yang telah diamandemen ini tentu saja di satu sisi melahirkan optimisme akan semakin demokratisnya kehidupan politik, tetapi di sisi lain juga menyisakan sejumlah permasalahan. Apabila tidak segera dilakukan pembenahan tentu saja hal ini dapat menjadi sesuatu yang kontra produktif bagi upaya besar menjadikan Indonesia sebagai negara hukum yang benar-benar demokratis secara substansial.

Secara umum, permasalahan yang menimpah suatu negara sangat boleh jadi bermula dari penggunaan istilah-istilah administrasi pemerintahan negara yang tidak jelas, rancu, *ambivalen*, multitafsir atau kontradiktif. Dalam kaitan ini, syah dan suatu ketika KonFu Tse, filosof Tiongkok Kuno yang

termasyur itu, pernah ditanya pengikutnya. Apa yang akan dilakukannya pertama kali bila menjadi kepala negara. Jawaban sang filosof, singkat saja, yaitu akan segera menertibkan istilah-istilah dalam kehidupan kenegaraan. Jawaban tersebut bermakna sangat fundamental dan kontekstual. Dikatakan fundamental karena dengan penamaan yang simpang siur dan tidak jelas yang melekat pada organ atau lembaga negara, dapat dipastikan akan timbul kesemrawutan pada tingkatan implementasi kewenangan masing-masing. Dikatakan kontekstual karena saat ini berbagai "konflik" antara berbagai lembaga sangat boleh jadi berawal dari ketidakjelasan kedudukan institusional dan perlakuan diskriminatif yang diterima tiap personelnya. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa tatanan kehidupan politik kenegaraannya akan selalu berada dalam situasi "jelas dalam ketidakjelasan, tidak jelas dalam kejelasan".

Beberapa permasalahan tersebut dideskripsikan sebagai berikut:

- a. Saat ini semua lembaga yang keberadaannya dengan tegas diatur dalam konstitusi, lazim dinamakan lembaga negara. Secara *eksplisit*, sebagian besar diantaranya berpredikat sebagai lembaga negara sebagaimana diatur dalam undang-undang yang menaunginya. Namun demikian, ironisnya ada lembaga yang dalam undang-undang yang mengaturnya tidak disebut sebagai lembaga negara, padahal nyata-nyata keberadaannya termaktub dalam konstitusi.
- b. Dalam masing-masing undang-undang yang mengaturnya, sebagian lembaga negara yang keberadaannya disebut dalam konstitusi, pejabatnya dinamakan sebagai pejabat negara, sedangkan lembaga negara lainnya tidak dinamakan pejabat negara.
- c. Terdapat penyebutan sebagai pejabat negara kepada yang menduduki jabatan dalam lembaga negara tertentu sebagaimana disebutkan dalam undang-undang yang mengaturnya, tetapi pada lembaga negara yang lain dalam undang-undang yang mengaturnya tidak dinamakan sebagai pejabat negara.
- d. Terjadi keanekaragaman penyebutan pada lembaga/komisi-komisi negara independen atau yang lazim dinamakan lembaga *quasi* negara (*state auxiliary agencies*) yang secara khusus dibentuk

untuk melaksanakan tugas tertentu. Sebagian diantaranya dalam undang-undang yang mengaturnya ada yang disebut secara tersurat berkedudukan sebagai lembaga negara, ada yang hanya disebut lembaga, lembaga mandiri, lembaga nonstruktural, serta sebagian lagi disebut secara samar-samar sebagai lembaga negara.

- e. Terjadi variabilitas dalam pola rekrutmen calon pejabat lembaga/komisi negara independen, termasuk yang memiliki perangkat struktural sampai ke daerah provinsi dan kabupaten/kota. Sebagian lembaga dilakukan seleksi tahap akhirnya berupa *fit and proper test* oleh DPR, tetapi sebagian lagi hasil seleksi akhir oleh tim seleksi sesuai dengan peringkat diserahkan kepada presiden untuk ditetapkan sesuai dengan kebutuhan.

## B. URGENSI PENATAAN KELEMBAGAAN

Dari perspektif politik dalam arti luas, khususnya dalam kerangka pembangunan politik, tentu saja keadaan ini bukanlah sesuatu yang "menguntungkan". Politik, dengan mengikuti pendapat Surbakti, salah satu konsepnya yang berkembang sejak awal sampai dengan sekarang adalah pandangan kelembagaan atau institusional. Pandangan ini melihat politik sebagai hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Dengan mengikuti pandangan Max Weber, dikemukakan lebih lanjut oleh Surbakti tentang adanya struktur sebagai salah satu aspek sebagai ciri negara, yaitu adanya berbagai struktur yang mempunyai fungsi yang berbeda, seperti jabatan, peranan, dan lembaga-lembaga yang semuanya memiliki tugas yang jelas batasnya, yang bersifat kompleks, formal dan permanen (1999:3).

Demikian pula dari ciri-ciri pokok pembangunan politik, yang diantaranya menurut Lucian W. Pye adalah kapasitas (*capacity*) serta diferensiasi dan spesialisasi. Kapasitas berkaitan dengan kesanggupan suatu sistem politik, kapasitas berarti efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan kebijaksanaan umum. Di sini terdapat kecenderungan ke arah profesionalisasi pemerintahan (dalam Muhammin dan Mac Andrews, 1991:16). Sejalan dengan apa yang dikemukakan Pye, dijelaskan oleh Sjamsuddin bahwa pemerintah seyogianya



mempunyai badan-badan yang sanggup bekerja secara efisien dan efektif, sehingga target yang telah ditetapkan benar-benar dapat dicapai (1993:221).

