

KONFIGURASI *STATE AUXILIARY BODIES*  
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

TESIS

EVY TRISULO  
0806477825



UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM ILMU HUKUM  
JAKARTA  
JANUARI 2012

KONFIGURASI *STATE AUXILIARY BODIES*  
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister

EVY TRISULO  
0806477825



UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM ILMU HUKUM  
JAKARTA  
JANUARI 2012

**Universitas Indonesia**

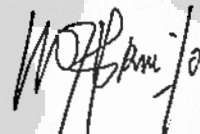
## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Evy Trisulo

NPM : 0806477825

Tanda Tangan :



Tanggal : 19 Januari 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :  
Nama : Evy Trisulo  
NPM : 0806477825  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Konfigurasi *State Auxiliary Bodies*  
Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

### DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang/Penguji : Dr. Tri Hayati, SH, MH

(.....)

Pembimbing/Penguji : Dr. Andhika Danesjvara,  
SH, M.Si

(.....)

Penguji : Dr. Hamid Cholid, SH,  
LL.M

(.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 19 Januari 2012

## KATA PENGANTAR

Tidak ada ungkapan kata yang patut diucapkan kecuali Alhamdulillah, menyertai sujud syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas perkenan dan kuasa-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada program Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada :

- (1) Dr. Andhika Danesjvara, SH, MSi, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Bagian Kepegawaian Lembaga Administrasi Negara, yang telah memberikan kesempatan dan dukungan dalam peningkatan pendidikan formal saya;
- (3) Bagian Humas dan Publikasi Lembaga Administrasi Negara, yang telah mengijinkan saya untuk dapat berkonsentrasi selama masa perkuliahan hingga penyusunan tesis ini disela-sela kewajiban menjalankan rutinitas sebagai staf;
- (4) Bapak, Mbak dan Mas di Malang dan Banjarmasin, atas doa yang menyertai hingga saat ini;
- (5) Semua rekan-rekan yang telah memberikan bantuan dalam menyelesaikan tesis ini.

Untuk Ibu disana, dan untuk *support* ay yang luar biasa.

Semoga Tesis ini dapat menambah khasanah pengembangan ilmu pengetahuan.

Jakarta, Januari 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Evy Trisulo  
NPM : 0806477825  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

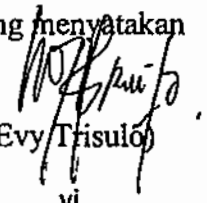
Konfigurasi *State Auxiliary Bodies* Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 19 Januari 2012

Yang menyatakan

  
(Evy Trisulo)

vi

## ABSTRAK

Nama : Evy Trisulo  
Program Studi : Magister Hukum  
Judul : Konfigurasi *State Auxiliary Bodies* Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

Tesis ini membahas tentang konfigurasi lembaga-lembaga penunjang atau *State Auxiliary Bodies* (SAB) dimana mencakup bagaimana status dan kedudukan lembaga SAB tersebut yang meliputi dasar hukum pembentukan lembaga SAB, nomenklatur dari lembaga dimaksud, korelasi dan tanggung jawab atas lembaga SAB yang mencakup koordinasi di antara lembaga SAB dan koordinasi dengan kementerian terkait, efektifitas keberadaan lembaga SAB serta akuntabilitas lembaga SAB. Penelitian ini adalah penelitian Deskriptif – Normatif yang difokuskan terhadap lembaga Komisi dan Dewan. Hasil penelitian ini menyarankan tentang perlunya disusun peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang SAB/Lembaga Penunjang, pembatasan Presiden dalam mengangkat dan membentuk lembaga penasehat, kajian mengenai kejelasan dasar penentuan nomenklatur SAB di masa yang akan datang, pengintegrasian bagi SAB yang memiliki potensi tumpang tindih dalam menjalankan tugas fungsinya, baik ke Kementerian ataupun ke SAB yang lebih efektif, serta perlunya pemahaman yang komprehensif bagi pembuat kebijakan mengenai efektifitas dan efisiensi akibat dibentuknya suatu SAB dari konsekuensi peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci :  
*State Auxiliary Bodies*, lembaga penunjang, sistem pemerintahan

## ABSTRACTS

Name : Evy Trisulo  
Study Program : Masters of Law  
Title : The Configuration of State Auxiliary Bodies in the Indonesian Government System

The thesis discusses supporting bodies or State Auxiliary Bodies (SAB) covering firstly, the status and position of these bodies including the legal basis of the establishment and their nomenclatures; secondly, the correlation and responsibilities of the bodies including the coordination among themselves and the concerned ministries, the effectiveness of their existence, and their accountability. The research is normative descriptive, which focuses on the State Auxiliary Bodies in the forms of Commissions and Boards. The results show that there is an urgent need to formulate a number of regulations on SAB/supporting bodies and the limitation of The President rights in assigning and setting up new advisory bodies. The results suggest that some research on the clarity of legal basis are urgently required for the nomenclatures of SAB in the future. The study also suggests to integrate those SAB which are potentially-overlapping in implementing their tasks and functions to the parent ministries or a more effective SAB, and to develop a more comprehensive understanding for the policy makers on effectiveness and efficiencies of establishing an SAB as a result of a regulation.

Key words: State Auxiliary Bodies, supporting bodies, the government system



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
<b>1. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Permasalahan.....	7
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Metode Penelitian.....	8
1.5 Kerangka Teori.....	9
1.5.1 Sistem Pemerintahan.....	9
1.5.2 Lembaga Negara.....	10
1.6 Kerangka Konseptual.....	13
1.7 Sistematika Penulisan.....	18
<b>2. HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA PASCA PERUBAHAN UUD 1945.....</b>	<b>20</b>
2.1 <i>Trend</i> Perubahan Kelembagaan Negara.....	21
2.2 Hubungan Antar Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945...	34
2.2.1 Pengertian Lembaga Negara.....	34
2.2.2 Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945.....	36
2.2.3 Perbedaan Dari Segi Fungsi dan Hierarki.....	42
2.2.4 Prinsip-prinsip Hubungan Antar Lembaga Negara...	49
2.2.4.1 Supremasi Konstitusi.....	49
2.2.4.2 Sistem Presidensiil.....	50
2.2.4.3 Pemisahan Kekuasaan <i>Check and Balances</i>	51
<b>3 STATE AUXILIARY BODIES (SAB): POLA HUBUNGAN, KRITERIA PEMBENTUKAN DAN NOMENKLATUR.....</b>	<b>53</b>
<i>State Auxiliary Bodies</i> (SAB) / Lembaga Penunjang Dalam	
3.1 Persepsi Umum.....	53
3.2 Eksistensi dan Peran SAB.....	55
3.3 Pola Hubungan SAB dengan Lembaga Lain.....	67
3.3.1 Bidang Pemberantasan Korupsi.....	67
3.3.2 Bidang Hak Kekayaan Intelektual.....	69
3.3.3 Bidang Pendukung Pelaksanaan HAM.....	70

3.3.4	Bidang Hukum.....	71
3.3.5	<i>Supporting Unit</i> .....	71
3.3.6	Bidang Informasi dan Komunikasi.....	73
3.3.7	Bidang Penelitian dan Pengembangan.....	74
3.3.8	Bidang Penasehat Presiden.....	75
3.3.9	Bidang Otonomi Daerah.....	76
3.4	Kriteria Pembentukan.....	78
3.4.1	Kriteria Berdasarkan Aspek Legitimasi.....	79
	Kriterian Berdasarkan Aspek Urgensi dan	
3.4.2	Akademis.....	79
3.5	Penentuan Nomenklatur SAB.....	80
3.6	Kriteria Evaluasi SAB.....	86
4	<b>ANALISIS BEBERAPA STATE AUXILIARY BODIES DI</b>	
	<b>INDONESIA (Fokus Terhadap Dewan dan Komisi)</b> .....	90
4.1	Dewan Pertimbangan Presiden (WANTIMPRES).....	90
4.2	Komisi Pemilihan Umum (KPU).....	103
4.3	Komisi Hukum Nasional (KHN).....	111
4.4	Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).....	120
4.5	Komisi Hak Asasi Manusia.....	139
4.6	Komisi Penyiaran Indonesia.....	149
4.7	Dewan Ketahanan Nasional.....	164
4.8	Dewan Pers.....	176
4.9	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.....	187
4.10	Dewan Riset Nasional.....	201
5	<b>PENUTUP</b> .....	211
5.1	Kesimpulan.....	211
5.2	Saran.....	216
	DAFTAR REFERENSI.....	218

## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1	Identifikasi beberapa SAB	59
Tabel 3.2	Klasifikasi SAB berdasar Hirarki, Ranah dan Lapis	81
Tabel 3.3	Preferensi Penentuan Nomenklatur SAB	83
Tabel 3.4	Karakteristik Umum SAB dengan Nomenklatur Komisi dan Dewan (sebuah persepsi)	85
Tabel 4.1	Lembaga Dan Perorangan Penasehat / Pertimbangan Presiden	97
Tabel 4.2	Perbandingan Tugas Dari Berbagai Tugas Wantimpres, Staf Khusus dan SAB Lainnya Terkait Dengan Masukan Atau Nasehat Kepada Presiden	98
Tabel 4.3	Persandingan tugas dan fungsi Komisi Hukum Nasional dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	118
Tabel 4.4	Persandingan Tugas dan Fungsi Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan Polri	128
Tabel 4.5	Potensi <i>Overlapping</i> Komnas HAM, Kem.Hukum dan HAM, Kem. Dalam Negeri	148
Tabel 4.6	Persandingan Tugas dan Fungsi Komisi Penyiaran Indonesia dengan Dewan Pers.	184
Tabel 4.7	Persandingan Tugas dan Fungsi Dewan Pers dengan Kementerian Komunikasi dan Informatika.	186
Tabel 4.8	Persandingan Tugas dan Fungsi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dengan Dewan Pertimbangan Presiden	193
Tabel 4.9	Persandingan Tugas dan Fungsi DPOD dengan Kementerian Dalam Negeri	195
Tabel 4.10	Persandingan Tugas dan Fungsi DPOD dengan Lembaga Administrasi Negara	196
Tabel 4.11	Persandingan Tugas dan Fungsi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dengan Dewan Perwakilan Daerah	198

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1	Jenis SAB berdasarkan ruang lingkup dan karakteristik tugas dan fungsi	64
Gambar 3.2	Pola Hubungan Lembaga Bidang Pemberantasan Korupsi	68
Gambar 3.3	Pola Hubungan antara Lembaga Bidang Kekayaan Intelektual	70
Gambar 3.4	Pola Hubungan Lembaga Bidang Hak Asasi Manusia	71
Gambar 3.5	Pola Hubungan Bidang Informasi	74
Gambar 4.1.	Struktur Organisasi Sekretariat KPI Pusat	157
Gambar 4.2	Struktur Hubungan KPI, DPR, Presiden, KPID, DPRD dan Gubernur	160

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 LATAR BELAKANG

Lembaga-lembaga penunjang atau *State Auxiliary Bodies* merupakan gejala yang dapat dikatakan baru dalam dinamika penyelenggaraan kekuasaan negara modern. Menurut doktrin Montesquieu, lembaga-lembaga negara diidealkan hanya terdiri atas tiga lembaga utama penyelenggaraan kekuasaan negara, yaitu parlemen, pemerintah, dan pengadilan yang mencerminkan fungsi-fungsi legislative, executive, dan judicial. Namun, sejak lahir abad ke-19, dengan munculnya tuntutan agar negara mengambil peran lebih besar dalam dinamika kehidupan bermasyarakat dan bernegara, maka jumlah lembaga-lembaga negara menjadi bertambah banyak pula sesuai dengan tuntutan kebutuhan menurut doktrin negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>1</sup>

Sampai pertengahan abad ke-20, peran negara berkembang ekstrim sehingga pada akhir abad ke-20 berkembang pula kesadaran baru untuk mengurangi peran negara melalui pelbagai kebijakan liberalisasi, baik di bidang politik maupun ekonomi. Gelombang liberalisasi politik membawa akibat munculnya gelombang (i) demokratisasi dan (ii) desentralisasi, sedangkan liberalisasi ekonomi melahirkan kebijakan-kebijakan (i) efisiensi, (ii) deregulasi, (iii) debirokratisasi, dan (iv) privatisasi.<sup>2</sup> Mulai tahun 1970-an, gerakan-gerakan ini berkembang luas sehingga menyebabkan terjadinya restrukturisasi bangunan organisasi negara dan pemerintahan secara besar-besaran. Sebagian fungsi yang

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, Bahan Diskusi Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non-Struktural oleh Kantor MenPAN & RB, Hotel Sultan Jakarta, 1 Maret 2011

<sup>2</sup> ibid

sebelumnya ditangani oleh negara diserahkan kepada masyarakat atau dunia usaha untuk mengelolanya.

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada 2 pertimbangan dalam penerapan prinsip *sharing of power* yaitu (i) untuk kepentingan efisiensi, muncul kebutuhan untuk melembagakan kebutuhan untuk mengintegrasikan pelbagai fungsi menjadi satu kesatuan ke dalam fungsi yang bersifat campuran. Pertimbangan lain adalah (ii) munculnya kebutuhan untuk mencegah agar fungsi-fungsi kekuasaan tertentu terbebas dari intervensi politik dan konflik kepentingan. Karena kedua alasan inilah, maka sejak akhir abad ke-20 dan awal abad ke-21, banyak bermunculan lembaga-lembaga baru diluar struktur organisasi pemerintahan yang lazim.

Di Indonesia, dua belas tahun pasca digulirkannya era reformasi, tuntutan adanya perubahan secara mendasar telah terakomodir dengan diamandemennya UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali. Perubahan-perubahan tersebut nampaknya hingga kini masih belum juga memenuhi kebutuhan untuk membangun negara yang demokratis, hal ini dapat diindikasikan dengan adanya isu-isu untuk melakukan amandemen ke-5 dari UUD Negara RI 1945 yang saat ini berlaku.

Konsekuensi dari 4 kali amandemen UUD 1945 salah satunya adalah dengan lahirnya *states auxiliary bodies/agencies* yang merupakan wajah baru dalam ketatanegaraan Indonesia, yang hal ini dapat dikatakan bagian dari penerapan prinsip *sharing of power*. Istilah *states auxiliary bodies* (selanjutnya disebut SAB) dipadankan dengan lembaga yang melayani, lembaga penunjang, lembaga bantu, dan lembaga negara pendukung. Istilah tersebut diberikan sebagai pembeda dari lembaga negara utama.<sup>3</sup> *States auxiliary bodies* dalam implementasinya saat ini dikenal dengan Komisi-Komisi, Lembaga-lembaga atau sejenisnya, saat ini menurut hasil kajian Lembaga Administrasi Negara tercatat

---

<sup>3</sup> Arifin, Firmansyah dkk, Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara, Jakarta : Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005, h. 24

98<sup>4</sup> lembaga *States auxiliary bodies*, sementara untuk jumlah Kementerian saat ini adalah 34 dan LPNK (Lembaga Pemerintah Non Kementerian) yang berjumlah 28.<sup>5</sup>

Dibentuknya SAB disamping merupakan kebutuhan untuk menyelesaikan tugas dengan cepat, gejala ini mungkin menunjukkan kurang efektif dan efisiennya Kementerian dan LPNK (Lembaga Pemerintah Non Kementerian). Bisa juga karena kurangpercayaan kepada institusi yang sudah ada sehingga dibentuklah lembaga baru.<sup>6</sup> Setidaknya, lahirnya beberapa lembaga seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), Komisi Penyiaran Independen (KPI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan Komisi Nasional Perlindungan Anak (KOMNAS Anak) dapat diartikan menunjukkan adanya sesuatu yang baru dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia.<sup>7</sup>

Pembentukan lembaga dan komisi negara ini memiliki dasar hukum yang berbeda-beda yaitu ada yang didasarkan pada Undang-Undang Dasar (UUD), Undang-Undang (UU), Keputusan Presiden (Keppres), serta yang dibentuk karena kewajiban internasional. Bila dicermati lebih jauh, ada beragam alasan yang melatarbelakangi lahirnya komisi-komisi ini. Sebagai contoh, pembentukan KPK melalui UU No. 30/2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebabkan karena lembaga pemerintah yang ada baik kejaksaan maupun kepolisian belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam menangani korupsi.

---

<sup>4</sup> Media Indonesia, edisi 11 mei 2010, kolom fokus, halaman 11

<sup>5</sup> Data Kedeputian Bidang Kelembagaan Kementerian PAN & RB, 2011

<sup>6</sup> Yunus Husein, OKEZONE.COM/SENIN 7JAN 2008/13.27 WIB/KOLOM EKONOMI

<sup>7</sup> Huda, Ni'matul, Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi, Yogyakarta, UII Press, 2007, h. 26

Sementara Komnas HAM, sekalipun UU No. 39/1999 Tentang HAM dan UU No.26/2000 tentang Pengadilan HAM tidak memberi gambaran secara jelas alasan pembentukan komisi ini, namun dari beberapa pasal yang terkandung di dalam kedua undang-undang tersebut dapat disimpulkan bahwa pembentukan Komnas HAM dilatarbelakangi oleh 3 (tiga) hal, yaitu (1) belum maksimalnya upaya pemulihan atas kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat dari pelanggaran HAM berat yang tergolong *extra ordinary crime*, (2) belum berkembangnya kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM dan (3) masih lemahnya perlindungan dan penegakkan HAM di Indonesia.

Untuk contoh Komisi/Lembaga yang dibentuk karena adanya kewajiban internasional, adalah Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yang dibentuk dengan UU No 15/2002 sebagaimana telah diubah dengan UU No 25/2003. PPATK ini nama generiknya dalam bahasa Inggris *Financial Intelligent Unit* (FIU). Kewajiban setiap negara memiliki FIU antara lain dicantumkan dalam *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC) yang telah diratifikasi dengan UU No 7/2006 dan *Forty Reccomendations* yang dikeluarkan oleh *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF).

Sementara itu dilihat dari sisi struktural, ada juga lembaga yang di bawah Dewan Perwakilan Rakyat seperti Dewan Supervisi Bank Indonesia. Ada yang di bawah MPR seperti Komisi Konstitusi. Ada yang di bawah Presiden seperti Komisi Hukum Nasional. Juga ada yang tidak di bawah eksekutif atau legislatif, tetapi bertanggung jawab kepada publik seperti KPK. Ada juga yang bergerak di bidang yudikatif seperti Komisi Yudisial.

Dari sisi tanggung jawab dan koordinasi antar lembaga dan komisi negara merupakan masalah tersendiri. Bila di Kementerian memiliki menteri koordinator yang mengkoordinasikan kementerian di bawahnya dan ada sidang kabinet yang dapat dijadikan sarana komunikasi dan koordinasi tingkat menteri, namun untuk lembaga dan komisi negara tampaknya belum pernah terdengar adanya



koordinasi, baik antar lembaga/komisi SAB itu sendiri ataupun dengan Kementerian.

Dalam proses rekrutmen pimpinan dan anggota lembaga atau komisi negara juga bervariasi. Ada yang melalui *fit and proper test* DPR seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Anggota Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) dipilih oleh tim independen yang pertama kalinya dibentuk oleh Kapolri. Ada juga yang langsung diangkat oleh Presiden seperti pimpinan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Namun ada juga pimpinan komisi/lembaga yang berasal dari pemerintah seperti Komisi Polisi Nasional (Kopolnas) yang dipimpin oleh MenkoPolhukam secara *ex officio*.

Untuk keanggotaan atau personil, ada lembaga/komisi yang pimpinannya berasal dari sektor pemerintah dan non-pemerintah/swasta seperti KPK. Ada juga yang pimpinannya berasal dari sektor non-pemerintah saja seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Variasi lain adalah Komisi Kejaksaan yang dipimpin oleh purnawirawan jaksa yang membantu dan bertanggung jawab kepada Jaksa Agung.

Sebelum melaksanakan tugas, sebagai bagian dari legalitas, pimpinan lembaga dan komisi SAB ini harus mengucapkan sumpah. Sumpah diucapkan di hadapan Presiden seperti KPK dan di hadapan Ketua Mahkamah Agung seperti PPATK. Bahkan, karena aturan yang kurang jelas, ada pimpinan/anggota yang tidak pernah disumpah sama sekali seperti anggota Dewan Supervisi Bank Indonesia, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan anggota Kopolnas. Masalah prosedur rekrutmen anggota dan pengangkatannya sangat penting di dalam menjaga efektivitas dan independensi lembaga dan komisi SAB ini. Kebanyakan anggota lembaga dan komisi negara diangkat oleh Presiden.

Masalah lain yang berbeda adalah tentang masa jabatan anggota lembaga/komisi SAB. Sebagai contoh, masa jabatan 3 (tiga) tahun untuk Kompolnas, 4 (empat) tahun untuk KPK.

Banyaknya lembaga dan komisi negara sudah tentu membutuhkan anggaran besar karena masing-masing lembaga dan komisi negara pasti memerlukan anggaran untuk pelaksanaan tugas mereka masing-masing. Ada yang memiliki anggaran sendiri dengan daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) tersendiri dan ada yang menumpang pada anggaran institusi yang diawasi seperti Kompolnas yang masih menumpang pada anggaran APBN melalui Kapolri.

Selain itu, ada yang anggarannya menumpang pada kementerian terkait seperti dialami Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang anggarannya numpang pada Kementerian Perdagangan dan Ombudsman yang anggarannya masih di bawah Sekretariat Negara. Dengan banyaknya lembaga, proses penentuan anggaran dengan DPR dan pemerintah menjadi banyak karena semua harus didiskusikan dan dirundingkan. Anggaran yang ada cenderung banyak untuk membiayai personel, gedung kantor, dan peralatannya, sehingga perlu dipikirkan untuk melakukan penggabungan untuk efisiensi.

Disini dapat dikatakan bahwa lahirnya berbagai macam komisi pembantu negara tersebut lebih disebabkan oleh tingginya *public distrust* terhadap lembaga-lembaga negara yang ada karena dianggap belum berfungsi secara maksimal khususnya dalam mendukung agenda perubahan di bidang hukum.<sup>8</sup>

Dari keberadaan lembaga-lembaga SAB yang ada saat ini, kemudian muncul pembahasan mengenai masalah kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan ditinjau dari komisi/lembaga tersebut melaksanakan fungsi, tugas

---

<sup>8</sup> Arifin, Firmansyah, dkk, op.cit, h. 27

dan kewenangannya sebagai lembaga pembantu negara yang di sekelilingnya telah berdiri Kementerian/lembaga negara.

Mengenai penamaan dari lembaga-lembaga baru tersebut juga terdapat hal yang cukup menarik untuk dibahas, dimana suatu lembaga dinamakan Dewan atau Komisi atau Badan atau Lembaga.

Dengan sedikit latar belakang yang telah dijabarkan diatas, penulis tertarik untuk mengulas efektifitas keberadaan *States Auxiliary Bodies* yang ada saat ini dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia dengan difokuskan pada lembaga-lembaga yang berbentuk Komisi dan Dewan.

## 1.2 PERMASALAHAN

Dari uraian tentang keberadaan *States Auxiliary Bodies* yang ada di Indonesia saat ini, maka ada beberapa permasalahan yang akan dikemukakan dalam penelitian ini untuk menjawab efektifitas keberadaan SAB tersebut yaitu :

1. Bagaimana status dan kedudukan lembaga SAB tersebut yang meliputi :
  - a. dasar hukum pembentukan lembaga SAB mempengaruhi dalam pemerintahan?
  - b. nomenklatur dari lembaga dimaksud
2. Bagaimana korelasi dan tanggung atas lembaga SAB yang mencakup :
  - a. Koordinasi di antara lembaga SAB dan koordinasi dengan kementerian terkait?
  - b. Efektifitas keberadaan lembaga SAB
  - c. Akuntabilitas lembaga SAB

## 1.3 TUJUAN PENELITIAN

Dengan telah dirumuskannya beberapa permasalahan dalam penelitian ini, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui status dan kedudukan komisi/lembaga SAB

2. Mengetahui akuntabilitas dan koordinasi antar SAB dan SAB dengan kementerian yang ada

3. Mengetahui efektifitas tugas fungsi komisi/lembaga SAB dalam pemerintahan

Hasil dari penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan informasi serta deskripsi atas keberadaan SAB di Indonesia saat ini untuk perbaikan sistem ketatanegaraan pada masa mendatang dengan memperhatikan efektifitas, eksistensi, akuntabilitas serta anggaran negara.

#### 1.4 METODE PENELITIAN

Dalam ilmu hukum yang obyeknya adalah norma (hukum), penelitian hukum (*de beoening-het de bedrijven*) dilakukan untuk membuktikan : (1) apakah bentuk penormaam yang dituangkan dalam suatu ketentuan hukum positif dalam praktik hukum telah sesuai atau merefleksikan prinsip-prinsip hukum yang ingin menciptakan keadilan (2) jika suatu ketentuan hukum bukan merupakan refleksi dari prinsip-prinsip hukum, apakah ia merupakan konkretisasi dari filsafat hukum (3) apakah ada prinsip hukum baru sebagai refleksi dari nilai-nilai hukum yang ada (4) apakah gagasan mengenai pengaturan hukum akan suatu perbuatan tertentu dilandasi oleh prinsip hukum, teori hukum atau filsafat hukum.<sup>9</sup>

Penelitian ini akan menggunakan Metode Deskriptif-Normatif, yaitu akan mendeskripsikan tentang apa yang dimaksud dengan SAB, tugas pokok dan fungsinya serta kedudukannya dalam pemerintahan termasuk pula peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukumnya.

Telaahan Dokumen dan Literatur pada awal penelitian dimaksudkan untuk pengumpulan data dan informasi guna menyusun konsep dan instrumen penelitian, sedangkan telaahan dokumen dan literatur pada saat pengumpulan data dan pada saat analisis serta penafsiran data dimaksudkan untuk menambah dan melengkapi data guna diperoleh hasil pengkajian yang berkualitas.

---

<sup>9</sup> Valerine, JLK, Metode Penelitian Hukum, Universitas Indonesia, Edisi Revisi, 2009, h. 48

Wawancara dan kuesioner tidak menutup kemungkinan dilakukan hingga dapat dijadikan data primer, terhadap para narasumber yang memiliki korelasi terhadap SAB.

## **1.5 KERANGKA TEORI**

### **1.5.1 Sistem Pemerintahan**

Membahas sistem pemerintahan dalam tulisan ini akan membahas mengenai organ dan fungsi lembaga negara. Sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai “segala sesuatu yang merupakan perbuatan pemerintahan yang dilakukan oleh organ-organ atau lembaga-lembaga negara seperti legislatif, eksekutif, yudikatif dan sebagainya dimana dengan kekuasaannya masing-masing lembaga negara tersebut saling bekerja sama dan berhubungan secara fungsional dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.”<sup>10</sup>

Berdasarkan rumusan diatas, sistem pemerintahan dapat ditinjau dari segi pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara dan sifat hubungan antar lembaga negara. Pembagian kekuasaan dapat dibedakan atas (1) pembagian kekuasaan secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan yang didasarkan pada fungsi maupun mengenai lembaga negara yang melaksanakan fungsi tersebut, dan (2) pembagian kekuasaan negara secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan di antara beberapa tingkatan pemerintah yang akan melahirkan garis hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Sri Soemantri, Sistem Pemerintahan Negara ASEAN, Bandung, Penerbit Transito, 1976, h. 58

<sup>11</sup> Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, cet. ke-22, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001, h. 138

John Locke adalah sarjana yang pertama kali mengemukakan teori pemisahan kekuasaan yang membagi kekuasaan pada negara menjadi kekuasaan legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan yang menjalankan undang-undang) serta kekuasaan federatif (kekuasaan yang meliputi perang dan damai, membuat perserikatan dan segala tindakan dengan semua orang serta badan-badan di luar negeri).<sup>12</sup>

Sejalan dengan Locke, ajaran pemisahan kekuasaan juga disampaikan oleh Montesquieu. Berdasarkan teori Montesquieu, terdapat tiga kekuasaan yang dikenal secara klasik dalam teori hukum maupun politik, yaitu fungsi eksekutif, legislatif, yudikatif yang kemudian dikenal sebagai *trias politica*. Montesquieu mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan negara tersebut dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara, dengan ketentuan satu organ hanya menjalankan satu fungsi dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak.<sup>13</sup>

Konsep Montesquieu saat ini dianggap tidak lagi relevan mengingat ketidakmungkinan mempertahankan prinsip bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Dalam kenyataan sekarang ini, hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya saling sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.

### 1.5.2 Lembaga Negara

Di dalam literatur Inggris, istilah *political institution* digunakan untuk menyebut lembaga negara, sedangkan bahasa Belanda mengenal istilah *staat*

---

<sup>12</sup> Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta, Penerbit Aksara Baru, 1978, h. 6

<sup>13</sup> Asshiddiqie, Jimly, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah disampaikan pada seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003, h. 2

*organen*<sup>14</sup> atau *staatsorgaan* untuk mengartikan lembaga negara. Sementara di Indonesia, secara baku digunakan istilah lembaga negara, badan negara atau organ negara.<sup>15</sup>

Secara sederhana, istilah lembaga negara atau organ negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga atau organ swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa dikenal dengan sebutan organisasi non-pemerintah (ornop). Oleh karena itu, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara, baik berada dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif ataupun yang bersifat campuran.<sup>16</sup>

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”.<sup>17</sup> Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ.

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). “*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Arifin, Firmansyah, dkk, op.cit, h. 29

<sup>15</sup> Ibid, h. 31

<sup>16</sup> Assiddiqie, op.cit. h.4

<sup>17</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hal.192.

<sup>18</sup> *Ibid*.

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga masyarakat, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).<sup>19</sup>

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-kementerian, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>19</sup> Pejabat yang biasa dikenal sebagai pejabat umum misalnya adalah notaris dan pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Seringkali orang beranggapan seakan-akan hanya notaris dan PPAT yang merupakan pejabat umum. Padahal, semua pejabat publik adalah pejabat umum. Karena yang dimaksud dalam kata jabatan umum itu tidak lain adalah 'jabatan publik' (*public office*), bukan dalam arti *general office*.



Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

## 1.6 KERANGKA KONSEPTUAL

Lembaga Negara pada tiga dasa warsa terakhir abad ke 20 mengalami perkembangan yang pesat. Sebagaimana telah dijelaskan di atas, hal ini disebabkan beberapa hal, antara lain:

- a. Hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara kesejahteraan (*Welfare State*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.

- b. Negara mengalami perkembangan di mana kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks yang mengakibatkan badan eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat.
- c. Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang.

Dalam perkembangannya sebagian besar lembaga yang dibentuk tersebut adalah lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi pembantu bukan yang berfungsi utama. Lembaga tersebut disebut *States Auxiliary Bodies*, *Auxiliary State`s institutions*, atau *Auxiliary State`s Organ* yang apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti institusi negara penunjang atau organ negara penunjang. Para ahli hukum tata negara Indonesia tidak memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen dan lembaga negara mandiri.

Menurut John Alder, beberapa lembaga disebut *public corporations* atau *nationalised industries*, beberapa disebut *Quangos* (*quasi-autonomous non-government bodies*). Akan tetapi secara umum, menurut Alder disebut sebagai *Non-departement bodies, public agencies, commissions, board dan authorities*.<sup>20</sup> Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies, single purpose authorities, dan mixed public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi

---

<sup>20</sup> John Alder, *Constitutions and Administrative Law*, (London: The Macmillan Press LTD, 1989), h. 232.

juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.<sup>21</sup> Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut selain disebut *auxiliary state's organ* juga disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies* atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*).<sup>22</sup>

Terhadap fungsi tersebut, sebagian ahli ada yang tetap mengelompokkan dalam lingkup kekuasaan eksekutif atau dalam kelompok kekuasaan baru, yakni kekuasaan keempat (*the fourth branch of the government*) seperti yang dinyatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp sebagai berikut:<sup>23</sup>

*Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the 'headless fourth branch' of the government). It take the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.*

Berdasarkan pendapat Yves Meny dan Andrew Knapp, terdapat kekuasaan keempat yakni lembaga-lembaga Independen. Lembaga ini menurut Yves Meny dan Andrew Knapp ada karena kecenderungan dalam teori administrasi untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administrasi menjadi bagian tugas lembaga independen.

Sebagaimana dikutip oleh Alder, menurut Jennings terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga negara penunjang/pembantu, alasan-alasan tersebut yakni:<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Asshiddiqie, op.cit, h. 6

<sup>22</sup> Ibid, h. 7

<sup>23</sup> Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, (Oxford: Oxford University Press, 1998), hlm. 281.

<sup>24</sup> John Alder, op. cit., hlm. 225.

1. *The need to provide cultural or personal service supposedly free from the risk of political interference.*
2. *The desirability of non-political regulation of markets.*
3. *The regulation of independent professions such as medicine and the law.*
4. *The provision of technical service*
5. *The creations of informal judicial machinery for setting disputes*

Selain itu, menurut Alder berdasarkan kedudukan hukumnya lembaga tersebut dapat dibagi kedalam 5 (lima) klasifikasi, yakni:<sup>25</sup>

1. *Most are statutory and have separate legal identity. Their powers and duties depend entirely on the particular statute.*
2. *Some are created by administrative actions.*
3. *Some are created by contract agreement within an organisation.*
4. *Some are entirely voluntary creations whose members have non special legal status and who depend upon either consent or back government.*
5. *Some are ordinary companies in which the government has acquired substantial shareholdings.*

Selain Alder, Gerry Stoker dalam analisisnya mengenai kemunculan lembaga lembaga pembantu yang ia sebut sebagai *non-elected agency* di Inggris, membagi kedalam beberapa klasifikasi, sebagai berikut:<sup>26</sup>

1. *Central government`s arm`s length agency;*
2. *Local authority implementation agency;*
3. *Public/private partnership organisation;*
4. *User-organisation;*

---

<sup>25</sup> Ibid, h. 233

<sup>26</sup> Gerry Stoker, *The Politic of Local Government*, (London: The Mac. Millian Press, 1991), hlm. 63.

5. *Inter-governmental forum; and*

6. *Joint boards.*

Pendapat Gerry Stoker tersebut didasarkan kepada darimana sumber daya untuk melaksanakan lembaga tersebut dan bagaimana cara pengisian keanggotaan serta dari mana berasal anggota tersebut.

Independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga-lembaga tersebut juga bervariasi tidak ada tolok ukur kesamaan secara teori untuk membentuk Independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga-lembaga tersebut. Begitu pula untuk wilayah berlakunya kebanyakan bersifat nasional, namun ada pula yang terbatas pada daerah tertentu saja.

Keberadaan lembaga negara bertujuan untuk mencapai tujuan negara. Hal itu dapat diperjelas kembali dengan melihat beberapa pendapat ahli. Menurut Sri Soemantri ditetapkannya lembaga-lembaga negara dalam Undang-Undang Dasar bertujuan untuk mencapai tujuan negara. Sebagaimana dijelaskan oleh Sri Soemantri sebagai berikut: Tujuan negara kesatuan Republik Indonesia dapat kita baca dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Adapun tujuan negara Indonesia adalah :

1. untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. untuk memajukan kesejahteraan umum;
3. untuk mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Setelah kita ketahui tujuan negara Indonesia, timbul pertanyaan, dengan cara bagaimana tujuan tersebut diwujudkan? Untuk itulah kemudian ditetapkan berbagai lembaga-negara dalam Undang Undang Dasarnya.

Bomer Pasaribu mengatakan bahwa negara merupakan sebuah organisasi. Sebagai sebuah organisasi, negara dengan sendirinya mempunyai tujuan yang ingin dicapai. Dalam mencapai tujuan tersebut, negara harus bergerak dalam arti memiliki dan menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu. Untuk mencapai fungsi-fungsi tertentu tersebut, negara memerlukan alat-alat pelengkap negara, yang disebut lembaga negara.

Hal ini dapat dilihat dari pendapat Bomer Pasaribu sebagai berikut: Dalam rangka mencapai tujuan negara, negara harus bergerak dalam arti memiliki dan menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu pula. Hal ini juga sudah umum dikenal dalam doktrin tentang hukum dan negara, sedangkan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi negara diperlukan pula sejumlah alat-alat perlengkapan negara, yaitu lembaga negara.<sup>27</sup>

Begitu pula menurut Muchlis Hamdi, setiap negara akan memiliki lembaga-lembaga untuk dapat melaksanakan fungsinya, yakni mewujudkan tujuan Negara.<sup>28</sup>

Menurut Sri Soemantri, tujuan negara dewasa ini semakin kompleks. Untuk mencapai tujuan tersebut tidak hanya dapat dicapai dengan lembaga utama (*Main State`s Organ*), tetapi diperlukan lembaga-lembaga penunjang (*Auxiliary State`s Organ*).

---

<sup>27</sup> Bomer Pasaribu, "Upaya Penataan Kembali State Auxiliary Bodies melalui Peraturan Perundang-Undangan", Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007. hlm. 4.

<sup>28</sup> Muchlis Hamdi, "State Auxiliary Bodies di Beberapa Negara", Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007. hlm. 1.

Menurut Muchlis Hamdi, hampir semua negara memiliki lembaga yang dapat disebut sebagai “*auxiliary state`s bodies*”.<sup>29</sup> Menurutnya, lembaga ini umumnya berfungsi untuk mendukung lembaga negara utama. *Auxiliary state`s organ* dapat dibentuk dari fungsi lembaga negara utama yang secara teori menjalankan tiga fungsi, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembentukan organisasi pendukung ini, menurut Muchlis Hamdi, dalam rangka efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawabnya. Selain itu, juga terdapat lembaga independen, yang kewenangannya dapat bersumber dari arahan konstitusi negara atau kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan umumnya dibentuk berdasarkan undang-undang.

## 1.7 SISTEMATIKA PENULISAN

Penelitian ini akan dibagi ke dalam lima bab yang terdiri dari beberapa anak bab. **Bab pertama** adalah bagian pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar, latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian baik umum maupun khusus, metode penelitian yang digunakan, kerangka teori, kerangka konseptual, serta uraian singkat mengenai sistematika penulisan penelitian ini.

**Bab kedua**, akan membahas tentang hubungan antar lembaga negara termasuk didalamnya mengenai sistem pemerintahan di Indonesia pasca perubahan UUD Tahun 1945.