Lebih lanjut Pye mengemukakan bahwa ciri diferensiasi dan spesialisasi berarti bahwa jabatan-jabatan dan badan-badan pemerintah masing-masing cenderung memiliki fungsi tersendiri dan terbatas, dan ada persamaan pembagian kerja dalam pemerintahan. Diferensiasi bukanlah fragmentasi dan isolasi bagian-bagian yang berbeda dari sistem politik, tetapi spesialisasi yang didasarkan atas suatu pemahaman mengenai integrasi (dalam Muhammin dan MacAndrews, 1991:16-17). Dalam rumusan yang hampir senada, Apter mengemukakan bahwa lembaga politik mewujudkan tujuan filosofis dalam praktek pemerintahan. Lembaga-lembaga "menertibkan" kehidupan sosial dengan cara-cara politik (1996:8).

Hal ini berarti bahwa merupakan suatu keganjilan bilamana kelembagaan negara, baik yang tersurat dalam konstitusi maupun yang ada dalam undang-undang yang mengaturnya, tidak berperan maksimal hanya karena ketidakjelasan dalam regulasi institusionalnya. Kalau sudah begini, tentu pertanggungjawaban kepada publik makin jauh dari harapan. Implikasi lebih jauhnya tentu akan berpotensi menimbulkan "kegaduhan politik" hanya karena masalah kewenangan dan atribut-atribut institusional lain yang mengiringinya. Bahkan dapat memunculkan kekhawatiran berupa makin jauhnya cita-cita kesejahteraan rakyat dapat terwujud karena institusi-institusi negara tidak bisa hadir dengan tepat sebagai pelayan publik. Padahal sebagaimana dikemukakan Michael, salah satu karakteristik pemerintahan demokratis adalah *the institutionalisation of the process of government-in which functions are delineated, responsibilities are defined, and the mechanisms for change, including elections, are prescribed* (2006:31). Hal ini menunjukkan pentingnya pelembagaan proses pemerintahan di mana fungsi-fungsi yang dimantapkan, tanggung jawab didefinisikan, dan mekanisme untuk perubahan, termasuk pemilu, yang ditegaskan.

Dalam konteks inilah penataan kelembagaan negara menemukan urgensinya. Hal ini tidak saja akan terkait dengan aspek-aspek internal lembaga yang bersangkutan tetapi juga dalam relasinya dengan sesama lembaga lain serta kebersinggungan tugasnya

secara sosiologis dengan kepentingan publik. Terkait hal ini, Marijan menjelaskan bahwa demokrasi dikatakan terkonsolidasi apabila terdapat regularitas, adanya rutinitas dan kesinambungan. Di tingkat kelembagaan, penataan lembaga-lembaga politik yang memungkinkan adanya bangunan sistem politik yang demokratis, perlu dilakukan secara lebih sistematis (2010: 339).

Reformasi politik kenegaraan yang diraih dengan susah payah lebih dari 17 tahun yang lalu jangan berujung ketidakpastian. Kapabilitas sistem politik yang bersifat regulatif harus ditunjukkan terutama oleh mereka yang berada pada tatanan suprastruktur politik. Dalam kaitan ini, relevan kiranya pandangan Alfian, bahwa kapabilitas merupakan hal penting dalam kaitan dengan pembangunan politik, yang mengandung tiga dimensi, yaitu dimensi preventif, dimensi pemeliharaan, dan dimensi pengembangan (1990: 38). Dikemukakan lebih jauh bahwa dimensi preventif berupa kemampuan untuk mencegah agar sistem politik itu tidak sampai menjurus kepada menjerumuskan dirinya ke dalam kehancuran. Dimensi pemeliharaan berupa kemampuan memelihara apa-apa yang sudah dimiliki oleh dan relevan bagi sistem politik itu. Dimensi pengembangan berupa kemampuan untuk mengembangkan dirinya sesuai dengan tuntutan nilai-nilai ideologinya dan kehendak masyarakatnya yang selalu tumbuh dan berkembang.

Dengan asumsi bahwa desain kelembagaan negara sebagai produk empat kali amandemen konstitusi untuk sementara dianggap cukup, maka penataan ini seyogianya lebih difokuskan kepada pengaturan institusional melalui pembentukan atau revisi undang-undang.

## C. LEMBAGA NEGARA

Dilihat dari sejarah politik ketatanegaraan, dapat ditelusuri bahwa pada masa praamandemen UUD 1945, secara lebih khusus lagi pada era pemerintahan Orde Baru yang telah berhasil melembagakan apa yang dinamakan mekanisme kepemimpinan nasional lima tahunan, sedikitnya dikenal adanya enam lembaga negara. Ketika itu, sebagaimana termaktub dalam TAP MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Hubungan dan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antara Lembaga-lembaga Tinggi Negara, kedudukan Majelis Permusyawaratan

Rakyat (MPR) disebut sebagai lembaga tertinggi negara, dan yang lainnya dinamakan lembaga tinggi negara, yaitu Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Dengan kata lain, karena posisinya tercantum dalam konstitusi, maka keenamnya lazim disebut sebagai lembaga negara, dan para pejabatnya berkedudukan sebagai pejabat negara.

Pasca amandemen konstitusi ke-2 tahun 2000, terjadi perubahan mendasar pada tatanan suprastruktur politik di tingkat pusat, yaitu dengan dihapusnya DPA dan munculnya tiga lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi (MK), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Komisi Yudisial (KY). Kelembagaan negara mengalami pertambahan sehingga menjadi MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK dan KY. Namun demikian bila menilik berbagai undang-undang yang mengatur masing-masing lembaga pada era reformasi ini ternyata terdapat inkonsistensi. Kesemua lembaga tersebut kecuali MA disebut sebagai lembaga negara, padahal dalam praktik politik kenegaraan selama ini MA selalu disebut dan diperlakukan sebagai lembaga negara.