**Bab ketiga**, akan membahas dan menguraikan apa yang dimaksud dengan *State Auxiliary Bodies* / lembaga penunjang, bagaimana organ dan fungsi lembaga tersebut dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

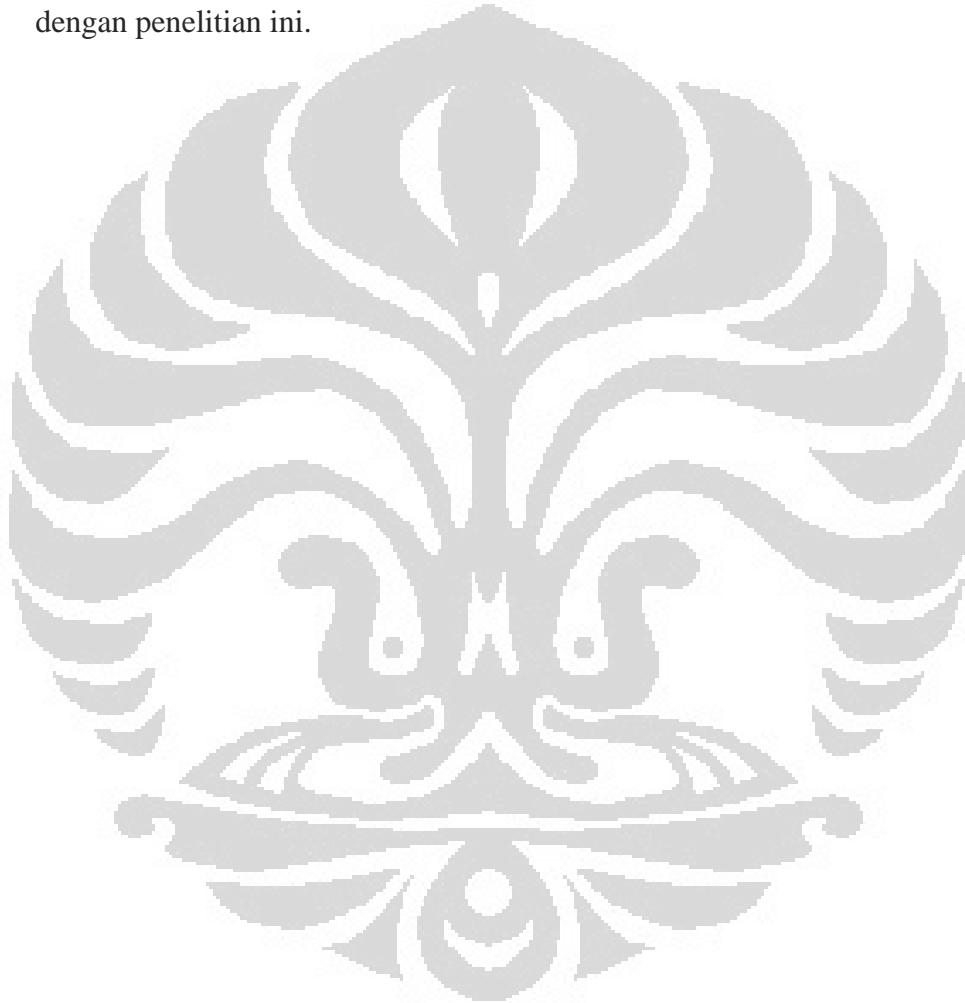
**Bab keempat**, akan membahas dan menganalisis beberapa SAB / lembaga penunjang, yang difokuskan pada Dewan dan Komisi, termasuk didalamnya mengenai hubungan lembaga penunjang dengan lembaga negara dalam struktur

---

<sup>29</sup> Ibid, h. 5

ketatanegaraan RI, analisis kedudukan beberapa lembaga penunjang, serta perbandingan antara kedudukan lembaga yang ada.

Keseluruhan dari penelitian ini akan diakhiri dengan **Bab kelima**, yaitu penutup yang secara singkat akan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan-pembahasan dari bab-bab sebelumnya serta saran-saran yang dapat menjadi masukan bagi perkembangan di bidang yang berkaitan dengan penelitian ini.





**BAB II**  
**HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA**  
**PASCA PERUBAHAN UUD 1945**

UUD 1945 adalah konstitusi negara Indonesia yang merupakan hasil kesepakatan seluruh rakyat Indonesia. Keberlakuan UUD 1945 berlandaskan pada legitimasi kedaulatan rakyat sehingga UUD 1945 merupakan hukum tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, hasil-hasil perubahan UUD 1945 berimplikasi terhadap seluruh lapangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Apalagi perubahan tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan materi muatan UUD 1945 mencakup 199 butir ketentuan.<sup>30</sup>

UUD 1945 memuat baik cita-cita, dasar-dasar, serta prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Cita-cita pembentukan negara kita kenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Untuk mencapai cita-cita tersebut, UUD 1945 telah memberikan kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara. Norma-norma dalam UUD 1945 tidak hanya mengatur kehidupan politik tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Hal itu karena para pendiri bangsa menghendaki bahwa rakyat Indonesia berdaulat secara penuh, bukan hanya kedaulatan politik. Maka UUD 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi, konstitusi budaya, dan konstitusi sosial yang harus menjadi acuan dan landasan secara politik, ekonomi, dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*).

---

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, hal. 1.

Keseluruhan kesepakatan yang menjadi materi konstitusi pada intinya menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara guna mewujudkan tujuan nasional. Karena itu, menurut William G. Andrews, “*Under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. Power proscribe and procedures prescribed*”<sup>31</sup>. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: **Pertama**, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara; dan **Kedua**, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, biasanya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu: (a) menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, (b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan (c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Dengan demikian, salah satu materi penting dan selalu ada dalam konstitusi adalah pengaturan tentang lembaga negara. Hal itu dapat dimengerti karena kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan ke dalam tugas dan wewenang lembaga negara. Tercapai tidaknya tujuan bernegara berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta hubungan antarlembaga negara. Pengaturan lembaga negara dan hubungan antar lembaga negara merefleksikan pilihan dasar-dasar kenegaraan yang dianut.

## 2.1 *Trend Perubahan Kelembagaan Negara*

Sejak dasawarsa 70-an abad ke-XX, muncul gelombang liberalisasi politik, ekonomi dan kebudayaan besar-besaran di seluruh penjuru dunia. Di bidang politik, muncul gerakan demokratisasi dan hak asasi manusia yang sangat kuat di hampir seluruh dunia. Penggambaran yang menyeluruh dan komprehensif mengenai hal ini dapat dibaca dalam tulisan Samuel Huntington dalam tulisannya “*Will More Countries Become Democratic?*” (1984).<sup>32</sup> Dalam tulisan ini, Huntington menggambarkan adanya tiga

---

<sup>31</sup> William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3<sup>rd</sup> edition, (New Jersey: Van Nostrand Company, 1968), hal. 13.

<sup>32</sup> Samuel P. Huntington, *Political Science Quarterly*, 1984, yang ditulis untuk diterbitkan dalam David J. Goldsworthy (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, (Radio Australia-Monach Development Studies Centre, 1991).

gelombang besar demokrasi sejak revolusi Amerika Serikat tahun 1776. Gelombang pertama berlangsung sampai dengan tahun 1922 yang ditandai oleh peristiwa-peristiwa besar di Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Jerman, dan Italia. Setelah itu, gerakan demokratisasi mengalami *backlash* dengan munculnya fasisme, totalitarianisme, dan stalinisme terutama di Jerman (Hitler), Italia (Musolini), dan Rusia (Stalin).

Gelombang kedua terjadi sejak berakhirnya Perang Dunia Kedua, fasisme dan totalitarianisme berhasil dihancurkan, pada saat yang sama muncul pula gelombang dekolonisasi besar-besaran, menumbang imperialisme dan kolonialisme. Karena itu, dikatakan bahwa Perang Dunia II berakhir bukan hanya dengan kemenangan negara pemenangnya sendiri, melainkan dimenangkan oleh ide demokrasi, baik di negara-negara pemenang Perang Dunia Kedua itu sendiri maupun di negara-negara yang kalah perang dan semua negara bekas jajahan di seluruh dunia, terutama di benua Asia dan Afrika.<sup>33</sup> Namun, gelombang kedua ini mulai terhambat laju perkembangannya sejak tahun 1958 dengan munculnya fenomena rezim *bureaucratic authoritarianism* di mana-mana di seluruh dunia. *Backlash* kedua ini timbul karena dinamika internal yang terjadi di masing-masing negara yang baru merdeka yang memerlukan konsolidasi kekuasaan yang tersentralisasi dan terkonsentrasi di pusat-pusat kekuasaan negara.

Gejala otoritarianisme itu berlangsung beberapa dasawarsa, sebelum akhirnya ditembus oleh munculnya gelombang demokrasi ketiga, terutama sejak tahun 1974, yaitu dengan munculnya gelombang gerakan pro demokrasi di Eropa Selatan seperti di Yunani, Spanyol, dan Portugal, dilanjutkan oleh negara-negara Amerika Latin seperti di Brazil dan Argentina. Gelombang ketiga ini berlangsung pula di Asia, seperti di Filipina, Korea Selatan, Thailand, Burma, dan Indonesia. Terakhir, puncaknya gelombang demokrasi melanda pula negara-negara Eropa Timur dan Uni Soviet yang kemudian berubah dari rezim komunis menjadi demokrasi.

Sementara itu, gelombang perubahan di bidang ekonomi juga berlangsung sangat cepat sejak tahun 1970-an. Penggambaran mengenai terjadinya *Mega Trends* seperti yang ditulis oleh John Naisbitt dan Patricia Aburdene memperlihatkan dengan jelas bagaimana di seluruh dunia, negara-negara intervensionist di seluruh dunia dipaksa

---

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994), hal. 231-232.

oleh keadaan untuk mengurangi campur tangannya dalam urusan-urusan bisnis. Sejak tahun 1970, terjadi gelombang privatisasi, deregulasi, dan debirokratisasi besar-besaran di Inggris, di Perancis, di Jerman, di Jepang, dan di Amerika Serikat. Bahkan hampir semua negara di dunia dipaksa oleh keadaan untuk mengadakan privatisasi terhadap badan usaha yang sebelumnya dimiliki dan dikelola oleh negara.

Di bidang kebudayaan, yang terjadi juga serupa dengan gelombang perubahan di bidang politik dan ekonomi. Dengan semakin meningkatnya perkembangan teknologi transportasi, komunikasi, telekomunikasi, dan informasi, dunia semakin berubah menjadi satu, dan semua aspek kehidupan mengalami proses globalisasi. Cara berpikir umat manusia dipaksa oleh keadaan mengarah kepada sistem nilai yang serupa. Bahkan, dalam persoalan selera musik, selera, makanan, dan selera berpakaianpun terjadi proses penyeragaman dan hubungan saling pengaruh mempengaruhi antar negara. Sementara itu, sebagai respons terhadap gejala penyeragaman itu, timbul pula fenomena perlawanan budaya dari berbagai tradisi lokal di setiap negara, sehingga muncul gelombang yang saling bersitegang satu sama lain, antara globalisasi versus lokalisasi, sehingga secara berseloroh melahirkan istilah baru yang dikenal dengan *glokalisasi*.

Perubahan-perubahan itu, pada pokoknya, menuntut respons yang lebih adaptif dari organisasi negara dan pemerintahan. Semakin demokratis dan berorientasi pasar suatu negara, semakin organisasi negara itu harus mengurangi perannya dan membatasi diri untuk tidak mencampuri dinamika urusan masyarakat dan pasar yang mempunyai mekanisme kerjanya sendiri. Dengan perkataan lain, konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) yang sebelumnya mengidealkan perluasan tanggungjawab negara ke dalam urusan-urusan masyarakat dan pasar, pada masa kini dituntut untuk melakukan liberalisasi dengan mengurangi peran untuk menjamin efisiensi dan efektifitas pelayanan umum yang lebih memenuhi harapan rakyat.

Jika dibandingkan dengan kecenderungan selama abad ke-20, dan terutama sesudah Perang Dunia Kedua,<sup>34</sup> ketika gagasan *welfare state* atau negara kesejahteraan<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Menurut Ian Gough, "The twentieth century, and in particular the period since the Second World War, can fairly be described as the era of the welfare state", *The Political Economy of the Welfare State*, (London and Basingstoke: The Macmillan Press, 1979), hal.1.

<sup>35</sup> Bung Hatta dalam sidang-sidang BPUPKI dalam rangka penyusunan UUD 1945, menyebut konsepsi negara kesejahteraan ini dengan istilah "negara pengurus". Lihat penjelasan umum tentang UUD 1945

sedang tumbuh sangat populer di dunia, hal ini jelas bertolak belakang. Sebagai akibat kelemahan-kelemahan paham liberalisme dan kapitalisme klasik, pada abad ke-19 muncul paham sosialisme yang sangat populer dan melahirkan doktrin *welfare state* sebagai reaksi terhadap doktrin *nachwachtaersstaat* yang mendalilkan doktrin *the best government is the least government*. Dalam paham negara kesejahteraan, adalah tanggungjawab sosial negara untuk mengurus nasib orang miskin dan yang tak berpunya. Karena itu, negara dituntut berperan lebih, sehingga format kelembagaan organisasi birokrasinya juga menjangkau kebutuhan yang lebih luas. Saking luasnya bidang-bidang yang mesti ditangani oleh pemerintahan *welfare state*, maka dalam perkembangannya kemudian muncul sebutan *intervensionist state*.<sup>36</sup>

Dalam bentuknya yang paling ekstrim muncul pula rezim negara-negara komunis pada kutub yang sangat kiri. Semua urusan ditangani sendiri oleh birokrasi negara sehingga ruang kebebasan dalam kehidupan masyarakat (*civil society*) menjadi sangat sempit. Akibatnya, birokrasi negara-negara kesejahteraan itu di hampir seluruh dunia mengalami inefisiensi.<sup>37</sup> Di satu sisi, bentuknya terus berkembang menjadi sangat besar, dan cara kerjanya pun menjadi sangat lamban dan sangat tidak efisien. Di pihak lain, kebebasan warga negara menjadi terkungkung dan ketakutan terus menghantui kehidupan warga negara. Sementara itu, karena perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta dinamika kehidupan nasional, regional, dan internasional yang cenderung berubah sangat dinamis, aneka aspirasi ke arah perubahan meluas pula di setiap negara di dunia, baik di bidang ekonomi maupun politik. Tuntutan aspirasi itu pada pokoknya mengarah kepada aspirasi demokratisasi dan pengurangan peranan negara di semua bidang kehidupan, seperti yang tercermin dalam gelombang ketiga demokratisasi yang digambarkan oleh Samuel P. Huntington tersebut di atas.<sup>38</sup>

Dengan adanya tuntutan perkembangan yang demikian itu, negara modern

---

dalam naskah UUD 1945 sebelum perubahan, Berita Repoebluk Tahun II No.7, Percetakan Repoebluk Inonesia, 15 Febroeari 1946. Lihat juga *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995). Bandingkan dengan RM.A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*

<sup>37</sup> Donald C. Hodges, *The Bureaucratization of Socialism*, (The University of Massachussets Press, 1981), hal. 177.

<sup>38</sup> Samuel P. Huntington, *Political Science Quarterly*, 1984, juga dalam David J. Goldsworthy (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, *op. cit.*, 1991.

dewasa ini seakan dituntut untuk berpaling kembali ke doktrin lama seperti dalam paham *nachwachtersstaat* abad ke-18 dengan mengidealkan prinsip *the best government is the least government*.<sup>39</sup> Tentu saja, negara modern sekarang tidak mungkin kembali ke masa lalu begitu saja. Dunia terus berkembang. Jarum jam tidak mungkin kembali ke masa lalu. Namun demikian, meskipun negara modern sekarang tidak mungkin lagi kembali ke doktrin abad ke-18, keadaan obyektif yang harus dihadapi dewasa ini memang mengharuskan semua pemerintahan negara-negara di dunia melakukan perubahan besar-besaran terhadap format kelembagaan yang diwarisi dari masa lalu. Perubahan dimaksud harus dilakukan untuk merespons kebutuhan nyata secara tepat. Semua negara modern sekarang ini tidak dapat lagi mempertahankan format lama kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahannya yang makin dirasakan tidak efisien dalam memenuhi tuntutan aspirasi rakyat yang terus meningkat.

Semua negara dituntut untuk mengadakan pembaruan di sektor birokrasi dan administrasi publik. Sebagai gambaran, setelah masing-masing melakukan pembaruan tersebut secara besar-besaran sejak dasawarsa 1970-an dan 1980-an, hampir semua negara anggota Organization for Economic Cooperation and Development (OECD),<sup>40</sup> mengembangkan kebijakan yang sama. Alice Rivlin,<sup>41</sup> dalam laporannya pada tahun 1996 ketika menjabat Director of the U.S. Office of Management and Budget menyatakan bahwa sebagian terbesar dari 24 negara<sup>42</sup> anggota OECD sama-sama menghadapi tekanan fundamental untuk melakukan perubahan, yaitu karena faktor

---

<sup>39</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), hal. 58.

<sup>40</sup> Organization for Economic Cooperation and Development. Semula organisasi ini berasal dari “The Organization for European Economic Cooperation” yang dibentuk setelah Perang Dunia Kedua dengan maksud utamanya “*to administer the Marshall Plan for the Reconstruction of Europe*”. Setelah penandatanganan konvensi di antara 20 negara anggotanya pada 14 Desember 1960, OEEC tersebut berubah menjadi OECD. Lihat <http://www.oecd.org/>

<sup>41</sup> David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, (A Plume Book, 1997), hal. 8.

<sup>42</sup> Sekarang, jumlah negara anggota OECD ini sudah bertambah menjadi 30 negara, yaitu: (i) Austria (1961), (ii) Belgium (1961), (iii) Greece (1961), (iv) Denmark (1961), (v) Canada (1961), (vi) Finland (1961), (vii) France (1961), (viii) Germany (1961), (ix) Norway (1961), (x) Netherlands (1961), (xi) Hungary (1996), (xii) Ireland (1961), (xiii) Iceland (1961), (xiv) Luxembourg (1961), (xv) Sweden (1961), (xvi) Switzerland (1961), (xvii) United Kingdom (1961), (xviii) United States of America (1961), (xix) Italy (1962), (xx) Japan (1962), (xxi) Australia (1971), (xxii) Mexico (1994), (xxiii) Czech Republic (1995), (xxiv) South Korea (1996), (xxv) New Zealand (1973), (xxvi) Poland (1996), (xxvii) Portugal (1961), (xxviii) Slovak Republic (2000), (xxix) Norway, dan (xxx) Turkey. Lihat <http://www.oecd.org/> dan [http://www.minagric.gr/en/agro\\_pol/OECD-EN-310804.htm](http://www.minagric.gr/en/agro_pol/OECD-EN-310804.htm)

ekonomi global, ketidakpuasan warganegara, dan krisis fiskal. Dalam laporan itu, Alice Rivlin menyatakan bahwa respons yang diberikan oleh hampir semua negara relatif sama, yaitu dengan melakukan tujuh agenda sebagai berikut:

- 1) *decentralisation of authority within governmental units and devolution of responsibilities to lower levels of government;*
- 2) *a re-examination of what government should both do and pay for, what it should pay for but not do, and what it should neither do nor pay for;*
- 3) *downsizing the public service and the privatisation and corporatisation of activities;*
- 4) *consideration of more cost-effective ways of delivering services, such as contracting out, market mechanisms, and users charges;*
- 5) *“customer orientation, including explicit quality standards for public services”;*
- 6) *benchmarking and measuring performance; and*
- 7) *reforms designed to simplify regulation and reduce its costs.*

Menurut Laporan OECD yang dikemukakan oleh Alice Rivlin tersebut, untuk menghadapi tantangan ekonomi global dan ketidakpuasan warganegara yang tuntutan kepentingannya terus meningkat, semua negara OECD dipaksa oleh keadaan untuk melakukan serangkaian agenda pembaruan yang bersifat sangat mendasar. **Pertama**, unit-unit pemerintahan harus mendesentralisasikan kewenangan dan devolusi pertanggung-jawaban ke lapisan pemerintahan yang lebih rendah; **Kedua**, semua pemerintahan perlu mengadakan penilaian kembali mengenai (i) apa yang pemerintah harus dibiayai dan lakukan oleh pemerintah, (ii) apa yang harus dibiayai tetapi tidak perlu dilakukan sendiri, dan (iii) apa yang tidak perlu dibiayai sendiri dan sekaligus tidak perlu dilakukan sendiri; Ketiga, semua pemerintah perlu memperkecil unit-unit organisasi pelayanan umum, dan memprivatisasikan serta mengkorporatisasikan kegiatan-kegiatan yang sebelumnya ditangani pemerintah. Keempat, semua pemerintahan dianjurkan untuk mengembangkan kebijakan yang pelayanan yang lebih *cost-effective*, seperti kontrak *out-sourcing*, mekanisme percaya, dan biaya konsumen (*users charges*); Kelima, semua pemerintahan berorientasi kepada konsumen, termasuk dalam mengembangkan pelayanan umum dengan kualitas yang pasti; Keenam, melakukan *benchmarking* dan penilaian kinerja yang terukur; dan Ketujuh, mengadakan reformasi atau pembaruan

yang didesain untuk menyederhanakan regulasi dan mengurangi biaya-biaya yang tidak efisien<sup>43</sup>.

Semua kebijakan tersebut penting dilakukan untuk maksud mengadakan apa yang oleh David Osborne dan Ted Gaebler disebut *reinventing government*.<sup>44</sup> Buku terakhir ini malah sangat terkenal di Indonesia. Sejak pertama diterbitkan, langsung mendapat perhatian masyarakat luas, termasuk di Indonesia. Bahkan sejak tahun 1990-an, buku ini dijadikan standar dalam rangka pendidikan dan pelatihan pejabat tinggi pemerintahan untuk menduduki jabatan eselon 3, eselon 2, dan bahkan eselon 1 yang diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN). Ide pokoknya adalah untuk menyadarkan penentu kebijakan mengenai bobroknya birokrasi negara yang diwarisi dari masa lalu, dan memperkenalkan ke dalam dunia birokrasi itu sistem nilai dan kultur kerja yang lebih efisien, seperti yang lazim dipraktikkan di dunia usaha dan di kalangan para *entrepreneurs*.

Mengiringi, melanjutkan, dan bahkan mendahului buku David Osborne dan Ted Gaebler ini bahkan banyak lagi buku-buku lain yang mengkritik kinerja birokrasi negara modern yang dianggap tidak efisien.<sup>45</sup> Misalnya, seorang psikolog sosial, Warren G. Bennis, menggambarkan dalam tulisannya “The Coming Death of Bureaucracy” (1966)<sup>46</sup> bahwa *bureaucracy has become obsolete*. Untuk mengatasi gejala *the death of bureaucracy* tersebut, baik di tingkat pusat maupun di daerah di berbagai negara dibentuk banyak lembaga baru yang diharapkan dapat bekerja lebih efisien. Dalam studi yang dilakukan Gerry Stoker terhadap pemerintah lokal Inggris, misalnya, ditemukan kenyataan bahwa:<sup>47</sup>

*“Prior to the reorganisation in 1972-4, local authorities worked through a variety of joint committees and boards to achieve economies of scale in service provision (for example in bus operation); to undertake the joint management of a shared*

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, (William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman, 1992).

<sup>45</sup> Misalnya baca David Osborne and Tedd Gaebler, *Reinventing Government*, (William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman), 1992; dan David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*, (A Plume Book, 1997).

<sup>46</sup> Warren G. Bennis, “The Coming Death of Bureaucracy”, *Think*, Nov-Dec 1966, hal. 30-35.

<sup>47</sup> Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, (London: The Macmillan Press, 1991), hal. 60-61.



*facility (for example, a crematorium); or to plan transport and land-use policies across a number of authorities (Flynn and Leach, 1984)<sup>48</sup>. Central government too created a number of powerful single-purpose agencies including Regional Hospital Boards (and later in 1974, Area and Regional Health Authorities);”*

Di Inggris, gejala perkembangan organisasi *non-elected agencies* ini telah muncul sejak sebelum diperkenalkannya kebijakan reorganisasi antara tahun 1972-1974. Pemerintahan lokal di Inggris sudah biasa bekerja dengan menggunakan banyak ragam dan bentuk organisasi yang disebut *joint committees, boards*, dan sebagainya untuk tujuan mencapai prinsip *economies of scale* dalam rangka peningkatan pelayanan umum. Misalnya, dalam pengoperasian transportasi bus umum, dibentuk kelembagaan tersendiri yang disebut *board* atau *authority*.

Pemerintah Inggris menciptakan beraneka ragam lembaga baru yang sangat kuat kekuasaannya dalam urusan-urusan yang sangat spesifik. Misalnya, pada mulanya dibentuk *Regional Hospital Board* dan kemudian pada tahun 1974 menjadi *Area and Regional Health Authorities*. *New Town Development Corporation* juga dibentuk untuk maksud menyukseskan program yang diharapkan akan menghubungkan kota-kota satelit di sekitar kota-kota metropolitan seperti London dan lain-lain. Demikian pula untuk program pembangunan perdesaan, dibentuk pula badan-badan otoritas yang khusus menangani *Rural Development Agencies* di daerah-daerah Mid-Wales dan the Scottish Highlands.

Perkembangan yang terjadi di negara-negara lain kurang lebih juga sama dengan apa yang terjadi di Inggris. Sebabnya ialah karena berbagai kesulitan ekonomi dan ketidakstabilan akibat terjadinya berbagai perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien, baik di tingkat nasional atau pusat maupun di tingkat daerah atau lokal. Perubahan-perubahan itu, terutama terjadi pada *non-elected agencies* yang dapat dilakukan secara lebih fleksibel dibandingkan dengan *elected agencies* seperti parlemen. Tujuannya tidak

---

<sup>48</sup> N. Flynn, and S. Leach, *Joint Boards and Joint Committees: An Evaluation*, (Birmingham: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1984).

lain adalah untuk menerapkan prinsip efisiensi agar pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar efektif. Untuk itu, birokrasi dituntut berubah menjadi *slimming down bureaucracies*<sup>49</sup> yang pada intinya diliberalisasikan sedemikian rupa untuk memenuhi tuntutan perkembangan di era liberalisme baru.

Di berbagai negara juga terbentuk berbagai organisasi atau lembaga yang disebut dengan rupa-rupa istilah seperti dewan, komisi, badan, otorita, lembaga, *agencies*, dan sebagainya. Namun, dalam pengalaman di banyak negara, tujuan yang mulia untuk efisiensi dan efektifitas pelayanan umum (*public services*) tidak selalu berlangsung mulus sesuai dengan yang diharapkan. Karena itu, kita perlu belajar dari kekurangan dan kelemahan yang dialami oleh berbagai negara, sehingga kecenderungan untuk latah di negara-negara sedang berkembang untuk meniru negara maju dalam melakukan pembaharuan di berbagai sektor publik dapat meminimalisasi potensi kegagalan yang tidak perlu. Bentuk-bentuk organisasi, dewan, badan, atau komisi-komisi yang dibentuk itu, menurut Gerry Stoker dapat dibagi ke dalam enam tipe organisasi, yaitu:

1. Tipe pertama adalah organ yang bersifat *central government's arm's length agency*;
2. Tipe kedua, organ yang merupakan *local authority implementation agency*;
3. Tipe ketiga, organ atau institusi sebagai *public/private partnership organisation*;
4. Tipe keempat, organ sebagai *user-organisation*.
5. Tipe kelima, organ yang merupakan *inter-governmental forum*;
6. Tipe Keenam, organ yang merupakan *Joint Boards*.

Ragam bentuk organ pemerintahan mencakup struktur yang sangat bervariasi, meliputi pemerintah pusat, kementerian-kementerian yang bersifat teritorial (*territorial ministeries*), ataupun *intermediate institutions*. Organ-organ tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi-governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non-departmental agencies, single purpose authorities*, dan *mixed public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur (*regulator*), tetapi juga

---

<sup>49</sup> Stephen P. Robbins, *op.cit.*, hal. 322. Biasanya *agencies* yang dimaksudkan disini disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).

menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.

Di negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Perancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20, juga banyak bertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.

Di antaranya, ada pula lembaga-lembaga yang hanya bersifat ad hoc atau tidak permanen. Badan-badan atau lembaga-lembaga yang bersifat ad hoc itu, betapapun, menurut John Alder, tetap dapat disebut memiliki alasan pembenaran konstitusionalnya sendiri (*constitutional justification*). Menurut<sup>50</sup>,

*“Ad hoc bodies can equally be used as a method of dispersing power or as a method of concentrating power in the hands of central government nominees without the safeguard of parliamentary or democratic accountability. The extent of governmental control can be manipulated according to the particular circumstances.”*

Lembaga-lembaga negara yang bersifat ad hoc itu di Inggris, menurut Sir Ivor Jennings,<sup>51</sup> biasanya dibentuk karena salah satu dari lima alasan utama (*five main reasons*), yaitu:

1. *The need to provide cultural or personal services supposedly free from the risk of political interference.* Berkembangnya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya atau pelayanan yang bersifat personal yang diidealkan bebas dari risiko campur tangan politik, seperti misalnya the BBC (*British Broadcasting Corporation*);

---

<sup>50</sup> Alder and English, *op cit.*, hal. 225.

<sup>51</sup> Sir Ivor Jennings, *Cabinet Government*, (London), hal.76-76.

2. *The desirability of non-political regulation of markets.* Adanya keinginan untuk mengatur dinamika pasar yang sama sekali bersifat non-politik, seperti misalnya *Milk Marketing Boards*;
3. *The regulation of independent professions such as medicine and the law.* Keperluan mengatur profesi-profesi yang bersifat independen seperti di bidang hukum kedokteran;
4. *The provisions of technical services.* Kebutuhan untuk mengadakan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis (*technical services*) seperti antara lain dengan dibentuknya komisi, the Forestry Commission;
5. *The creation of informal judicial machinery for settling disputes.* Terbentuknya berbagai institusi yang berfungsi sebagai alat perlengkapan yang bersifat semi-judisial untuk menyelesaikan berbagai sengketa di luar peradilan sebagai *alternative dispute resolution*' (ADR).

Kelima alasan tersebut ditambah oleh John Alder dengan alasan keenam, yaitu adanya ide bahwa *public ownership of key sectors of the economy is desirable in itself*.<sup>52</sup> Pemilikan oleh publik di bidang-bidang ekonomi atau sektor-sektor tertentu dianggap lebih tepat diorganisasikan dalam wadah organisasi tersendiri, seperti yang banyak dikembangkan akhir-akhir ini, misalnya dengan ide Badan Hukum Milik Negara (BHMN).

Karena demikian banyak jumlah dan ragam corak lembaga-lembaga ini, oleh para sarjana biasa dibedakan antara sebutan *agencies, institutions* atau *establishment*, dan *quango's (quasi autonomous NGO's)*. Dari segi tipe dan fungsi administrasinya, oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, secara sederhana juga dibedakan adanya tiga tipe utama lembaga-lembaga pemerintahan yang bersifat khusus tersebut (*three main types of specialized administration*), yaitu: (i) *regulatory and monitoring bodies* (badan-badan yang melakukan fungsi regulasi dan pemantuan); (ii) *those responsible for the management of public services* (badan-badan yang bertanggungjawab melakukan

---

<sup>52</sup> John Alder and Peter English, *op.cit.*, hal. 225.

pengelolaan pelayanan umum); and (iii) those engaged in productive activities (badan-badan yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan produksi).<sup>53</sup>

Dari pengalaman di berbagai negara, dapat diketahui bahwa semua bentuk organisasi, badan, dewan, komisi, otorita, dan *agencies* yang dikemukakan di atas tumbuh begitu saja bagaikan cendawan di musim hujan. Ketika ide pembaruan kelembagaan diterima sebagai pendapat umum, maka dimana di semua lini dan semua bidang, orang berusaha untuk menerapkan ide pembentukan lembaga dan organisasi-organisasi baru itu dengan idealisme, yaitu untuk modernisasi dan pembaruan menuju efisiensi dan efektifitas pelayanan. Akan tetapi, yang menjadi masalah ialah, proses pembentukan lembaga-lembaga baru itu tumbuh cepat tanpa didasarkan atas desain yang matang dan komprehensif.

Timbulnya ide demi ide bersifat sangat reaktif, sektoral, dan bersifat dadakan, tetapi dibungkus oleh idealisme dan heroisme yang tinggi. Ide pembaruan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru itu pada umumnya didasarkan atas dorongan untuk mewujudkan idenya sesegera mungkin karena adanya momentum politik yang lebih memberi kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang. Oleh karena itu, trend pembentukan lembaga-lembaga baru itu tumbuh bagaikan cendawan di musim hujan, sehingga jumlahnya banyak sekali, tanpa disertai oleh penciutan peran birokrasi yang besar.

Upaya untuk melakukan *slimming down bureaucracies* seperti yang dikemukakan oleh Stephen P. Robbins,<sup>54</sup> belum lagi berhasil dilakukan, lembaga-lembaga baru yang demikian banyak malah sudah dibentuk di mana-mana. Akibatnya, bukan efisiensi yang dihasilkan, melainkan justru menambah inefisiensi karena meningkatkan beban anggaran negara dan menambah jumlah personil pemerintah menjadi semakin banyak. Kadang-kadang ada pula lembaga yang dibentuk dengan maksud hanya bersifat *ad hoc* untuk masa waktu tertentu. Akan tetapi, karena banyak jumlahnya, sampai waktunya habis, lembaganya tidak atau belum juga dibubarkan, sementara para pengurusnya terus menerus digaji dari anggaran pendapatan dan belanja

---

<sup>53</sup> Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3<sup>rd</sup> edition, (Oxford University Press, 1998), hal. 280.

<sup>54</sup> Stephen P. Robbins, *op.cit.*, hal. 322.

negara ataupun anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Dengan perkataan lain, pengalaman praktek di banyak negara menunjukkan bahwa tanpa adanya desain yang mencakup dan menyeluruh mengenai kebutuhan akan pembentukan lembaga-lembaga negara tersebut, yang akan dihasilkan bukanlah efisiensi, tetapi malah semakin inefisien dan mengacaukan fungsi-fungsi antar lembaga-lembaga negara itu sendiri dalam mengefektifkan dan mengefisienkan pelayanan umum (*public services*). Apalagi, jika negara-negara yang sedang berkembang dipimpin oleh mereka yang mengidap penyakit *inferiority complex* yang mudah kagum untuk meniru begitu saja apa yang dipraktekkan di negara maju tanpa kesiapan sosial-budaya dan kerangka kelembagaan dari masyarakatnya untuk menerapkan ide-ide mulia yang datang dari dunia lain itu.

Perubahan-perubahan dalam bentuk perombakan mendasar terhadap struktur kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahan di semua lapisan dan di semua sektor, selama sepuluh tahun terakhir dapat dikatakan sangat luas dan mendasar. Apalagi, dengan adanya perubahan UUD 1945, maka desain makro kerangka kelembagaan negara kita juga harus ditata kembali sesuai dengan cetak biru yang diamanatkan oleh UUD 1945 hasil empat rangkaian perubahan pertama dalam sejarah republik kita. Kalau dalam praktek, kita mendapati bahwa ide-ide dan rancangan-rancangan perubahan kelembagaan datang begitu saja pada setiap waktu dan pada setiap sektor, maka dapat dikatakan bahwa perombakan struktural yang sedang terjadi berlangsung tanpa desain yang menyeluruh, persis seperti pengalaman yang terjadi di banyak negara lain yang justru terbukti tidak menghasilkan efisiensi seperti yang diharapkan. Karena itu, di masa transisi sejak tahun 1998, sebaiknya bangsa kita melakukan konsolidasi kelembagaan besar-besaran dalam rangka menata kembali sistem kelembagaan negara kita sesuai dengan amanat UUD 1945.

## **2.2 Hubungan AntarLembaga Negara Berdasarkan UUD 1945**

### **2.2.1 Pengertian Lembaga Negara**

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by*

*the legal order is an organ*".<sup>55</sup> Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ.

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). "*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*".<sup>56</sup>

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).<sup>57</sup>

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Suatu

---

<sup>55</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hal.192.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> Pejabat yang biasa dikenal sebagai pejabat umum misalnya adalah notaris dan pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Seringkali orang beranggapan seakan-akan hanya notaris dan PPAT yang merupakan pejabat umum. Padahal, semua pejabat publik adalah pejabat umum. Karena yang dimaksud dalam kata jabatan umum itu tidak lain adalah 'jabatan publik' (*public office*), bukan dalam arti *general office*.

transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*) , sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

### **2.2.2 Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945**

Jika dikaitkan dengan hal tersebut di atas, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah:



- 1) Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul "Majelis permusyawaratan Rakyat". Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;
- 2) Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
- 3) Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, "*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*";
- 4) Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3);
- 5) Menteri Luar Negeri sebagai menteri *triumpirat* yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
- 6) Menteri Dalam Negeri sebagai *triumpirat* bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
- 7) Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri *triumpirat* menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;
- 8) Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, "*Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang*";<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Sebelum Perubahan Keempat tahun 2002, ketentuan Pasal 16 ini berisi 2 ayat, dan ditempatkan dalam Bab IV dengan judul "Dewan Pertimbangan Agung", Artinya, Dewan Pertimbangan Agung

- 9) Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
- 10) Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
- 11) Pemerintahan Daerah Provinsi<sup>59</sup> sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 12) Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;
- 14) Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 15) Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
- 17) Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 18) Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 19) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;

---

bukan bagian dari "Kekuasaan Pemerintahan Negara", melainkan sebagai lembaga tinggi negara yang berdiri sendiri.

<sup>59</sup> Di setiap tingkatan pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota, dapat dibedakan adanya tiga subyek hukum, yaitu (i) Pemerintahan Daerah; (ii) Kepala Pemerintah Daerah; dan (iii) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jika disebut "Pemerintahan" maka yang dilihat adalah subjek pemerintahan daerah sebagai satu kesatuan. Kepala eksekutif disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah, bukan "kepala pemerintahan daerah". Sedangkan badan legislatif daerah dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- 20) Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara.
- 21) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
- 22) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22D;
- 23) Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama "Komisi Pemilihan Umum" bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang;
- 24) Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230, yaitu "*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*". Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu.
- 25) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul "Badan Pemeriksa Keuangan", dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);

- 26) Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
- 27) Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
- 28) Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai *auxiliary organ* terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
- 29) Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
- 30) Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 31) Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 32) Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 33) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
- 34) Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi,

*"Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang".<sup>60</sup>*

---

<sup>60</sup> Dalam rancangan perubahan UUD, semula tercantum pengaturan mengenai Kejaksaan Agung. Akan tetapi, karena tidak mendapatkan kesepakatan, maka sebagai gantinya disepakatilah rumusan Pasal 24 ayat (3) tersebut. Karena itu, perkataan "badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman" dalam ketentuan tersebut dapat ditafsirkan salah satunya adalah Kejaksaan Agung. Di samping itu, sesuai dengan amanat UU, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau KPK juga dapat disebut sebagai contoh lain mengenai badan-badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

Jika diuraikan lebih rinci lagi, apa yang ditentukan dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 tersebut dapat pula membuka pintu bagi lembaga-lembaga negara lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945. Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menentukan, "*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*". Artinya, selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta Komisi Yudisial dan kepolisian negara yang sudah diatur dalam UUD 1945, masih ada badan-badan lainnya yang jumlahnya lebih dari satu yang mempunyai fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Badan-badan lain yang dimaksud itu antara lain adalah Kejaksaan Agung yang semula dalam rancangan Perubahan UUD 1945 tercantum sebagai salah satu lembaga yang diusulkan diatur dalam Bab tentang Kekuasaan Kehakiman, tetapi tidak mendapat kesepakatan, sehingga pengaturannya dalam UUD 1945 ditiadakan.