Secara lebih detail hal tersebut dapat dideskripsikan sebagai berikut:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Menurut ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dikatakan bahwa MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat berkedudukan sebagai lembaga negara. Demikian pula dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 sebagai undang-undang yang digantikannya, disebutkan bahwa MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Pun demikian dalam undang-undang yang berlaku sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, dalam Pasal 10 disebutkan bahwa MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Menurut ketentuan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, DPR dinamakan sebagai lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Sebelumnya, dalam Pasal 68 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 sebagai undang-undang yang digantikannya, disebutkan bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Demikian pula dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, dalam Pasal 10 disebutkan bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.
- c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Organ negara tempat para "senator" ini berkiprah, menurut ketentuan Pasal 247 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Pada Pasal 222 undang-undang yang digantikannya, yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 disebutkan pula bahwa DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Demikian pula pada Pasal 40 undang-undang pertama yang mengatur keberadaannya di republik ini, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 disebutkan bahwa DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.
- d. Presiden (dan Wakil Presiden). Peranan presiden yang sangat sentral dalam sistem ketatanegaraan, karena berposisi sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara, telah menempatkan lembaga kepresidenan (yang di dalamnya terdiri dari presiden dan wakil presiden) pada kedudukan sebagai lembaga negara yang tidak diragukan lagi. Meskipun sampai dengan saat ini, tinggal lembaga kepresidenan inilah yang belum diatur dalam undang-undang yang merupakan derivasi dari beberapa ketentuan dalam konstitusi yang mengatur keberadaannya.
- e. Mahkamah Agung (MA). Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 sebagai undang-undang yang mengubah Undang-Undang 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, terkait dengan kedudukan lembaga ini sama sekali secara eksplisit tidak disebutkan sebagai lembaga negara. Demikian pula dalam bagian penjelasan undang-undang tersebut tidak ditemukan sedikitpun istilah yang menyebutkan bahwa MA

Tahun 2009 sebagai undang-undang yang digantikannya, disebutkan bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Demikian pula, dalam undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 24 menegaskan bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.



- berkedudukan sebagai lembaga negara. Justru dalam pasal yang sama undang-undang yang diubahnya disebutkan bahwa MA sebagai lembaga tinggi negara, pada saat mana ketentuan ketatanegaraan ketika itu masih membedakan istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara sebagaimana diatur dalam TAP MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Namun demikian, kiranya dapat difahami bahwa kedudukan MA yang disandang sebagai lembaga tinggi negara sebagaimana disebut dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 ini harus "dibaca" sebagai lembaga negara, sehubungan amandemen konstitusi yang tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.
- f. Mahkamah Konstitusi (MK). Berbeda dengan kedudukan kelembagaan MA, justru MK secara tegas disebutkan kedudukannya sebagai lembaga negara dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal ini ditegaskan lagi dalam bagian penjelasan undang-undang tersebut bahwa keberadaan MK sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.
- g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 disebutkan bahwa kedudukannya sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
- h. Komisi Yudisial (KY). Penyebutannya sebagai lembaga negara termaktub dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Demikian pula bagian penjelasan undang-undang tersebut menyebutkannya sebagai lembaga negara yang bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan

kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Demikian pula penyebutan sebagai lembaga negara tersebut dalam Pasal 1 undang-undang perubahannya yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011.

#### D. LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN

Beberapa permasalahan terkait pemberian kedudukan sebagai lembaga negara makin terasa bertambah seiring dengan lahirnya berbagai komisi atau lembaga negara mandiri/independen. Sebagai tuntutan negara demokrasi dan hukum, semua lembaga ini, kecuali Komisi Nasional Hak Asasi Manusia lahir seiring bergulirnya reformasi politik dan ketatanegaraan selepas kejatuhan rezim pemerintahan Orde Baru. Bahkan sebagian diantaranya memiliki perangkat organisasi struktural sampai ke tingkat kabupaten dan kota. Sebagian diantara lembaga tersebut dalam undang-undang yang mengaturnya berkedudukan sebagai lembaga negara, sebagian lagi sama sekali tidak dinamakan lembaga negara tapi hanya sebagai lembaga, dan ada pula yang disebut dengan tidak begitu tegas atau hanya samar-samar sebagai lembaga negara.

Sebagian diantara lembaga/komisi negara independen tersebut dideskripsikan sebagai berikut:

- a. Penyelenggara pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Awal "ketidakjelasan" kedudukan kedua lembaga ini sangat boleh jadi berawal dari ketentuan Pasal 22 E ayat (5) konstitusi yang menyebutkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Akibatnya, meskipun istilah komisi pemilihan umum ini muncul keberadaannya dalam konstitusi tetapi tidak menjadikannya tampil sebagai lembaga negara yang "diakui" sebagaimana komisi negara lainnya yang sama-sama termaktub dalam konstitusi, yaitu KY. Sebagai puncak organisasi penyelenggara pemilu di republik ini, keduanya dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu sama sekali tidak dinamakan sebagai lembaga negara, tetapi hanya disebut sebagai "lembaga". Pasal 1 angka 5, angka 6 dan angka 16 undang-undang

tersebut sama sekali tidak menyebutkan bahwa keduanya sebagai lembaga negara. Hal yang sama tidak puladitemui dalam undang-undang yang digantikannya, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Demikian pula hal ini tidak dijumpai dalam berbagai undang-undang yang berkaitan dengan pemilu/pilkada yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai Undang-Undang.