Namun, karena yang disebut dalam Pasal 24 ayat (3) tersebut di atas adalah badan-badan, berarti jumlahnya lebih dari satu. Artinya, selain Kejaksaan Agung, masih ada lagi lembaga lain yang fungsinya juga berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yaitu yang menjalankan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan/atau penuntutan. Lembaga-lembaga dimaksud misalnya adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnasham), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya. Lembaga-lembaga ini, seperti halnya Kejaksaan Agung, meskipun tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, tetapi sama-sama memiliki *constitutional importance* dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD 1945.

Misalnya, mengenai keberadaan Komnas Hak Asasi Manusia. Materi perlindungan konstitusional hak asasi manusia merupakan materi utama setiap konstitusi tertulis di dunia. Untuk melindungi dan mempromosikan hak-hak asasi manusia itu, dengan sengaja negara membentuk satu komisi yang bernama Komnasham (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia). Artinya, keberadaan lembaga negara bernama Komnas Hak Asasi Manusia itu sendiri sangat penting bagi negara demokrasi konstitusional. Karena itu, meskipun pengaturan dan pembentukannya hanya didasarkan atas undang-undang, tidak ditentukan sendiri dalam UUD, tetapi keberadaannya sebagai lembaga negara mempunyai apa yang disebut sebagai

*constitutional importance* yang sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang disebutkan eksplisit dalam UUD 1945.

Sama halnya dengan keberadaan Kejaksaan Agung dan kepolisian negara dalam setiap sistem negara demokrasi konstitusional ataupun negara hukum yang demokratis. Keduanya mempunyai derajat kepentingan (*importance*) yang sama. Namun, dalam UUD 1945, yang ditentukan kewenangannya hanya kepolisian negara yaitu dalam Pasal 30, sedangkan Kejaksaan Agung sama sekali tidak disebut. Hal tidak disebutnya Kejaksaan Agung yang dibandingkan dengan disebutnya Kepolisian negara dalam UUD 1945, tidak dapat dijadikan alasan untuk menilai bahwa kepolisian negara itu lebih penting daripada Kejaksaan Agung. Kedua-duanya sama-sama penting atau memiliki *constitutional importance* yang sama. Setiap yang mengaku menganut prinsip demokrasi konstitusional atau negara hukum yang demokratis, haruslah memiliki perangkat kelembagaan kepolisian negara dan kejaksaan sebagai lembaga-lembaga penegak hukum yang efektif.

### **2.2.3 Pembedaan Dari Segi Fungsi dan Hierarki**

Dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya, ke-30 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Memang benar sekarang tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara. Namun, untuk memudahkan pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);

- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- 5) Mahkamah Konstitusi (MK);
- 6) Mahkamah Agung (MA);
- 7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Yang mendapatkan kewenangan dari UUD, misalnya, adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara; sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya adalah undang-undang, misalnya, adalah Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dapat dibandingkan satu sama lain. Hanya saja, kedudukannya meskipun tidak lebih tinggi, tetapi jauh lebih kuat. Keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang, sehingga tidak dapat ditiadakan atau dibubarkan hanya karena kebijakan pembentukan undang-undang. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:

- 1) Menteri Negara;
- 2) Tentara Nasional Indonesia;
- 3) Kepolisian Negara;
- 4) Komisi Yudisial;
- 5) Komisi pemilihan umum;
- 6) Bank sentral.

Dari keenam lembaga atau organ negara tersebut di atas, yang secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya dalam UUD 1945 adalah Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, dan Komisi Yudisial. Komisi

Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya, yaitu sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu). Akan tetapi, nama lembaganya apa, tidak secara tegas disebut, karena perkataan komisi pemilihan umum tidak disebut dengan huruf besar.

Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 berbunyi, "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*". Sedangkan ayat (6)-nya berbunyi, "*Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang*". Karena itu, dapat ditafsirkan bahwa nama resmi organ penyelenggara pemilihan umum dimaksud akan ditentukan oleh undang-undang. Undang-undang dapat saja memberi nama kepada lembaga ini bukan Komisi Pemilihan Umum, tetapi misalnya Komisi Pemilihan Nasional atau nama lainnya.

Selain itu, nama dan kewenangan bank sentral juga tidak tercantum eksplisit dalam UUD 1945. Ketentuan Pasal 23D UUD 1945 hanya menyatakan, "*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*". Bahwa bank sentral itu diberi nama seperti yang sudah dikenal seperti selama ini, yaitu "Bank Indonesia", maka hal itu adalah urusan pembentuk undang-undang yang akan menentukannya dalam undang-undang. Demikian pula dengan kewenangan bank sentral itu, menurut Pasal 23D tersebut, akan diatur dengan UU.

Dengan demikian derajat protokoler kelompok organ konstitusi pada lapis kedua tersebut di atas jelas berbeda dari kelompok organ konstitusi lapis pertama. Organ lapis kedua ini dapat disejajarkan dengan posisi lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM),<sup>61</sup> Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK),<sup>62</sup> Komisi Penyiaran

---

<sup>61</sup> Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3889).

<sup>62</sup> Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4250).



Indonesia (KPI),<sup>63</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU),<sup>64</sup> Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR),<sup>65</sup> Konsil Kedokteran Indonesia, dan lain-lain sebagainya.

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden belaka. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden (*presidential policy*) atau *beleid* presiden. Jika presiden hendak membubarkannya lagi, maka tentu presiden berwenang untuk itu. Artinya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada *beleid* presiden.

Di samping itu, ada pula lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah. Dalam ketentuan tersebut diatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut sebagai organ daerah atau lembaga daerah yang merupakan lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah:

- 1) Pemerintahan Daerah Provinsi;
- 2) Gubernur;
- 3) DPRD provinsi;
- 4) Pemerintahan Daerah Kabupaten;
- 5) Bupati;
- 6) DPRD Kabupaten;

---

<sup>63</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4252).

<sup>64</sup> Undang-Undang NO.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817), Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingah Usaha.

<sup>65</sup> Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4429).

7) Pemerintahan Daerah Kota;

8) Walikota;

9) DPRD Kota

Di samping itu, dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, disebut pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Bentuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu, dinyatakan diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh undang-undang dasar, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional.

Oleh sebab itu, tidak dapat tidak, keberadaan unit atau satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu harus pula dipahami sebagai bagian dari pengertian lembaga daerah dalam arti yang lebih luas. Dengan demikian, lembaga daerah dalam pengertian di atas dapat dikatakan berjumlah sepuluh organ atau lembaga.

Di antara lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (*domain*) (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana; (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara ada presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam bidang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial

bukanlah lembaga penegak hukum (*the enforcer of the rule of law*), tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*).

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu (i) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (ii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (iii) Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR), dan (iv) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Sementara itu, di cabang kekuasaan judisial, dikenal adanya tiga lembaga, yaitu Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial. Yang menjalankan fungsi kehakiman hanya dua, yaitu Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung. Tetapi, dalam rangka pengawasan terhadap kinerja hakim dan sebagai lembaga pengusul pengangkatan hakim agung, dibentuk lembaga tersendiri yang bernama Komisi Yudisial. Komisi ini bersifat independen dan berada di luar kekuasaan Mahkamah Konstitusi ataupun Mahkamah Agung, dan karena itu kedudukannya bersifat independen dan tidak tunduk kepada pengaruh keduanya. Akan tetapi, fungsinya tetap bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap fungsi kehakiman yang terdapat pada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Meskipun Komisi Yudisial ditentukan kekuasaannya dalam UUD 1945, tidak berarti ia mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Sebagai perbandingan, Kejaksaan Agung tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945, sedangkan Kepolisian Negara ditentukan dalam Pasal 30 UUD 1945. Akan tetapi, pencantuman ketentuan tentang kewenangan Kepolisian itu dalam UUD 1945 tidak dapat dijadikan alasan untuk menyatakan bahwa Kepolisian lebih tinggi kedudukannya daripada Kejaksaan Agung. Dalam setiap negara hukum yang demokratis, lembaga kepolisian dan kejaksaan sama-sama memiliki *constitutional importance* yang serupa sebagai lembaga penegak hukum. Di pihak lain, pencantuman ketentuan mengenai kepolisian negara itu dalam UUD 1945, juga tidak dapat ditafsirkan seakan menjadikan lembaga kepolisian negara itu menjadi lembaga konstitusional yang sederajat kedudukannya dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, DPR, DPD, dan lain sebagainya. Artinya, hal disebut atau tidaknya atau ditentukan tidaknya

kekuasaan sesuatu lembaga dalam undang-undang dasar tidak serta merta menentukan hirarki kedudukan lembaga negara yang bersangkutan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945.

Dengan demikian, dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya, lembaga (tinggi) negara yang dapat dikatakan bersifat pokok atau utama adalah (i) Presiden; (ii) DPR (Dewan Perwakilan Rakyat); (iii) DPD (Dewan Perwakilan Daerah); (iv) MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat); (v) MK (Mahkamah Konstitusi); (vi) MA (Mahkamah Agung); dan (vii) BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Lembaga tersebut di atas dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Sedangkan lembaga-lembaga negara yang lainnya bersifat menunjang atau *auxiliary* belaka. Oleh karena itu, seyogyanya tata urutan protokoler ketujuh lembaga negara tersebut dapat disusun berdasarkan sifat-sifat keutamaan fungsi dan kedudukannya masing-masing sebagaimana diuraikan tersebut.

Oleh sebab itu, seperti hubungan antara KY dengan MA, maka faktor fungsi keutamaan atau fungsi penunjang menjadi penentu yang pokok. Meskipun posisinya bersifat independen terhadap MA, tetapi KY tetap tidak dipandang sederajat sebagai lembaga tinggi negara. Kedudukan protokolemya tetap berbeda dengan MA. Demikian juga Komisi Pengawas Kejaksaan dan Komisi Kepolisian tetap tidak dapat disederajatkan secara struktural dengan organisasi POLRI dan Kejaksaan Agung, meskipun komisi-komisi pengawas itu bersifat independen dan atas dasar itu kedudukannya secara fungsional dipandang sederajat. Yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara yang utama tetaplah lembaga-lembaga tinggi negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan utama negara, yaitu *legislature*, *executive*, dan *judiciary*.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga negara seperti Komisi Yudisial (KY), TNI, POLRI, Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain, meskipun sama-sama ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 seperti Presiden/Wapres, DPR, MPR, MK, dan MA, tetapi dari segi fungsinya lembaga-lembaga tersebut bersifat *auxiliary* atau memang berada dalam satu ranah cabang kekuasaan. Misalnya, untuk menentukan apakah KY sederajat dengan MA dan MK, maka kriteria yang dipakai tidak hanya bahwa kewenangan KY itu seperti

halnya kewenangan MA dan MK ditentukan dalam UUD 1945. Karena, kewenangan TNI dan POLRI juga ditentukan dalam Pasal 30 UUD 1945. Namun, tidak dengan begitu, kedudukan struktural TNI dan POLRI dapat disejajarkan dengan tujuh lembaga negara yang sudah diuraikan di atas. TNI dan POLRI tetap tidak dapat disejajarkan strukturnya dengan presiden dan wakil presiden, meskipun kewenangan TNI dan POLRI ditentukan tegas dalam UUD 1945.

Demikian pula, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya, meskipun kewenangannya dan ketentuan mengenai kelembagaannya tidak diatur dalam UUD 1945, tetapi kedudukannya tidak dapat dikatakan berada di bawah POLRI dan TNI hanya karena kewenangan kedua lembaga terakhir ini diatur dalam UUD 1945. Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia sebagai bank sentral juga tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD, melainkan hanya ditentukan oleh undang-undang. Tetapi kedudukan Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia tidak dapat dikatakan lebih rendah daripada TNI dan POLRI. Oleh sebab itu, sumber normatif kewenangan lembaga-lembaga tersebut tidak otomatis menentukan status hukumnya dalam hirarkis susunan antara lembaga negara.

#### **2.2.4 Prinsip-Prinsip Hubungan Antar Lembaga Negara**

Perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu mengakibatkan pada perubahan kelembagaan negara. Hal ini tidak saja karena adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan negara, tetapi juga karena perubahan paradigma hukum dan ketatanegaraan. Beberapa prinsip-prinsip mendasar yang menentukan hubungan antar lembaga negara diantaranya adalah Supremasi Konstitusi, Sistem Presidentil, serta Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*.

##### **2.2.4.1 Supremasi Konstitusi**

Salah satu perubahan mendasar dalam UUD 1945 adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut

Undang-Undang Dasar." Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara di atas lembaga-lembaga tinggi negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut, UUD 1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945. Jika berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara, maka berdasarkan hasil perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan secara fungsional (*distributed functionally*) kepada organ-organ konstitusional.

Konsekuensinya, setelah Perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi konsepsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga negara yang merupakan organ konstitusional kedudukannya tidak lagi seluruhnya hierarkis di bawah MPR, tetapi sejajar dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD 1945.

#### **2.2.4.2 Sistem Presidentil**

Sebelum adanya Perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut tidak sepenuhnya sistem presidentil. Jika dilihat hubungan antara DPR sebagai parlemen dengan Presiden yang sejajar (*neben*), serta adanya masa jabatan Presiden yang ditentukan (*fix term*) memang menunjukkan ciri sistem presidentil. Namun jika dilihat dari keberadaan MPR yang memilih, memberikan mandat, dan dapat memberhentikan Presiden, maka sistem tersebut memiliki ciri-ciri sistem parlementer. Presiden adalah mandataris MPR dan sebagai konsekuensinya Presiden bertanggungjawab kepada MPR dan MPR dapat memberhentikan Presiden.

Salah satu kesepakatan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 terkait Perubahan UUD 1945 adalah "*sepakat untuk mempertahankan sistem presidensiil*

(dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil)." Penyempurnaan dilakukan dengan perubahan-perubahan ketentuan UUD 1945 terkait sistem kelembagaan. Perubahan mendasar pertama adalah perubahan kedudukan MPR yang mengakibatkan kedudukan MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara, sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Perubahan selanjutnya untuk menyempurnakan sistem presidensial adalah menyeimbangkan legitimasi dan kedudukan antara lembaga eksekutif dan legislatif, dalam hal ini terutama antara DPR dan Presiden. Hal ini dilakukan dengan pengaturan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat dan mekanisme pemberhentian dalam masa jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 6, 6A, 7, 7A, dan 8 UUD 1945. Karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka memiliki legitimasi kuat dan tidak dapat dengan mudah diberhentikan kecuali karena melakukan tindakan pelanggaran hukum.

Proses usulan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden tidak lagi sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme politik, tetapi dengan mengingat dasar usulan pemberhentiannya adalah masalah pelanggaran hukum, maka proses hukum melalui Mahkamah Konstitusi harus dilalui. Di sisi yang lain, kekuasaan Presiden membuat Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum Perubahan, diganti dengan hak mengusulkan rancangan undang-undang dan diserahkan kepada DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Selain itu juga ditegaskan Presiden tidak dapat membubarkan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 7C UUD 1945.

#### **2.2.4.3 Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances***

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai *co-legislator*-nya. Sedangkan, masalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) dalam

UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Dengan adanya perubahan kekuasaan pembentukan undang-undang yang semula dimiliki oleh Presiden menjadi dimiliki oleh DPR berdasarkan hasil Perubahan UUD 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka yang disebut sebagai lembaga legislatif (utama) adalah DPR, sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Walaupun dalam proses pembuatan suatu undang-undang dibutuhkan persetujuan Presiden, namun fungsi Presiden dalam hal ini adalah sebagai *co-legislator*, bukan sebagai legislator utama. Sedangkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh MA dan MK merupakan perwujudan sistem *checks and balances*. Sistem *checks and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pembangian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antarlembaga. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran lembaga lain.

Dalam pelaksanaan kekuasaan pembuatan undang-undang misalnya, walaupun ditentukan kekuasaan membuat undang-undang dimiliki oleh DPR, namun dalam pelaksanaannya membutuhkan kerja sama dengan *co-legislator*, yaitu Presiden. Bahkan suatu ketentuan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden serta telah disahkan dan diundangkan pun dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK jika dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Khusus mengenai DPD, meskipun terkait dengan kekuasaan legislatif, khususnya berkenaan dengan rancangan undang-undang tertentu, tetapi fungsinya tidak disebut sebagai fungsi legislatif. DPD hanya berfungsi terbatas memberi saran, pertimbangan atau pendapat serta melakukan pengawasan yang sifatnya tidak mengikat. Karena itu DPD bukan sepenuhnya sebagai lembaga legislatif. Keberadaannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR.



Di sisi lain, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya mendapatkan pengawasan dari DPR. Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah suatu kegiatan dilaksanakan, tetapi juga pada saat dibuat perencanaan pembangunan dan alokasi anggarannya. Bahkan kedudukan DPR dalam hal ini cukup kuat karena memiliki fungsi anggaran secara khusus selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagaimana diatur pada Pasal 20A UUD 1945. Namun demikian kekuasaan DPR juga terbatas, DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden dan atau Wakil Presiden kecuali karena alasan pelanggaran hukum. Usulan DPR tersebut harus melalui forum hukum di Mahkamah Konstitusi sebelum dapat diajukan ke MPR.



## BAB III

### *State Auxiliary Bodies (SAB) :*

#### **Pola hubungan, Kriteria Pembentukan dan Nomenklatur**

##### **3.1 *State Auxiliary Bodies (SAB) / Lembaga Penunjang dalam persepsi umum***

Munculnya *State Auxiliary Bodies (SAB)* atau dalam istilah Indonesia dapat disebut sebagai Lembaga Penunjang, meningkat drastis dalam kurun waktu, menjelang, dan pada era reformasi menjadi suatu fenomena yang menarik. Menjamurnya SAB ini disadari sebagai akibat dari banyaknya urusan baru pemerintahan atau kenegaraan yang karakteristik tugasnya sulit dilaksanakan oleh perangkat pemerintahan *konvensional*, baik Kementerian Negara maupun Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Hingga saat ini SAB terus berkembang jumlahnya. Kompas dan Kementerian Negara PAN telah mengidentifikasi 42 SAB pada tahun 2005, dan pada tahun 2006 Kementerian Negara PAN mengidentifikasi 52 SAB, sementara itu Lembaga Administrasi Negara mengidentifikasi lebih dari 98 SAB (2010). Dari data tersebut nyata bahwa jumlah SAB dari tahun ke tahun menunjukkan peningkatan yang cukup pesat. Yang lebih menarik lagi adalah bahwa justru SAB berkembang secara pesat setelah era reformasi tahun 1998. Realitas tersebut terkesan berlawanan dengan harapan reformasi yang lebih menghendaki pemerintahan yang ramping dan lebih responsif.

Pada tahun 2005 hingga 2007 wacana publik mencuat menyodorkan berbagai argumentasi agar pemerintah segera melakukan pembubaran SAB yang dinilai *overlapp* dan tidak berkinerja dengan baik sehingga inefisiensi anggaran negara dapat ditekan. Pandangan ini perlu mendapat perhatian dari pemerintah lantaran sumber dana pemerintah merupakan sumber yang terbatas dimana sumber yang terbatas itu harus diupayakan untuk keperluan pelayanan dan pemenuhan kebutuhan publik yang sulit ditentukan batasnya. Dengan

demikian alangkah baiknya *mereduksi* atau bahkan *mengeliminir* alokasi pengeluaran negara yang dinilai kurang bermanfaat, agar dapat secara langsung ataupun tidak langsung berdampak pada meningkatnya alokasi anggaran kepada kegiatan yang lebih bermanfaat yang langsung dirasakan oleh publik secara luas.

Masalah lain disamping permasalahan kuantitas SAB yang meningkat, yang tidak kalah menarik adalah kekosongan aturan main atau ketentuan dasar tentang SAB yang memiliki kekuatan hukum. Permasalahan ini diindikasikan dengan adanya berbagai jenis nomenklatur dan karakteristik SAB yang sangat bervariasi. Nomenklatur SAB yang ada saat ini adalah; Komisi, Dewan, Komite, Badan, Badan Koordinasi, dan Tim. Dari berbagai macam nomenklatur tersebut, terbersit pertanyaan kritis, apakah sebetulnya yang membedakan SAB satu dengan yang lainnya atas dasar nomenklturnya? Mengapa SAB "X" diberikan nomenklatur "Komisi", sedangkan SAB lainnya diberikan nomenklatur "Dewan", mengapa tidak "Komisi" semuanya? Apakah ada perbedaan tugas dan fungsi? Apakah ada perbedaan struktur? Apakah ada perbedaan sumber anggaran? Pertanyaan-pertanyaan tersebut hingga kini masih belum mendapatkan jawaban yang bersumber pada ketentuan yang memiliki kekuatan hukum.

Selain permasalahan nomenklatur yang beraneka ragam, (Firmansyah et al, 2005, Assidiqie 2006; Indrayana, 2005). Asumsi demikian semakin memperberat tudingan akan adanya *overlapp* tugas dan fungsi antara SAB dengan lembaga pemerintahan yang telah ada. Dengan latar belakang eksistensi SAB tersebut, dapat diduga bahwa banyak SAB yang sebetulnya memiliki satu bidang tugas dengan organisasi pemerintahan yang ada. Dengan demikian potensi *overlapp* pun semakin terbuka. Maka untuk mengantisipasi potensi *overlapp* ini, perlu dilakukan suatu pemetaan bidang tugas SAB yang memiliki potensi *overlapp* dengan organisasi pemerintah konvensional ataupun bahkan *overlapp* dengan SAB lainnya, sehingga dengan pemetaan tersebut kemudian

dapat didesain suatu sistem kelembagaan yang saling sinergi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya. Dari berbagai *wacana* publik tentang eksistensi SAB, maka evaluasi lembaga penunjang merupakan suatu hal yang *esensial* perlu dilakukan. Evaluasi tersebut dilakukan untuk menemukan satu hasil penilaian final untuk menentukan apakah suatu SAB perlu dipertahankan, diberdayakan atautkah dihapuskan.

Dengan harapan-harapan tersebut, tentunya evaluasi harus dilakukan terhadap SAB satu per satu secara *case study* mencakup analisis mendalam suatu SAB dan lingkungan strategisnya. Selain itu, tentunya evaluasi SAB harus didasarkan pada indikator-indikator yang sesuai. Untuk itu tulisan ini berupaya menemukan definisi, karakteristik dan peran yang diharapkan dari SAB dalam administrasi publik di Indonesia, membangun indikator evaluasi SAB, yang pada akhirnya dapat digunakan sebagai pisau analisis untuk meninjau kembali eksistensi suatu SAB. Indikator inipun diharapkan dapat melandasi argumentasi hasil evaluasi SAB yang dilakukan secara kasuistis.

### **3.2 Eksistensi dan Peran SAB**

Persepsi publik tentang batasan SAB hingga kini masih belum terdapat keseragaman. Ketidakeragaman ini ditemukan dari hasil identifikasi SAB - (yang dilakukan oleh beberapa institusi yaitu MenPAN, Litbang Kompas (2005) dan pakar praktisi yaitu Assidiqie (2006) dan Indrayana, (2005) - dibandingkan dengan penyebutan dalam peraturan perundangan pembentukan SAB terkait. Dari hasil pantauan tersebut terbukti bahwa suatu lembaga yang dikategorikan SAB oleh institusi dan pakar administrasi publik, belum tentu disebut sebagai SAB dalam dasar hukum pembentukannya. Sebagai contoh institusi yang dikategorikan sebagai SAB namun dalam peraturan perundangan pembentukannya tidak menyebutnya sebagai SAB adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menurut UU No. 30 Tahun 2002 disebut sebagai Lembaga Negara, tetapi oleh institusi dan pakar tetap disebut sebagai SAB. Demikian juga dengan Komisi Yudisial dan Komisi Pemilihan Umum serta Komisi Penyiaran Indonesia, yang menurut dasar hukum pembentukannya merupakan lembaga negara, tetapi oleh para pakar dikategorikan sebagai SAB.

Selain pengertian SAB yang berbeda-beda, terdapat penyebutan atau nama lain SAB dalam wacana publik yang bervariasi. Dalam berbagai media yang dipublikasi, baik cetak ataupun elektronik, beberapa istilah digunakan untuk menjuluki SAB, di antaranya adalah: Organisasi Independen dalam buku Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (LAN, 2003). LAN menyatakan bahwa Organisasi independen dibentuk untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam rangka penyelenggaraan negara atau instansi pemerintah yang ada, yang bersifat mandiri dan bebas dari campur tangan pemerintah atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur oleh peraturan perundangan seperti pembentukan dan anggarannya. LAN menyatakan organisasi independen memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Keberadaannya didasarkan peraturan perundang-undangan
2. Melaksanakan tugas – tugas tertentu dalam rangka penyelenggaraan negara yang bersifat mandiri dan tidak dilakukan oleh lembaga negara atau instansi pemerintah yang ada
3. Pembiayaan dari anggaran pendapatan dan belanja negara
4. Nomenklatur organisasi independen dapat disebut Komisi atau nama lain yang lebih sesuai.
5. Kedudukan
  - a. Berada di luar organisasi pemerintah
  - b. Bertanggungjawab kepada masyarakat
  - c. Tidak memihak kepada institusi/individu tertentu dan tidak dapat diintervensi oleh siapapun
6. Tugas
  - a. Melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan kebijakan dalam bidang urusan pemerintahan tertentu
  - b. Melaksanakan tugas dalam bidang urusan pemerintahan negara tertentu yang tidak dilakukan oleh lembaga negara atau instansi pemerintah yang ada
7. Wewenang
  - a. Mengajukan pertanyaan dan pernyataan pendapat;
  - b. Melakukan pemeriksaan
  - c. Melakukan monitoring dan klarifikasi

- d. Memberikan rekomendasi pada instansi terkait
  - e. Memberikan informasi kepada media massa
8. Susunan organisasi/keanggotaan
- a. Susunan keanggotaan organisasi independen dapat terdiri dari : Ketua dan Wakil Ketua, unsur anggota dan sekretariat sebagai unsur penunjang
  - b. Keanggotaan organisasi independen dapat berasal dari misalnya, tokoh agama, tokoh masyarakat, anggota lembaga swadaya masyarakat dan kalangan perguruan tinggi.

Penyebutan lain SAB dikemukakan oleh pakar terkemuka, yaitu Denny Indrayana (2005) dan Jimly Asshiddiqie (2006). Mereka menyebut SAB dengan mengacu pada fenomena lembaga independen yang telah lebih dahulu terjadi di negara-negara modern seperti Amerika dan Inggris. Para pakar menyebut SAB sebagai lembaga – lembaga yang bersifat independen. Independen dalam hal ini memiliki makna bahwa pemberhentian anggota hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukannya, tidak seperti lembaga biasa yang dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden. Selain makna di atas, independen juga berarti:

- 1. Memiliki kepemimpinan yang kolektif,
- 2. Kepemimpinan tidak dikuasai mayoritas partai tertentu,
- 3. Masa jabatan komisi tidak habis bersamaan tetapi bergantian (*staggered terms*).

Selanjutnya Wikipedia Indonesia memberikan istilah Badan Ekstra Struktural yang didefinisikan sebagai lembaga yang dibentuk untuk memberi pertimbangan kepada Presiden atau [Menteri](#), atau dalam rangka koordinasi atau pelaksanaan kegiatan tertentu atau membantu tugas tertentu dari suatu [Kementerian](#). Lembaga ini bersifat ekstra struktural, dalam arti tidak termasuk dalam struktur organisasi Kementerian, Kementerian, ataupun [Lembaga Pemerintah Non Kementerian](#). Lembaga ini dapat dikepalai oleh Menteri, bahkan Wakil Presiden ataupun Presiden.

Sebuah buletin terbitan Kementerian Tenaga Kerja, menyebut lembaga non unit kerja seperti Tim, Dewan, Komite, atau Badan. Non unit kerja dalam artikel tersebut dimaksudkan sebagai lembaga yang tidak memproduksi barang atau jasa, tetapi output

lembaga ini lebih merupakan formulasi kebijakan ataupun saran-saran, sehingga yang dilakukan oleh para anggota adalah melakukan kajian, berdiskusi dan berdialog.

Dari berbagai upaya untuk memberikan batasan SAB tersebut, manakah yang dapat dijadikan acuan sesuai dengan kondisi dalam administrasi publik di Indonesia? Bagi penulis hal ini tidaklah mudah, karena batasan SAB yang telah dirumuskan tersebut pastilah sudah melalui analisis dan penelaahan yang dalam. Namun demikian tanpa mengesampingkan batasan yang telah dirumuskan beberapa instansi dan pakar, ada baiknya untuk mengidentifikasi SAB di Indonesia untuk kemudian dapat di peroleh rumusan baku yang dapat mewakili SAB dalam *existing condition* di Indonesia, apakah sebetulnya SAB itu.

Belajar dari pendapat pakar dan selanjutnya beberapa item tersebut dijadikan item untuk menentukan Definisi SAB yang dilakukan terlebih dahulu melalui identifikasi SAB. Selain beberapa item tersebut, terdapat beberapa item lain yang perlu diperhatikan. Beberapa item itu merujuk pada pendapat Jimly Assiddiqie (2006) yang mengidentifikasi lembaga pemerintahan melalui kategori hirarki, ranah dan lapis. **Hirarki** menunjukkan pada level pemerintahan mana eksistensi sebuah SAB, apakah pada hirarki negara/nasional, pemerintah pusat, atau pemerintah daerah. **Ranah** menunjukkan cabang kekuasaan manakah bidang tugas suatu SAB, apakah eksekutif, yudikatif, legislatif, ataukah campuran diantara ketiganya. Sedangkan **lapis**, menunjuk kepada karakteristik tugas, apakah *primary* (utama/*operating*) ataukah *auxiliary* (pendukung/*Coordinating, Advisory*) terhadap suatu bidang tugas. Tentunya tugas dan kewenangan SAB dijadikan pijakan untuk menentukan berbagai kriteria tersebut. Tabel 3.1 merupakan identifikasi beberapa SAB yang mewakili karakteristik hampir seluruh SAB yang dihimpun berdasarkan peraturan perundang-undangan pembentukannya.

Tabel 3.1

Identifikasi beberapa SAB

NO	SAB dan dasar hukum pembentukannya	Kategori		
		Hirarki, Ranah, Level	Sifat, kedudukan, Anggota	Tugas/fungsi

1	2	3	4	5
1.	<p>Komisi Perlindungan Anak Indonesia</p> <p>(UU No. 23 Tahun 2002 jo.Keppres No. 77 Tahun 2003)</p>	<p>H: Pusat</p> <p>R: Eksekutif</p> <p>L: Auxiliary: Advisory</p>	<p>S: Independen</p> <p>K: pusat, perwakilan di daerah</p> <p>A: unsur Pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat, Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, Organisasi Sosial, Organisasi Kemasyarakatan, organisasi Profesi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Dunia Usaha, dan kelompok masyarakat</p>	<p>Pemberian saran kepada Presiden</p> <p>Sosialisasi peraturan Perundang-undangan</p>
2.	<p>Komisi Yudisial</p> <p>UU No 22 Tahun 2004</p> <p>Unik: dasar UUD</p>	<p>H: Negara</p> <p>L: Auxiliary: Advisory terhadap DPR</p>	<p>S: Mandiri</p> <p>K: Negara</p> <p>A: Mantan hakim, praktisi hukum, akademisi hukum, dan anggota masyarakat</p>	<p>a) melakukan pendaftaran calon Hakim Agung;</p> <p>b) melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung;</p> <p>c) menetapkan calon Hakim Agung; dan</p> <p>d) mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.</p>
3.	<p>Komisi Pemilihan Umum</p> <p>UUD 1945, UU No 22 Tahun 2007, Keppres No. 54 Tahun 2003</p>	<p>H: Negara</p> <p>L: Primary : melaksanakan tugas tertentu</p>	<p>S: Independen</p> <p>K: Pusat/Daerah</p> <p>A: Masyarakat, akademisi</p>	<p>Merencanakan penyelenggaraan Pemilu, organisasi dan tata kerja semua tahapan pelaksanaan Pemilu;</p> <p>mengkoordinasikan, menyelenggarakan,</p>



				dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu; menetapkan peserta Pemilu; dan lain-lain
4.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia  UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM	H: Negara  R: Legislatif (pengawasan)  L: Primary	S: Independen  K: Negara (perwakilan di daerah)  A: Tokoh Masyarakat yang profesional	Pengkajian dan penelitian tentang HAM, Penyuluhan tentang HAM,  Pelayanan pengaduan serta tindak lanjutnya, Mediasi terkait dengan permasalahan HAM
5.	Komite Akreditasi Nasional (PP No. 102 Tahun 2000 Keppres No. 78 Tahun 2001	H: SAB Pusat  R: Eksekutif  L: Primary dan Auxiliary	S: Independen  K: Dibawah dan TJ pada Pres	Pelayanan Akreditasi, pemberian saran pada BSN
6.	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999  UU No. 30 Tahun 2002  Perpres No. 63 Tahun 2005)	H: Negara  R: yudikatif dan eksekutif (campuran)  L: Primary	S: Independen  K: Negara (perwakilan di daerah)  A: Unsur Pemerintah dan Masyarakat	Pemberantasan kasus korupsi (tertentu), dari penangkapan, penyelidikan penuntutan hingga eksekusi
7.	Komisi Banding Merek (PP No. 32 Tahun 1995  PP No. 7 Tahun 2005)	H: Pusat  R: Eksekutif  L: Primary:  Operating	S: Independen  K: Dibawah Dep Hukum dan HAM Tj pada Presiden  A: Ahli dan pemeriksa Merk senior dari instansi pemerintah dan	Seleksi permohonan banding merek terhadap permintaan Merk yang ditolak

			masyarakat	
8.	Komisi Banding Paten (PP No. 40 Tahun 2005)	H: Pusat R: Eksekutif L: Primary Operating	S: Independen  K: Dibawah Dep KUM dan HAM  A: Ahli dan pemeriksa paten senior dari instansi pemerintah dan masyarakat	Seleksi permohonan banding paten terhadap permintaan paten yang ditolak
9.	Komisi Penyiaran Indonesia  (UU No. 32 Tahun 2002 Keppres No. 267/M/2003)	H: Negara R: Campuran Legislatif (pengawasan) dan Eksekutif L: Primary	S: Independen  K: Pusat / daerah  A: tokoh yang diusulkan masyarakat , dipilih oleh DPR/DPRD	Mewadahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran, penetapan standard, pengendalian dan koordinasi
1	2	3	4	5
10.	Komisi Kepolisian Nasional (UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Perpres No. 17 Tahun 2005)	H: Pusat R: Eksekutif L: Auxiliary, Advisory	S: Independen  K: Tj pada Presiden  A: 3 orang dari pemerintah  3 orang pakar kepolisian  3 orang tokoh masyarakat	Pemberian pertimbangan tentang pengangkatan dan pemberhentian kepala kepolisian nasional
11.	Komisi Kejaksaan (UU 16 tahun 2004 Perpres No. 18 Tahun 2005)	H: Pusat R: Eksekutif L: Auxiliary, Advisory	S: Independen  K: Tj pada Presiden  A: mantan jaksa, praktisi hukum, akademisi hukum,	Pengawasan jaksa, pegawai/organisasi kejaksaan, dan pemberian saran kepada Jaksa Agung

			dan anggota masyarakat	atas hasil pengawasan
12.	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah  (Presiden Republik Indonesia No. 28 tahun 2005)	H: Pusat  R: Eksekutif  L: Auxiliary-Advisory	S: Independen  K: Dibawah dan tanggungjawab kepada Presiden  A: Ketua Menteri Dalam Negeri  Anggota: Kepala Daerah seluruh Indonesia	Pemberian saran kepada Presiden mengenai:  - pembentukan, penggabungan, pembentukan daerah khusus - dana perimbangan - analisis kemampuan daerah

Diolah dari berbagai sumber

Dengan merujuk pada berbagai kategorisasi SAB pada tabel di atas, secara garis besar SAB dapat terbagi dalam tiga jenis yaitu:

1. *Legislative-Primary* yaitu SAB yang masuk dalam ranah legislatif, umumnya SAB tersebut berada pada level primary. SAB dalam kategori ini melaksanakan fungsi pengawasan dan perumusan kebijakan bidang tertentu, yang memerlukan sifat indepen agar imun dari pengaruh pihak atau kepentingan manapun. Dasar hukum pembentukan SAB kategori ini berupa Undang-Undang. Beberapa SAB yang berada pada ranah dan level ini juga melaksanakan tugas-tugas operasional yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Contoh SAB dalam kategori ini adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. *Executive-Primary* yaitu SAB yang masuk dalam ranah eksekutif dan berada pada level primary memiliki fungsi pelaksanaan bidang tertentu yang memerlukan sifat independensi dalam pelaksanaan tugasnya. Umumnya SAB ini dibentuk berdasarkan Peraturan presiden atau Keputusan Presiden. Berdasarkan identifikasi, SAB tersebut umumnya berkontribusi kepada lembaga pemerintah lainnya meskipun dalam pelaksanaan tugasnya SAB tersebut harus bertanggungjawab kepada Presiden. SAB yang termasuk dalam kategori ini salah

satunya adalah komisi banding merk dan komisi banding paten, serta Komisi Akreditasi Nasional

3. *Executive-Auxiliary* yaitu SAB yang masuk dalam ranah eksekutif pada umumnya berada pada level auxiliary. Pada kategori ini terdapat dua jenis fungsi SAB yang berbeda, yaitu SAB yang berfungsi melakukan koordinasi (*coordinating*), dan SAB yang berfungsi memberikan saran/rekomendasi kebijakan kepada Presiden (*advisory*).

3.1. *Auxiliary-Coordinating* yaitu SAB yang melakukan koordinasi pada umumnya beranggotakan jabatan, misalnya Dewan Ketahanan pangan, yang diketuai oleh Presiden, dan beranggotakan para Menteri.

3.2. *Auxiliary-Advisory* yaitu SAB yang memberikan saran pertimbangan dapat dibagi menjadi dua jenis berdasarkan pembentukannya, yaitu :

3.2.1. SAB yang dibentuk oleh Presiden untuk memberikan saran dan pertimbangan bidang tertentu kepada Presiden, seperti UKP4 dan Staf Presiden. Anggota SAB ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan terdiri dari orang-orang yang dianggap memiliki kompetensi yang diperlukan, baik berasal dari PNS ataupun Profesional bidang lain.

3.2.2. SAB yang terbentuk untuk mewakili golongan tertentu guna memberikan masukan dan saran kepada pemerintah, misalnya Dewan Pers dan Dewan Gula. SAB ini beranggotakan aktor yang terkait dalam bidang tertentu dan memiliki kepentingan dan berpengaruh secara strategis dalam sistem pemerintahan/politik/sosial atau sistem perekonomian nasional.