- b. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI). Institusi yang keberadaannya disebut dalam Pasal 74 sampai dengan 76 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak ini, tidak juga dinamakan sebagai lembaga negara. Ia dalam Pasal 74 hanya disebut bersifat independen. Demikian pula, sebagai derivasi dari undang-undang ini yaitu Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003 tentang KPAI hanya menyebutkan dalam Pasal 1 bahwa KPAI adalah lembaga yang bersifat independen dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak.
- c. Komisi Informasi. Pasal 23 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, hanya menyebutkan bahwa Komisi Informasi sebagai lembaga mandiri. Lembaga yang secara imperatif sebagaimana titah undang-undang keberadaannya sampai dengan tingkat provinsi ini, tidak juga dilabeli sebagai lembaga negara. Karena tidak ada satu ketentuanpun dalam undang-undang yang membentuknya menegaskan bahwa berkedudukan sebagai lembaga negara.
- d. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Organ negara yang keberadaannya diatur dalam Pasal 75 sampai dengan Pasal 80 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia ini, juga tidak disebut secara eksplisit sebagai lembaga negara. Ketentuan Pasal 1 angka 7 undang-undang yang lahir selaras dengan perintah

Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia ini hanya menyebutnya sebagai lembaga mandiri yang kedudukannya “setingkat dengan lembaga negara lainnya” yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia. Tentu ada perbedaan implikasi baik yuridis, politis, administratif maupun struktural organisatoris antara lembaga yang secara eksplisit dinamakan berkedudukan sebagai lembaga negara dengan lembaga yang hanya disebut berkedudukan setingkat lembaga negara. Bahkan bila menilik produk hukum pertama yang membidangi kelahirannya, yaitu Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM, dalam Pasal 3 hanya disebut bahwa Komnas HAM bersifat mandiri.

Kedudukannya yang memiliki “nasib baik” ini selaras dengan ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, yang menegaskan bahwa Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya “setingkat dengan lembaga negara lainnya”. Hal ini dipertegas lagi dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pengawasan Terhadap Upaya Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

- e. Ombudsman Republik Indonesia (ORI). Organ negara yang pada mulanya bernama Komisi Ombudsman Nasional dan lahir melalui Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 ini kedudukan organisasinya sangat kuat, karena ada dua undang-undang yang secara eksplisit menyebut dirinya sebagai lembaga negara. Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyebut institusi pengawas penyelenggaraan pelayanan publik ini sebagai lembaga negara. Demikian pula organ negara yang kelahirannya sebagai perwujudan perintah dari Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme ini disebut sebagai lembaga negara dalam ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

- f. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Lembaga anti rasuah yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 ini merupakan realisasi amanat Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam Pasal 3 undang-undang tersebut KPK disebut sebagai lembaga negara, bahkan kelima orang anggotanya dalam Pasal 21 Ayat (3) disebut sebagai pejabat negara. Kehadiran lembaga yang dalam beberapa tahun terakhir selalu menjadi sorotan publik ini dapat dipandang sebagai kelanjutan dari Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara. Lembaga ini keberadaannya merupakan amanat dari Pasal 10 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
- g. Komisi Penyiaran Indonesia {KPI}. Institusi ini dibentuk sesuai dengan amanat Pasal 6 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Keberadaannya merupakan wujud peran serta masyarakat dalam bidang penyiaran dan memiliki perangkat kelembagaan sampai dengan tingkat provinsi, yang secara tersurat dinamakan sebagai lembaga negara yang bersifat independen sebagaimana tersebut dalam Pasal 7 ayat (2) undang-undang tersebut.

Selain keberadaan lembaga-lembaga "konvensional" dalam tatanan negara hukum dan demokratis, maka hadirnya lembaga-lembaga/komisi negara independen ini benar-benar dapat menjadi bagian penting dari kerangka kelembagaan bagi perwujudan demokrasi substansial. Oleh karena itu, pada tahap ini dituntut kelugasan dan objektivitas semua kalangan, terlebih-lebih para pengambil keputusan politik, untuk mengevaluasi berbagai capaian dalam hidup bernegara. Hanya dengan cara seperti ini perjalanan hidup berbangsa dan bernegara akan semakin bermakna. Dalam konteks pembangunan politik, hal ini merupakan salah satu bagian penting untuk mencapai tujuan yang telah digariskan.

Mengacu kepada pandangan Maswadi Rauf tampak jelas bahwa tujuan pembangunan politik, yaitu terbentuknya sistem politik yang demokratis, baru dapat tercapai dalam beberapa generasi. Salah satu tahapannya adalah penilaian terhadap tindakan-tindakan politik

yang dilakukan berbagai pihak (pemerintah dan masyarakat) dengan menggunakan konsensus-konsensus nasional tentang dasar-dasar sistem politik sebagai tolok ukur (dalam Munandar, 1994: 228). Dalam rangka ini, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025 telah menegaskan bahwa arah pembangunan diantaranya adalah penyempurnaan struktur politik yang dititikberatkan pada proses pelembagaan demokrasi yang dilakukan antara lain dengan meningkatkan kinerja lembaga-lembaga penyelenggara negara dalam menjalankan kewenangan dan fungsi-fungsi yang diberikan konstitusi dan peraturan perundangan, serta menciptakan pelembagaan demokrasi lebih lanjut untuk mendukung berlangsungnya konsolidasi demokrasi secara berkelanjutan.

Dalam kaitan ini, berbagai produk politik konstitusional yang lahir di awal era reformasi pada dasarnya telah menjadi tolok ukur langkah evaluasi ini. Oleh karena itu, penataan lembaga/komisi negara independen ini menjadi aktivitas strategis bangsa ini untuk mencapai cita-cita demokratisasi.