Selain ketiga kategori tersebut, terdapat beberapa SAB yang sulit mendefinisikan pada ranah mana SAB tersebut berada. Namun demikian SAB jenis ini tidak banyak terdapat dalam daftar SAB yang ada di Indonesia.

Dengan demikian berdasarkan karakteristik tugas dan fungsinya, secara sederhana terdapat empat jenis SAB dalam sistem administrasi publik di Indonesia, yaitu :

1. SAB yang melakukan pengawasan, SAB ini umumnya dibentuk Negara melalui Undang – Undang atau bahkan Undang-Undang Dasar untuk mengawasi aparatur ataupun organ-organ dalam sistem administrasi Publik.
2. SAB yang melaksanakan pelayanan bidang tertentu. SAB ini dibentuk oleh Presiden, Kementerian Negara, dan Pemerintah Daerah.
3. SAB yang melakukan koordinasi pada rumpun bidang tertentu. SAB ini dibentuk oleh Presiden dan Pemerintah Daerah.
4. SAB yang memberikan saran dan pertimbangan. SAB ini dibentuk oleh Presiden, Kementerian Negara dan Pemerintah Daerah.

Jenis-jenis SAB berdasarkan Hirarki, Kedudukan, dan karakteristik tugas dan fungsi diilustrasikan pada gambar 3.1.



Gambar 3.1.

Jenis SAB berdasarkan ruang lingkup dan karakteristik tugas dan fungsi

Selain pendapat pakar dan identifikasi SAB, perlu juga melihat karakteristik SAB di beberapa negara di mana ditemukan variasi struktur dan fungsi organisasi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat (nasional) maupun di tingkat daerah (lokal). Variasi struktur dan fungsi organisasi ini merupakan bentuk respon negara dan para pengambil keputusan untuk

mengorganisasikan berbagai kepentingan yang semakin kompleks. Dalam Buku Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie SH (2006. Hal 7), R Rhodes menyebut organisasi dengan variasi struktur dan fungsi baru ini sebagai *intermediate institution* yang mempunyai tiga peran utama yaitu:

1. Lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*).
2. Melakukan pemantauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintah pusat.
3. Mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.

Organ-organ tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non departemental agencies, single purpose authorities*, dan *mixed publik private institutions*.

Di negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti Amerika dan Perancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad 20 ini, tengah mengalami banyak bertumbuhan lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut biasa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Diantara lembaga-lembaga itu ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dapat dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.

Semua lembaga-lembaga atau organ tersebut bukan atau tidak dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta atau lembaga non pemerintahan (ornop) atau NGO's (*non governmental organizations*). Namun, keberadaannya tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun cabang kekuasaan kehakiman (*judiciary*). Ada yang bersifat independen dan ada pula yang semi atau *quasi independen*, sehingga biasa juga disebut pula *independent and quasi independent*

*agencies, corporations, commitees, and commissions.*<sup>66</sup> Sebagian di antara para ahli tetap mengelompokkan *independent agencies* semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan eksekutif. Akan tetapi, ada pula sarjana yang mengelompokkannya secara tersendiri sebagai *the fourth branch of the government*. Seperti yang dikatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp (1998) bahwa lembaga regulator dan monitor merupakan jenis administrasi mandiri yang berkembang secara luas di Amerika (yang kemudian disebut sebagai cabang keempat dari cabang kekuasaan negara) di Amerika umumnya dikenal sebagai Komisi Regulasi Independen (*Independent Regulatory Commisions*). Dari segi tipe Knapp (1998), secara sederhana juga dapat dibedakan adanya *three main types of specialized administration*, yaitu : 1) *regulatory and monitoring bodies*, 2) *those responsible for the management of publik service*, and 3) *those engaged in productive activities*.

Badan-badan atau lembaga-lembaga independen yang menjalankan fungsi regulasi dan pemantauan biasanya berada di tingkat federal atau pusat (nasional). Sebagai contoh di Amerika Serikat, dimana lembaga ini disebut sebagai *the headless fourth branch of the government*. Di Italia, jumlahnya sekitar 40.000 buah lembaga yang biasa disebut *enti pubblici*. Sedangkan di Inggris, yang jumlahnya sekitar lebih dari 500 buah lembaga, biasa disebut *quasi autonomus non governmental organization* atau yang disingkat *quango`s*. Namun, di hampir semua negara demokrasi yang mempunyai cukup banyak lembaga semacam ini biasa disebut atau dengan bentuk organisasinya adalah komisi, komite, dewan atau dengan sebutan lain yang menjalankan fungsi sebagai pengelola pelayanan umum (*management of public services*).

Lembaga-lembaga seperti ini memang mirip dengan organisasi non pemerintah (ornop), karena berada di luar struktur pemerintahan eksekutif. Akan tetapi, keberadaannya bersifat publik, juga didanai oleh dana publik, serta untuk kepentingan publik, sehingga tidak dapat disebut sebagai *NGO`s* dalam arti yang sebenarnya. Oleh karena itu, secara tidak resmi memang masuk akal juga untuk disebut sebagai *quasi*

---

<sup>66</sup> [http://courses.unt.edu/chadler/SLIS5647/slides/ds\\_02\\_adminiReg/sldoo8.htm](http://courses.unt.edu/chadler/SLIS5647/slides/ds_02_adminiReg/sldoo8.htm), dan sld009.htm., 5/15/2005.

NGO's yang merupakan singkatan dari *quasi autonomous non governmental organization*.<sup>67</sup>

Dengan berbagai tinjauan yang telah dibahas tersebut, SAB di Indonesia dapat diidentikkan dengan Lembaga yang pada umumnya independen, bukan termasuk kementerian ataupun LPNK, dan organisasi pemerintahan konvensional lainnya, memiliki keunikan tugas dan fungsi yang menjadikannya independen, dan dapat beranggotakan orang-orang ataupun pejabat dari berbagai institusi yang berbeda-beda .

### 3.3 Pola Hubungan SAB dengan Lembaga lain

#### 3.3.1 Bidang Pemberantasan Korupsi

Organisasi SAB ataupun pemerintahan yang tergabung dalam kelompok pemberantasan korupsi, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Komite Koordinasi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Komisi Ombudsman, Kejaksaan Agung, Kepolisian, BPKP dan BPK.

Meskipun masing-masing memiliki tugas dan fungsi sendiri-sendiri tetapi karena bidang tugasnya memiliki keterkaitan dalam pemberantasan korupsi maka dapat terjadi potensi *overlapp*.

Berdasar informasi yang diperoleh, diketahui bahwa KPK merupakan lembaga pemberantas korupsi yang paling kuat, dimana KPK berada pada hirarki Negara dengan kewenangannya yang dapat mengambil alih pengusutan, penyelidikan dan penuntutan dari Kepolisian dan Kejaksaan Agung. Keterkaitan antara KPK dengan Kejaksaan Agung, Kepolisian dan BPKP pun diatur dalam kewenangan KPK dalam pelaksanaan tugas nya.

Lembaga Negara lain yang terkait dengan pemberantasan korupsi adalah BPK, namun demikian, tugas utama BPK bukan semata-mata pemberantasan korupsi

---

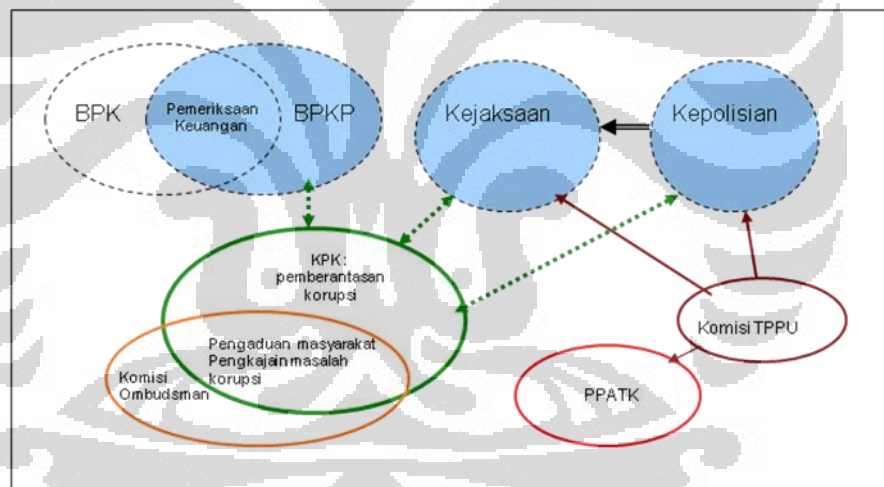
<sup>67</sup> Lembaga quasi autonomous non governmental organizations dapat dikatakan sebagai organisasi quasi non pemerintah yang bersifat otonom yang sepiantas kelihatan seperti NGO, tetapi bukan NGO. Cara kerjanya mirip NGO, tetapi dibentuk oleh negara dan sebagian besar atau pada umumnya dibiayai dengan anggaran negara. Karena itu, lembaga ini disebut sebagai quasi NGO's.



melainkan audit penggunaan APBN. Hubungan antara BPK dengan lembaga pemberantas korupsi lainnya pun tidak jelas.

Selain organisasi-organisasi terkait pemberantas korupsi, pengauditan tidak hanya dilakukan berdasar penggunaan anggaran, tetapi juga melalui pengawasan transaksi keuangan dengan dibentuknya PPATK. Dalam pelaksanaan tugasnya PPATK pun harus berkoordinasi selain dengan institusi perbankan melalui BI, juga dengan instansi pemberantas korupsi lainnya, seperti Kepolisian dan Kejaksaan. Pengkoordinasian dalam rangka pelaksanaan tugas PPATK dilakukan oleh Komite Koordinasi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Hubungan antara PPATK dengan insititusi lainnya seperti KPK dan Komisi Ombudsman tidak ada. Namun keduanya melayani pengaduan dari masyarakat terkait kasus korupsi. Adapun ilustrasi mengenai hubungan dalam kelompok ini dapat dilihat pada gambar 3.2 berikut ini:



Gambar 3.2:  
Pola Hubungan Lembaga Bidang Pemberantasan Korupsi

Keterangan :

1. Tanda panah putus-putus menunjukkan pola hubungan yang jelas antara KPK dengan konstituennya.
2. Tanda panah utuh menunjukkan garis koordinasi komisi TPPU dengan konstituennya.
3. Tanda panah ganda menunjukkan hubungan mekanisme kerja antara Kejaksaan dan Kepolisian

*Overlapp* antara Komisi Ombudsman dengan KPK berada pada pelayanan pengaduan masyarakat serta pemberantasan Korupsi, Komisi Ombudsman memiliki tugas pemberantasan KKN, KPK bertugas memberantas Korupsi. Namun demikian, karena KPK memiliki kewenangan yang lebih jelas serta pola hubungan yang sangat jelas dengan instansi Kepolisian dan Kejaksaan serta BPKP yang menyebabkan KPK dapat tampil lebih baik dalam pemberantasan korupsi, dengan demikian performa Komisi Ombudsman menjadi tidak nampak.

Masalah lain terkait dengan tugas Komisi Ombudsman adalah tugasnya untuk membuat rancangan UU Ombudsman, yang idealnya sudah selesai (Komisi Ombudsman dibentuk pada tahun 2000). Tidak hanya itu, keterangan dari Komisi ombudsman sendiri tentang isi rancangan UU Ombudsman semakin memperlihatkan overlapp antara Komisi Ombudsman dengan Lembaga Non Struktural yang terkait dengan advokasi kepada masyarakat, seperti HAM, Hak Anak, Hak Perempuan, Pemberantasan Korupsi, dan lain-lain. Dengan berbagai fakta di atas, dengan berdasar pada prinsip pembagian tugas, konsep departementasi, efisiensi dan trend birokrasi untuk downsizing organisasi pemerintahan maka terdapat pemikiran – pemikiran untuk ke arah yang lebih baik sebagai berikut:

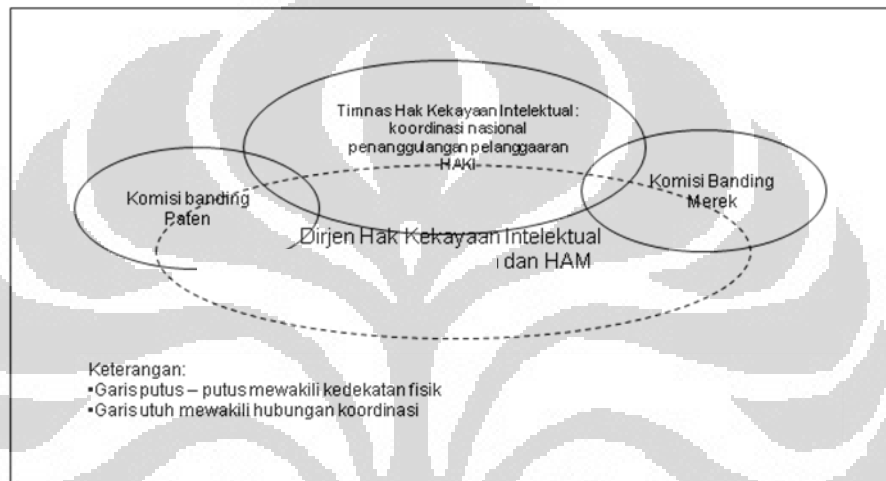
- Pengintegrasian fungsi Komisi Ombudsman pada organisasi lain, dengan implikasi bahwa Komisi Ombudsman tersebut dihapus, atau
- Penggabungan SAB yang terkait dengan ombudsman menjadi komisi ombudsman yang berimplikasi kepada penghapusan SAB lain yang terkait dengan ombudsman dan penguatan kelembagaan komisi ombudsman.

### **3.3.2 Bidang Hak Kekayaan Intelektual.**

Serumpun bidang Hak Kekayaan Intelektual, terdiri dari Komisi banding merek, Komisi Banding Paten, dan Tim Nasional Hak Kekayaan Intelektual yang berpotensi overlapp dengan Kementerian Hukum dan HAM. Meskipun ada potensi overlapp, namun kemungkinan tersebut kecil, dimana Sekretariat TimNas HAKI ataupun kedua komisi tersebut melekat pada Kementerian Hukum dan HAM sehingga koordinasi di antara mereka dapat dilakukan dengan baik karena adanya

kedekatan fisik tersebut. Eksistensi Komite banding paten dan merekpun dibentuk sebagai komplemen Kementerian Hukum dan HAM dalam melaksanakan tugasnya di bidang merek dan paten sedangkan kehadiran TIMNAS HAKI menjembatani hubungan antara ketiganya yang tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Kementerian Hukum dan HAM dikarenakan sifat Komite tersebut yang independen.

Ilustrasi hubungan antara organisasi dalam kelompok ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber : diolah dari hasil analisis

Gambar 3.3:  
 Pola Hubungan antara Lembaga Bidang Kekayaan Intelektual

### 3.3.3 Bidang pendukung pelaksanaan HAM

Dalam UU tentang HAM, hak anak dan hak perempuan juga disinggung, sehingga HAM telah juga melingkupi urusan Hak Anak dan Perempuan, selain itu, urusan pengkajian dan sosialisasi hukum tentang perlindungan anak dan perempuan juga dilakukan oleh Kementerian Peranan Wanita. Permasalahan dalam kelompok ini adalah, tidak ada integrasi antara ke lima organisasi / unit organisasi ini, dimana baik Komnas HAM, Komisi Anti Kekerasan Terhadap Perempuan maupun Komisi Perlindungan Anak Indonesia, bersifat independen. Mengingat semua lembaga ini bersumber pada APBN, maka harus ada rasionalisasi ataupun restrukturisasi. Dalam rangka restrukturisasi tersebut ada dua alternatif yang dapat dilakukan, yaitu:

1. Pengintegrasian tugas dan fungsi, pengaturan kembali tugas dan fungsi dengan memutuskan organisasi mana melakukan apa, dan bagaimana hubungannya dengan organisasi lainnya, hingga tidak terjadi tumpang tindih.
2. Pembubaran organisasi/unit organisasi, dengan menguji mana yang lebih efektif dan produktif dalam melakukan tugas dan fungsinya.
3. Pembentukan pola hubungan antara KPAI dan Komnas Perlindungan Anak serta Komnas HAM dengan Dewan Pertimbangan Presiden, terkait tugas pemberian nasehat dan masukan kebijakan bidang HAM, Perlindungan Anak dan Perlindungan Perempuan.



Sumber : diolah dari berbagai sumber

Gambar 3.4 :  
Pola Hubungan Lembaga Bidang Hak Asasi Manusia

### 3.3.4 Bidang Hukum

Kelompok serumpun bidang hukum terdiri dari Komisi Hukum Nasional dan Kementerian Hukum dan HAM. Komisi Hukum Nasional merupakan SAB yang independent dan berdiri sendiri, tanpa ada hubungan atau mekanisme kerja dengan Kementerian Hukum dan HAM. Tugas dan fungsi Komisi Hukum Nasional overlap dengan Pusat Perencanaan Hukum Nasional di Kementerian Hukum dan HAM. Dengan demikian pembubaran salah satu unit kerja merupakan formulasi rekomendasi yang mungkin, di mana perlu dilihat terlebih dahulu mana yang berkinerja lebih baik, karena kedua-duanya berada di bawah Presiden.

### 3.3.5 Supporting Unit

Kelompok Supporting kepada Presiden, yang terdiri dari UKP4 (dulu UKP3R) dan Staf Khusus Presiden yang berpotensi *overlap* dengan lembaga pemerintahan lainnya. Dari analisis, nampak bahwa tugas UKP4 dan staf khusus Presiden tidak ada *overlapping*.

Dengan melihat pada tugas dan fungsi UKP4 nampak bahwa ia menjadi sumber informasi, perencanaan dan konsep percepatan pelaksanaan kebijakan dan program nasional serta reformasi. Dalam hal ini UKP4 hanya memberikan bantuan (bukan pelaksana secara langsung).

Namun demikian masih terdapat potensi tumpang tindih fungsi dengan organisasi pemerintahan yang bersifat *technostructure*, seperti Kementerian Perencanaan dan Pembangunan, Bappenas, Kementerian PAN&RB, Kementerian Dalam Negeri, dan Lembaga Administrasi Negara, dan dengan Komisi Ombudsman Nasional

Lebih jauh lagi melihat sasaran UKP4 saat ini yaitu:

- perbaikan iklim usaha / investasi dan sistem pendukungnya
- pelaksanaan sistem reformasi administrasi pemerintahan
- peningkatan kinerja Badan Usaha Milik Negara
- perluasan peranan Usaha Kecil dan Menengah
- Perbaikan penegakan hukum

Dengan melihat sasaran ini terdapat potensi *overlap* antara UKP4 (selain yang disebut sebelumnya), yaitu: Kementerian Koordinasi bidang Ekonomi dan Kementerian Perindustrian dan Kementerian Perdagangan untuk sasaran butir (a), Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah untuk sasaran butir (d), dan Kementerian BUMN untuk sasaran butir (c) serta Komisi Hukum Nasional untuk butir (e).

Namun demikian SAB ini memiliki keunggulan yaitu dikendalikan langsung oleh Presiden dan untuk kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsinya, Kepala UKP4 dapat menghadiri sidang kabinet paripurna dan sidang kabinet lain yang terkait dengan tugas fungsinya. Selanjutnya memang ditentukan bahwa untuk menyelaraskan dan mensinkronkan dengan proiritas program, UKP4 memperhatikan saran dan

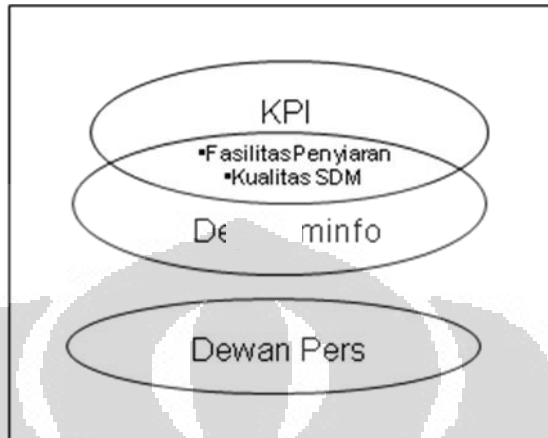
pertimbangan Menteri, dan Pimpinan instansi terkait yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Kementerian Negara bidang Ekonomi. Hal ini menunjukkan kekurangtegasan hubungan kerja antara UKP4 dengan instansi yang (erat) terkait dengan tugas dan fungsinya yang tidak menegaskan adanya interaksi aktif berupa koordinasi dan diskusi riil antara UKP4 dengan instansi terkait.

### **3.3.6 Bidang Informasi dan Komunikasi**

Kelompok bidang informasi dan komunikasi, yaitu Dewan Pers, Komisi Penyiaran Indonesia, Kementerian Komunikasi dan Informatika. Tidak berbeda pada kelompok dukungan pelaksanaan HAM, permasalahan yang ada pada kelompok ini adalah ketiadaan integrasi antara ketiga organisasi ini. Dewan Pers adalah organisasi independen dan anggarannya bersumber dari insan Pers, sedangkan KPI merupakan Lembaga Negara yang anggotanya dipilih oleh anggota DPR dan DPRD. Secara umum dilihat dari tugas dan fungsinya; KPI berperan sebagai lembaga advokasi kepada masyarakat atas kegiatan penyebaran informasi, mulai dari upaya menjamin masyarakat mendapatkan informasi yang berhak didapatkan masyarakat hingga menindaklanjuti pengaduan masyarakat akan terhadap penyelenggaraan penyiaran; Dewan Pers berperan sebagai lembaga advokasi kepada civitas pers (baik perusahaan pers maupun insan pers) untuk kebebasan pers; sedangkan Kementerian Komunikasi dan informasi berperan sebagai regulator sekaligus fasilitator penyelenggaraan informasi dan komunikasi. Namun apabila ditilik lebih lanjut terdapat tugas yang bersinggungan antara KPI dengan Kementerian Komunikasi dan Informasi, di mana keduanya melakukan fungsi bidang sumber daya penyiaran. Dengan demikian semestinya membentuk pola hubungan antara Kementerian Komunikasi dan Informasi dengan KPI, di mana KPI membantu pengaturan infrastruktur penyiaran dan masukan untuk standard profesionalitas penyiar / lembaga penyiaran sedangkan Kementerian Komunikasi melalui Direktorat penyiaran melaksanakan standardisasi dan pelaksanaan sarana dan prasarana penyiaran dan standardisasi profesionalitas penyiar dan lembaga penyiaran.

Dengan demikian, secara ideal tidak diperlukan adanya pola hubungan antara Dewan Pers dengan KPI ataupun Kementerian Kominfo, tetapi pola hubungan perlu didesain antara KPI dengan Kementerian Kominfo. Untuk beberapa KPI di daerah (Kabupaten Badung, Kota Denpasar) pola hubungan ini sudah tercipta, di mana kedudukan KPI melekat dengan perangkat daerah KOMINFO. Tetapi pada daerah lain

seperti Provinsi Bali, KPI merupakan lembaga mandiri, yang tidak memiliki hubungan dengan perangkat daerah Kominfo.



Gambar 3.5  
Pola Hubungan Bidang Informasi

### 3.3.7 Bidang Penelitian dan Pengembangan

Di level pemerintah pusat bidang penelitian dan pengembangan dilaksanakan oleh Kementerian Negara dan LPNK yakni Kementerian Negara Riset dan Teknologi, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Badan Penelitian dan Pengembangan Teknologi. Sementara itu terdapat pula SAB yang serumpun di bidang ini, yaitu Dewan Riset Nasional. Namun demikian, tugas dewan riset nasional berbeda dengan tugas lembaga yang serumpun, di mana DRN hanya memberikan saran pertimbangan kepada Menteri Riset dan Teknologi terhadap kebijakan di bidang Riset dan Teknologi. Anggotanya yang terdiri dari para akademisi dari universitas dan lembaga-lembaga penelitian menjadikan keunikan lembaga ini, di mana diharapkan output dari DRN ini kaya akan masukan – masukan dari berbagai disiplin ilmu dan dari berbagai lembaga penelitian. Di tingkat daerah, DRN memberikan masukan kebijakan terkait bidang teknologi kepada pemerintah daerah, tidak terpaku pada riset dan teknologi, tetapi juga pada kebijakan lainnya. Kemunculan DRN pun disemangati untuk memasukkan hasil-hasil kajian dalam kebijakan pemerintahan sesuai dengan kondisi masyarakat lokal sehingga dapat di aplikasikan dan tidak semata-mata hanya untuk kepentingan politis belaka. Namun demikian, masih terdapat beberapa kekurangan dari kinerja Dewan Riset terutama di daerah, di mana eksistensinya kurang mendapatkan dukungan dari Aktor Pemerintah

Daerah (DRD Sumatera Selatan) sehingga masukannya tidak dijadikan bahan pertimbangan oleh aktor pemerintah, terdapat Dewan Riset Daerah yang meminta anggaran untuk melakukan Riset (DRD Kalimantan Selatan) padahal Dewan Riset bukanlah lembaga pelaksana kajian melainkan wadah untuk para pelaku riset dan berfungsi sebagai jembatan hasil riset dengan kebijakan daerah.

Dengan realitas DRN dan DRD tersebut di atas, kiranya Dewan Riset Nasional dan Dewan Riset Daerah termasuk SAB yang perlu diberdayakan, mengingat bahwa sebuah kebijakan perlu didasari oleh riset dan pijakan-pijakan akademis. Pemberdayaan DRD atau DRN tersebut dilakukan dengan meningkatkan kesadaran para aktor pemerintah untuk memperhatikan hasil-hasil kajian dalam menentukan kebijakan, serta menentukan mekanisme pola hubungan yang jelas melalui mekanisme kerja DRD/DRN dengan Bappeda dan Bappenas.

### **3.3.8 Bidang Penasehat Presiden**

Kelompok ini terdiri dari SAB yang memiliki fungsi (hanya) memberikan pertimbangan / penasihat kepada Presiden, yaitu; Dewan Pertimbangan Presiden, Komisi Kepolisian Nasional, Dewan Gula, Komisi Hukum Nasional, Dewan Maritim Indonesia, Dewan Pertahanan Nasional, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, Lembaga Produktifitas Nasional, dan Badan Perlindungan Konsumen. Namun demikian, dengan sekian banyak lembaga penasihat Presiden, tidak satupun lembaga advisory tersebut memiliki hubungan dengan lembaga advisory lainnya. Terlebih dengan dibentuknya Dewan Penasihat Presiden pada tahun 2007, di mana pada dasar hukum pembentukan Dewan Penasihat Presiden di amanatkan bahwa dengan dibentuknya DPP maka lembaga yang memiliki fungsi sejenis harus dihapuskan. Dengan demikian terdapat sembilan SAB yang perlu dilikuidasi terkait dengan amanat Perpres No. 10 tahun 2007 tersebut.

Terhadap realitas ini, terdapat sebuah refleksi; apakah kontribusi DPP dengan sembilan orang anggota akan dapat sepadan dengan kontribusi beberapa SAB penasihat Presiden selama ini, dengan sumber daya dan kompetensi di bidang masing-masing secara spesialis? Bagaimanakah tuntutan akan keterlibatan masyarakat, profesional, praktisi, dan swasta dalam proses pembuatan kebijakan yang selama ini diwadahi dalam SAB advisory? Apakah sembilan orang anggota DPP dapat mewakili semua suara dari pihak-pihak yang memiliki kepentingan? Bilakah DPP dihapuskan, dan SAB lain tetap eksis?



Bila dilihat dari kacamata efisiensi, tentunya pemberdayaan DPP dan likuidasi SAB lain yang bersifat advisory lebih di rekomendasikan. Tetapi bagaimanakah dengan demokrasi? Untuk mencapai demokrasi memang memerlukan harga yang harus dibayar, salah satunya adalah pembentukan SAB yang memungkinkan melibatkan masyarakat, swasta dan profesional di dalamnya. Sebagai jawaban atas refleksi tersebut, terdapat dua pemikiran ke arah lebih baik, di mana tidak mungkin meniadakan DPP oleh karena merupakan amanat UUD 1945. Langkah perbaikan adalah sebagai berikut:

Likuidasi SAB yang berfungsi hanya memberikan pertimbangan kepada Presiden. Memberdayakan SAB lain yang berfungsi hanya memberikan pertimbangan kepada Presiden, dengan menambahkan fungsi lain seperti pengawasan dan koordinasi jika mungkin; atau Menciptakan pola hubungan antara SAB advisory dengan DPP dimana SAB advisory merupakan mitra sejajar DPP, sehingga kinerja kedua belah pihak saling melengkapi (*complimentary*). Dengan salah satu dari tiga langkah tersebut, *overlapp* tugas dan fungsi dapat dihindari, sehingga pelaksanaan tugas dan fungsi yang serumpun dapat bersinergi.

### **3.3.9 Bidang Otonomi Daerah**

Otonomi daerah, merupakan satu sistem pemerintahan daerah yang mengedepankan demokrasi, dengan beberapa perangkat pelengkap yang dapat terus berubah. Dalam UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diamanatkan sebuah Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah sebagai perangkat otonomi daerah yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden mengenai otonomi daerah. Khususnya mengenai pemekaran, pembentukan dan penggabungan daerah, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Namun demikian DPOD ini memiliki beberapa kekurangan, di mana DPOD terdiri dari kepala daerah, dan pejabat pemerintahan daerah yang jelas tidak memiliki waktu banyak untuk melakukan analisis dan diskusi mengenai bidang tugasnya. Sehingga dalam kerjanya, peran sekretariat lebih banyak berbicara. Selain itu DPOD *overlap* dengan Dirjen Otonomi Daerah di Kementerian Dalam Negeri. Meskipun sekretariat DPOD memang melekat pada Dirjen Otonomi Daerah, tetapi Dirjen Otonomi Daerah juga melakukan pengkajian terhadap pemekaran, pengembangan dan penggabungan daerah. Analisis terhadap DAU dan DAK juga lebih banyak dipengaruhi analisis numerik yang dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan. Terlepas dari itu semua, banyak kalangan

sependapat, bahwa pemekaran daerah seperti yang marak terjadi sekarang ini, merupakan output dari DPOD yang terkesan tidak memiliki konsep dan hanya didasarkan semata-mata oleh kepentingan politik dan semakin memperbesar pengeluaran negara.

Tidak hanya itu, peran DPOD sebagai pemberi saran pertimbangan untuk kebijakan otonomi daerahpun juga dilaksanakan oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, yang bertugas memberikan masukan kepada DPR terkait kebijakan otonomi daerah.

Dengan berbagai indikasi *overlapp* tugas dan fungsi tersebut, masih belum ada pola hubungan yang dapat mensinergikan kinerja mereka sehingga tidak ada integrasi. Bercermin pada realitas tersebut di atas, terdapat beberapa pemikiran untuk ke arah yang lebih baik, yaitu: Likuidasi DPOD dan pemberdayaan DPD yang selama ini tidak mendapatkan begitu banyak kewenangan dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Membangun Pola Hubungan Koordinasi antara DPOD dengan DPD dan Kementerian Keuangan dengan prasyarat; anggota DPOD dapat bekerja secara aktif.

Namun demikian dengan melihat potensi DPOD sendiri, dimana sekretariatnya lebih banyak berbicara, maka lebih baik DPOD ditiadakan karena fungsinya telah dilaksanakan oleh Dirjen Otonomi Daerah, serta fungsi lainnya dapat di laksanakan oleh Kementerian Keuangan ataupun DPD.

Adapun kelompok Bidang yang dianggap telah memiliki integrasi dan pola hubungan serta tidak *overlapp* adalah ;

1. Bidang pertanian yang terdiri dari Dewan Ketahanan Pangan, Dewan Gula, dan Kementerian Pertanian. Dewan Ketahanan Pangan merupakan wadah koordinasi lintas sektoral, Dewan Gula merupakan Quangos, dan keduanya terintegrasi dengan Kementerian Pertanian
2. Bidang standardisasi nasional terdiri dari Komite Akreditasi Nasional, Komite Standar Nasional Untuk Satuan Ukuran yang terintegrasi dengan Badan Standarisasi Nasional
3. Bidang Kepolisian terdiri dari Komisi Kepolisian yang bertugas mengawasi dan memberikan saran pengangkatan kapolri dan wakapolri bersifat quangos terintegrasi dalam kepolisian RI

4. Bidang Kehutanan; Komite antar Kementerian Bidang kehutanan sebagai wadah koordinasi dalam pembuatan kebijakan terintegrasi dengan Kementerian Kehutanan

### 3.4 Kriteria Pembentukan

Pertumbuhan SAB yang dikhawatirkan banyak kalangan terutama akademisi, menjadikan SAB sebagai bentuk lembaga yang dipertanyakan kinerja dan outputnya. Kekhawatiran ini terbukti beralasan dengan realitas SAB baik Pusat dan Daerah yang menyedot banyak sumber daya tetapi sangat berpotensi *overlap*. Kekhawatiran pun semakin menjadi ketika melihat lebih jauh bahwa tidak sedikit SAB yang dengan segala permasalahannya tidak mampu untuk berkinerja dengan baik. Berpijak pada pengalaman terdahulu dan tantangan akan eksistensi SAB, maka untuk pembentukan SAB di masa yang akan datang memerlukan beberapa prasyarat. Prasyarat ini dimaksudkan agar kehadiran SAB tidak hanya sekedar pemanis untuk memperlihatkan perhatian pemerintah terhadap suatu urusan, tetapi harus dipastikan bahwa urgensi dan komitmen pembentukan SAB menjamin SAB mampu berkinerja sesuai dengan apa yang diharapkan darinya.

#### 3.4.1 Kriteria Berdasarkan Aspek Legitimasi

Berpijak pada realitas kurangnya komitmen pejabat di daerah untuk memberdayakan SAB, menjadi satu penyebab lahirnya kriteria ini. Aspek Legitimasi merupakan aspek mendasar pendirian SAB di mana SAB itu sendiri harus mendapatkan pengakuan dari aktor – aktor pemerintahan yang berpengaruh terhadap kinerjanya, terutama pejabat politis di pemerintahan. Selain itu aspek ini juga perlu dituangkan dalam bentuk peraturan perundangan yang sesuai dengan kedudukannya. Kriteria ini terdiri dari dua hal, yaitu

- 3.4.1.1 Untuk SAB yang berada pada ranah yudikatif dan legislatif, campuran antara legislatif, yudikatif dan eksekutif, perlu mendapatkan amanat dari UUD. Dalam kajian ini terdapat dua SAB yang berada pada hirarki Negara, namun tidak mendapatkan amanat dari UUD yaitu KPK dan KPI.
- 3.4.1.2 Legitimasi dari Pejabat/ Lembaga di hirarki yang lebih tinggi / sejajar dengan kedudukan SAB, untuk menjamin adanya komitmen akan memberdayakan SAB agar mampu berkinerja sesuai yang diharapkan

### 3.4.2 Kriteria Berdasarkan Aspek Urgensi dan Akademis

Untuk mendapatkan legitimasi tersebut, memerlukan latar belakang pembentukan yang mencerminkan urgensi serta desain kelembagaan yang telah ditelaah secara akademis. Dengan demikian kriteria ini meliputi hal-hal sebagai berikut;

3.4.2.1 Didasarkan pada hasil Penelitian atau Kesepakatan Nasional dan atau Internasional yang mencerminkan urgensi pembentukan sebuah SAB

3.4.2.2 Telah melampaui uji *cross check* tugas dan fungsi dengan SAB atau lembaga pemerintahan yang sudah ada, untuk menghindari *overlapp*

3.4.2.3 Pelibatan lembaga pemerintahan yang memiliki tugas dan fungsi yang serumpun/sama dengan SAB yang akan dibentuk untuk menentukan desain organisasi, mekanisme kerja dan pola hubungan, untuk menjamin integrasi dan menghindari *overlapp*.

### 3.5 Penentuan Nomenklatur SAB

Sebagaimana dikemukakan terlebih dahulu, nomenklatur SAB sangat bervariasi, demikian juga dengan karakteristik dan desain organisasinya. Penentuan nomenklatur yang variatif ini tidak dapat dijadikan ciri dari SAB, di mana selama ini penentuan nomenklatur dibuat berdasarkan selera, tanpa ada pijakan yang jelas. Hal ini akan menyulitkan publik untuk memperkirakan peran dari SAB tersebut. Hal ini berbeda dengan tatanan nomenklatur di organisasi pemerintahan konvensional, sebagai contoh, nomenklatur Kementerian adalah organisasi pemerintah pusat yang berfungsi sebagai *the operating core*, LPNK berfungsi sebagai *supporting and techno*, dan kementerian berfungsi sebagai koordinator dan pembuatan kebijakan. Demikian pula di tingkat daerah, Dinas berfungsi sebagai *operating core*, Badan dan Kantor berfungsi sebagai *technostructure* dan Sekretariat berfungsi sebagai *the supporting staff*.

Ketidaktejelasan dasar penentuan nomenklaturpun menjadi suatu permasalahan dalam penentuan nomenklatur SAB di masa yang akan datang, untuk itu dasar

penentuan nomenklatur SAB merupakan suatu kebutuhan regulatif SAB di masa yang akan datang.

Namun demikian, adalah tidak mudah merumuskan dasar penentuan nomenklatur, dikarenakan ketiadaan kepastian definisi untuk tiap-tiap nomenklatur. Untuk itu penentuan nomenklatur di upayakan melalui penelusuran kecenderungan / preferensi penamaan SAB itu sendiri, dengan melihat kepada pengkategorian SAB. Adapun SAB di Indonesia dapat dikelompokkan berdasarkan kategori sebagai berikut:

1. Hirarki, terdiri dari tiga hirarki yaitu ; Negara, Pusat (ada yang berada di bawah Presiden atau dibawah instansi Pusat lainnya), dan Daerah.
2. Ranah, terdiri dari empat ranah yaitu ; Eksekutif, legislatif, yudikatif dan campuran diantara ketiganya
3. Lapis, terdiri dari empat lapis yaitu; Primary, Auxiliary (tambahan) dan campuran di antara keduanya. Primary merupakan SAB yang berfungsi sebagai lembaga pelaksana, sedangkan auxiliary dapat berfungsi sebagai lembaga koordinasi, pemberian nasihat atau perumus kebijakan sektor tertentu.

Secara sederhana pengkategorian SAB dengan nomenklatur Komisi dan Dewan, ditampilkan pada tabel 3.2.

Tabel 3.2  
Klasifikasi SAB berdasar Hirarki, Ranah dan Lapis

N = Nasional; P = Pusat; D = Daerah; E = Eksekutif; L = Legislatif; Y = Yudikatif;  
P = Primary; Co = Coordinative; Adv = Advisory

No	SAB	Hirarki			Ranah			Lapis		
		N	P	D	E	L	Y	P	Aux	
									Co	Adv
1.	Komisi Yudisial	√					√		√	√
2.	Komisi Hukum Nasional		√		√					√
3.	Komisi Pemberantasan Korupsi	√			√	√	√	√		
4.	Komisi Ombudsman		√		√