## E. PEJABAT NEGARA

Sebagai konsekuensi logis reformasi politik dan ketatanegaraan, memang sebutan sebagai pejabat negara rupanya tidak terhindarkan sebagai sesuatu yang muncul secara berkesinambungan, baik secara yuridis formal maupun empiris operasional, dari masa praamandemen konstitusi. Oleh karenanya, tidak mengherankan bila para pejabat lembaga negara yang keberadaannya disebut dalam konstitusi praamandemen, yaitu presiden, wakil presiden, anggota MPR, DPR, BPK, DPA dan hakim MA disebut pejabat negara. Secara operasional hal ini dipertegas dalam beberapa undang-undang yang lahir pada masa itu, diantaranya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

Pada Pasal 11 undang-undang tersebut terdapat istilah pejabat negara yang rinciannya tersurat dalam penjelasan pasalnya, bahwa yang dimaksud dengan pejabat negara ialah:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat;
- c. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Mahkamah Agung;

- e. Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- f. Menteri;
- g. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- h. Gubernur Kepala Daerah;
- i. Bupati Kepala Daerah/Walikotamadya Kepala Daerah;
- j. Pejabat lain yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Di awal reformasi pemerintahan, secara definitif, dalam Pasal 1 angka 4 undang-undang yang mengubahnya yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 disebutkan pula bahwa yang dimaksud dengan pejabat negara adalah pimpinan dan anggota lembaga tertinggi/tinggi negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang. Secara terinci yang disebut pejabat negara ini tersurat pada Pasal 11 ayat (1), yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung, serta Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pada semua Badan Peradilan;
- e. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Pertimbangan Agung;
- f. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- g. Menteri, dan jabatan yang setingkat Menteri;
- h. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- i. Gubernur dan Wakil Gubernur;
- j. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan
- k. Pejabat Negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

Predikat yang melekat sebagai pejabat negara ini, terus bertambah seiring dengan perkembangan politik dan ketatanegaraan yang ditandai dengan lahirnya beberapa undang-undang di bidang tertentu yang menyebutnya demikian. Beberapa diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Istilah pejabat negara sebagai bagian dari "penyelenggara negara" yang menjalankan

fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif, secara definitif tersebut dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN. Pasal 2 undang-undang tersebut merinci penyelenggara negara diantaranya sebagai berikut:

- 1. Pejabat negara pada lembaga tertinggi negara.
- 2. Pejabat negara pada lembaga tinggi negara.
- 3. Menteri.
- 4. Gubernur.
- 5. Hakim. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud meliputi hakim di semua tingkatan pengadilan.
- 6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penjelasannya disebut bahwa pejabat negara yang lain misalnya Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh, Wakil Gubernur, dan Wakil Bupati/Walikotamadya.
- b. Penjelasan Pasal 12 Angka (1) huruf a Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden. Disebutkan bahwa pejabat negara adalah pimpinan dan anggota lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.
- c. Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang merinci pejabat negara sebagai berikut:
  - 1. Presiden dan Wakil Presiden;
  - 2. Ketua, Wakil Ketua dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - 3. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
  - 4. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah;
  - 5. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung serta Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*;
  - 6. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Mahkamah Konstitusi;



7. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
8. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Komisi Yudisial;
9. Ketua dan Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
10. Menteri dan jabatan setingkat menteri;
11. Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
12. Gubernur dan Wakil Gubernur;
13. Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota; dan
14. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

Dicantumkannya pihak-pihak tertentu yang dapat disebut pejabat negara pada urutan terakhir dalam frasa "pejabat lain" atau frasa "pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang", pada beberapa undang-undang tersebut tidaklah menuntaskan masalah. Karena pada tataran implementatif operasional, sangat mungkin terjadi multitafsir sesuai kepentingan masing-masing.

Namun demikian, bila dicermati ternyata ketujuh lembaga negara yang secara definitif disebut berkedudukan sebagai lembaga negara dan sudah ada undang-undang yang mengaturnya tersebut, tidak semua pimpinan dan para anggotanya disebut sebagai pejabat negara. Konkretnya, para pimpinan dan anggota MPR, DPR, DPD, dan BPK meskipun lembaganya berdasarkan masing-masing undang-undang yang mengaturnya disebut sebagai lembaga negara tetapi mereka tidak disebut sebagai pejabat negara. Sebaliknya para pimpinan dan anggota MA, MK dan KY dalam masing-masing undang-undang yang mengaturnya dipredikati sebagai pejabat negara selain kelembagaannya berkedudukan sebagai lembaga negara. Para hakim agung di MA disebut sebagai pejabat negara sebagaimana tersebut pada Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Ketujuh anggota KY sebagaimana tersebut pada Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial disebut sebagai pejabat negara, demikian pula kesembilan hakim konstitusi di MK disebut sebagai pejabat negara sebagaimana disebut dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Terdapat lembaga/komisi negara independen yang dalam undang-undang yang mengaturnya disebut sebagai lembaga

negara, tetapi anggota/komisionernya tidak disebut sebagai pejabat negara. Diantaranya adalah Ombudsman Republik Indonesia, yang berdasarkan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia serta dalam Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, secara *eksplisit* institusi ini disebut sebagai lembaga negara. Tetapi tidak ada satu ketentuan pun dalam kedua undang-undang tersebut yang menyebutkan bahwa kesembilan orang anggotanya merupakan pejabat negara. Demikian pula Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 disebut sebagai lembaga negara yang bersifat independen, tidak ada satu ketentuanpun di dalamnya yang menyebutkan bahwa kesembilan anggota/komisionernya sebagai pejabat negara.

Saat ini, masih ada beberapa lembaga/komisi negara independen lainnya yang tidak secara *eksplisit* dipredikati sebagai lembaga negara, sehingga dengan demikianpara anggotanya harus rela tidak disebut sebagai pejabat negara. Beberapa diantaranya adalah:

- a. KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu. Seluruh anggota/komisioner kedua lembaga ini tampaknya harus rela hati karena tidak dipredikati sebagai pejabat negara. Sebabnya, sebagai puncak organisasi penyelenggara pemilu di republik ini, keduanya dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu sama sekali tidak dinamakan sebagai lembaga negara, tetapi hanya disebut sebagai "lembaga". Padahal KPU memiliki perangkat kelembagaan yang permanen, tidak bersifat *ad hoc*, sampai dengan ke tingkat kabupaten/kota, sedangkan Bawaslu sampai dengan tingkat provinsi. Pasal 1 angka 5, angka 6 dan angka 16 undang-undang tersebut sama sekali tidak menyebutkan bahwa keduanya sebagai lembaga negara. Hal yang sama tidak pula ditemui dalam undang-undang yang digantikannya, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
- b. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI). Kesembilan anggota/komisionernya harus rela hati pula untuk tidak menyandang kedudukan sebagai pejabat negara, karena institusi yang

- keberadaannya disebut dalam Pasal 74 sampai dengan 76 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak ini, tidak juga dinamakan sebagai lembaga negara. Ia dalam Pasal 74 hanya disebut bersifat independen. Ketiadaan kedudukan sebagai lembaga negara sehingga oleh karenanya para anggotanya tidak disebut sebagai pejabat negara ini tampak pula ketentuan yang merupakan derivasi dari undang-undang ini yaitu Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003 tentang KPAI. Dalam Pasal 1 keputusan ini hanya disebutkan bahwa KPAI adalah lembaga yang bersifat independen dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak.
- c. Komisi Informasi. Pasal 23 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, hanya menyebutkan bahwa Komisi Informasi sebagai lembaga mandiri. Lembaga yang secara imperatif sebagaimana titah undang-undang ini keberadaannya sampai dengan tingkat provinsi, tidak ada satu ketentuanpun yang menyebutnya sebagai lembaga negara, dan ketujuh anggota/komisionernya tidak juga disebut sebagai pejabat negara.

Terlepas dari kontroversi kedudukan kelembagaan dan status jabatan para anggota/komisionernya, satu hal yang pasti, terdapat kesamaan sifat kelembagaan dari semua lembaga/komisi negara tersebut, yaitu kemandirian/independensinya. Hal ini tersurat dari makna kelembagaannya yang tidak dapat dipengaruhi oleh lembaga manapun, termasuk intervensi politik, serta figur komisionernya yang terbebas dari konflik kepentingan politik karena tidak berstatus sebagai anggota parpol. Dari perspektif pembangunan politik dan upaya besar membangun negara hukum modern, maka keberadaan dan kinerja lembaga-lembaga ini benar-benar sangat diperlukan.

Kesimpangsiuran tidak disebutnya sebagai lembaga negara termasuk para anggota/komisionernya yang tidak berstatus sebagai pejabat negara ini, tentu banyak berimplikasi kepada berbagai hal. Misalnya terkait hak keprotokoleran dalam acara kenegaraan, hak administratif, hak keuangan bahkan hak keamanan para komisionernya. Sangat mungkin perlakuan “diskriminatif” akan dirasakan menimpa mereka, termasuk lembaga/komisi

negara yang memiliki perangkat subordinat di level provinsi dan kabupaten/kota. Tentu saja hal ini berpotensi menjadi sesuatu yang kontraproduktif bagi upaya terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik.

Beberapa hak yang diterima para pejabat negara atau pejabat lembaga negara yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan diantaranya sebagai berikut:

- a. Kesembilan anggota BPK mendapatkan hak keuangan/administratif, kedudukan protokoler dan tindakan kepolisian sebagaimana diatur dalam Pasal 23 dan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- b. Ketujuh anggota KY yang menurut undang-undang pembentukannya merupakan pejabat negara memperoleh hak protokoler, keuangan, dan tindakan kepolisian sebagaimana diatur dalam Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.
- c. Kedudukan protokoler, hak keuangan, dan tindakan kepolisian bagi kesembilan hakim konstitusi dalam statusnya sebagai pejabat negara diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- d. Para hakim agung memiliki kedudukan protokol, dan hak keuangan/administratif sebagai pejabat negara sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- e. Para wakil rakyat (anggota MPR, DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota) memiliki hak protokoler, hak keuangan dan administratif masing-masing sebagaimana diatur dalam Pasal 58, Pasal 59, Pasal 225, Pasal 226, Pasal 291, Pasal 292, Pasal 339, Pasal 340, Pasal 389, dan Pasal 390 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam konteks pemerintahan daerah, para legislator daerah (anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota) masing-masing memiliki hak protokoler serta hak keuangan dan administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 123, Pasal 124, Pasal 177 dan Pasal 178 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- f. Kelima komisioner KPK yang menurut undang-undang pembentukannya



merupakan pejabat negara, memiliki hak keuangan, kedudukan protokol dan perlindungan keamanan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2006.

Adapun para pejabat lembaga negara lainnya, khususnya yang berada pada lembaga/komisi negara independen tidak mendapatkan pengaturan akan hak-hak keuangan/administratif dan protokoler dalam ketentuan setingkat undang-undang sebagaimana diterima pejabat lembaga lainnya.

Hal yang kurang lebih sama berpotensi munculnya kesimpangsiuran status jabatan ini terdapat pula dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 1 angka 3 dan angka 4 serta Pasal 95 ayat (1) dan Pasal 148 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa kepala daerah dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah keduanya merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Selaras dengan itu, Pasal 315 dan Pasal 364 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyebutkan pula bahwa DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota masing-masing merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa unsur penyelenggara pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 19 ayat (2) adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati/Walikota dan perangkat daerah. Ketiganya adalah kepala daerah menurut Pasal 24 yang masing-masing dibantu oleh wakil gubernur, wakil bupati/walikota sebagai wakil kepala daerah.

Namun, berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, disebutkan bahwa gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota berkedudukan sebagai pejabat negara. Pada sisi lain, anehnya, para anggota DPRD di provinsi, kabupaten, dan kota yang sama-sama sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, tidak berkedudukan sebagai pejabat negara. Padahal dari proses politik keterpilihannya, mereka sama-sama dipilih dalam perhelatan demokrasi secara langsung oleh rakyat, yaitu anggota DPRD dipilih dalam pemilu dan kepala daerah/wakilnya dipilih dalam pilkada.

Namun demikian, secercah harapan kiranya masih menghinggapi para legislator daerah ini. Dikatakan demikian, karena berdasarkan ketentuan Pasal 95 ayat (2) dan Pasal 148 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, disebutkan bahwa anggota DPRD provinsi sebagai pejabat daerah provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota sebagai pejabat daerah kabupaten/kota. Tentu saja harapan ini bisa menjadi kenyataan menggembirakan apabila ada penjelasan yang komprehensif tentang definisi serta konsekuensi dari istilah "pejabat daerah" ini. Hal ini sangat penting digarisbawahi, karena merupakan suatu istilah yang sama sekali baru, yang tidak ditemukan dalam undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya.

Secara keseluruhan, setiap lembaga yang menjadi fokus kajian tulisan ini dilihat dari aspek posisi kelembagaan secara yuridis (konstitusi atau undang-undang), kedudukan kelembagaan (lembaga negara atau nonlembaga negara) dan status jabatan (pejabat negara atau nonpejabat negara) dapat disederhanakan melalui tabel berikut:

**Tabel 1. Kedudukan dan Status Jabatan Kelembagaan Negara**

| No. | Nama Lembaga     | Posisi Yuridis | Kedudukan Lembaga         | Status Jabatan       |                  |
|-----|------------------|----------------|---------------------------|----------------------|------------------|
|     |                  |                |                           | Menurut UU Pembentuk | Menurut UU Lain* |
| 1.  | MPR              | UU dan UU      | Lembaga Negara            | -                    | Pejabat Negara   |
| 2.  | DPR              | UU dan UU      | Lembaga Negara            | -                    | Pejabat Negara   |
| 3.  | DPD              | UU dan UU      | Lembaga Negara            | -                    | Pejabat Negara   |
| 4.  | Presiden         | UU             | -                         | -                    | Pejabat Negara   |
| 5.  | MA               | UU dan UU      | Lembaga Negara            | Pejabat Negara       | Pejabat Negara   |
| 6.  | MK               | UU dan UU      | Lembaga Negara            | Pejabat Negara       | Pejabat Negara   |
| 7.  | BPK              | UU dan UU      | Lembaga Negara            | -                    | Pejabat Negara   |
| 8.  | KY               | UU dan UU      | Lembaga Negara            | Pejabat Negara       | Pejabat Negara   |
| 9.  | ORI              | UU             | Lembaga Negara            | -                    | -                |
| 10. | KPK              | UU             | Lembaga Negara            | Pejabat Negara       | Pejabat Negara   |
| 11. | KPU              | UU             | Lembaga                   | -                    | -                |
| 12. | KOMNAS HAM       | UU             | Setingkat Lembaga Negara  | -                    | -                |
| 13. | Bawaslu          | UU             | Lembaga                   | -                    | -                |
| 14. | KPAI             | UU dan Keppres | Lembaga independen        | -                    | -                |
| 15. | Komisi Informasi | UU             | Lembaga mandiri           | -                    | -                |
| 16. | KPI              | UU             | Lembaga Negara independen | -                    | -                |

\*Keterangan: UU lain (UUNomor 8 Tahun 1974, Nomor 28 Tahun 1999, UU Nomor 43 Tahun 1999, dan UU Nomor 5 Tahun 2014)

## F. REKRUTMEN PEJABAT LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN

Selama ini sesuai dengan undang-undang yang mengaturnya terdapat keanekaragaman dalam pola rekrutmen calon anggota/komisioner berbagai lembaga/komisi negara independen. Sebagian lembaga berawal dengan pembentukan panitia/tim seleksi yang dibentuk presiden yang seleksi akhirnya berupa *fit and proper test* dilakukan oleh DPR. Beberapa lembaga/komisi negara independen yang rekrutmennya berpola demikian diantaranya adalah sebagai berikut:

- KPU dan Bawaslu, sebagaimana diatur dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
- Ombudsman Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 15 dan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagaimana diatur dalam Pasal 30 dan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), sebagaimana diatur dalam Pasal 10

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

- Komisi Informasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 sampai dengan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Sebagian lagi berawal dari seleksi yang sepenuhnya dilakukan oleh panitia/tim seleksi yang dibentuk yang hasilnya diserahkan kepada presiden untuk ditetapkan sesuai dengan jumlah yang diperlukan. Beberapa lembaga yang berpola demikian diantaranya Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Tentu saja masing-masing pola ada plus minusnya sehingga untuk kepentingan pembangunan politik ke depan harus dirancang pola yang benar-benar makin mengukuhkan Indonesia sebagai negara demokratis. Hal ini sekaligus juga dapat menjamin bahwa lembaga/komisi negara independen yang terbentuk tersebut mampu benar-benar berperan fungsional.

Dari pendekatan kelembagaan tampak bahwa selama ini rekrutmen calon anggota/komisioner lembaga negara independen tersebut sudah terlalu banyak yang melewati "pintu masuk" DPR. Beberapa diantaranya adalah KPU, Bawaslu, Ombudsman, Komnas HAM dan KPK. Seringkali terjadi harapan



publik yang demikian membubung tinggi terhadap kinerja lembaga yang bersangkutan di masa yang akan datang berdasarkan jerih payah serangkaian seleksi oleh timsel harus kandas setelah menyaksikan hasil akhir seleksi oleh komisi terkait DPR. Dikatakan demikian karena sebagian dari calon terpilih merupakan figur-figur yang sejak awal diragukan kapabilitas dan integritasnya oleh publik. Di mata publik, timsel yang dibentuk pemerintah tentu telah bekerja maksimal sesuai dengan rambu-rambu regulatif dan kebutuhan organisasi berdasarkan analisis tantangan dan permasalahan yang akan muncul di masa depan.

Dengan demikian, DPR yang dalam melaksanakan trifungsi utamanya saja sebagaimana termaktub dalam Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sudah banyak disorot karena tidak memuaskan publik, tambah kelimpungan dengan ikut “cawe-cawe” dalam seleksi pejabat publik. Belum lagi bila dicermati bahwa masih ada beberapa pejabat publik lain yang berdasarkan konstitusi atau undang-undang tertentu harus melalui persetujuan atau seleksi DPR, seperti Gubernur BI, Kapolri, Panglima TNI, anggota BPK dan anggota KY.

Terkait dengan ini perlu dikemukakan bahwa prinsip *check and balances* sebagai salah satu aspek penting sistem politik demokratis jangan dikorbankan dengan cara membiarkan seleksi akhir calon pejabat publik, khususnya komisi/lembaga negara independen melalui pintu masuk DPR. Akan lebih *fair* dan elegan bila timsel yang diangkat dan dipercaya sepenuhnya oleh pemerintah/presiden bekerja sampai dengan tuntas membuat peringkat hasil seleksi akhir, untuk selanjutnya diserahkan kepada presiden untuk menentukan sejumlah tertentu yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan undang-undang. Dalam proses ini DPR tidak akan kehilangan kewenangannya, karena dengan fungsi pengawasan yang dimiliki dapat setiap saat mengingatkan timsel agar selalu berjalan *on the right track*. Dengan mekanisme ini, kekhawatiran publik bahwa para komisioner terpilih merupakan hasil transaksi yang penuh kepentingan politik tertentu di DPR akan terbuang jauh.

Bukanlah sesuatu yang tanpa alasan agar presiden menjadi penentu akhir seleksi dengan tetap mengacu kepada peringkat hasil seleksi timsel. Karena, sebagai salah satu aktor dalam sistem kebijakan publik, presiden dengan jajaran birokrasinya tentu memiliki modal yang jauh lebih lengkap untuk menginvestigasi *track*

*record* tiap calon dan menentukan dengan tepat komisioner terpilih. Dalam kaitan ini, Howlett dan Ramesh dengan mengutip pendapat Larry B. Hill, telah mengingatkan bahwa beberapa sumber kekuasaan dan pengaruh birokrasi diantaranya adalah *the bureaucracy is a repository of a wide range of skills and expertise, resources that make it a premier organization in society. Modern bureaucracies have access to vast quantities of information on the different aspects of society* (1995: 56). Hal ini berarti bahwa birokrasi merupakan gudang dari berbagai keterampilan dan keahlian, sumber daya yang membuatnya menjadi organisasi utama dalam masyarakat. Birokrasi modern memiliki akses ke sejumlah besar informasi tentang aspek yang berbeda dari masyarakat.

## G. PENUTUP

Penataan kelembagaan negara, termasuk lembaga/komisi negara independen harus segera dilakukan, berkaitan dengan kedudukan sebagai lembaga negara dan status jabatan anggotanya sebagai pejabat negara. Mekanismenya dapat melalui perubahan terhadap pasal tertentu dalam undang-undang yang mengatur keberadaan masing-masing lembaga atau komisi atau dengan cara membentuk undang-undang tersendiri yang menegaskan bahwa komisi negara independen tertentu berkedudukan sebagai lembaga negara. Penting juga bahwa untuk menghilangkan kesan pilih kasih adanya penegasan bahwa komisioner dari komisi negara tersebut masuk tidaknya dalam kategori pejabat negara. Substansi ini diantaranya terkait dengan mekanisme seleksi, hubungan struktural dengan lembaga lain, serta prosedur pelaporan dan pertanggungjawaban.

Selain itu perlu sekali didefinisikan siapa saja yang dimaksud dengan “pejabat negara” di luar mereka yang berada pada lembaga-lembaga negara menurut konstitusi dan komisi/lembaga negara. Misalnya terhadap anggota parlemen daerah (DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota) serta para anggota komisi/lembaga negara independen di daerah (KPU Provinsi, Bawaslu Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Komisi Informasi Provinsi dsb.).

Hal tersebut sangat penting dilakukan karena saat ini tidak terhindarkan munculnya kesan diskriminatif regulasi setingkat undang-undang terhadap sesama lembaga/komisi negara independen. Tidak kalah strategis dan bermaknanya sebagai bagian dari penataan

ini adalah standarisasi nama dan status kelembagaan. Dengan nama dan status yang berbeda-beda, ada yang disebut lembaga negara, lembaga mandiri, lembaga independen, lembaga nonstruktural atau lembaga saja, tentu saja membawa nuansa ketidaktertiban dalam administrasi negara. Ini penting dilakukan demi ketertiban institusional, kelancaran relasi struktural antar lembaga, kenyamanan personal masing-masing komisionernya, dan demi tujuan pembangunan politik kenegaraan dalam arti yang luas.

Kenyamanan hidup bernegara sangat mungkin diawali dari tertib tidaknya penamaan organ/lembaga-lembaga itu sehingga dapat turut menggerakkan roda organisasi negara mulai level nasional sampai dengan tingkat daerah. Selain itu, juga dipengaruhi oleh kenyamanan orang-orang yang melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang lembaga negara tersebut. Karena itu, penataannya sangat penting untuk segera dilakukan. Semoga.

## REFERENSI

- Alfian. 1990. *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia*. Kumpulan Karangan. Jakarta: PT Gramedia.
- Apter, D. E. 1996. *Pengantar Analisa Politik (Alih Bahasa: Setiawan Abadi)*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia.
- Howlett, M. dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press
- Marijan, K.. 2010. *Sistem Politik Indonesia. Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Michael, E. J. 2006. *Public Policy. The Competitive Framework*. UK: Oxford University Press.
- Muhaimin, Y. dan Colin MacAndrews. 1991. *Masalah-masalah Pembangunan Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Munandar, H. (penyunting). 1994. *Pembangunan Politik, Situasi Global, dan Hak Asasi di Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Sjamsuddin, N. 1993. *Dinamika Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Surbakti, R. 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
- Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari KKN.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- Undang-Undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Keputusan Presiden Nomor 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia.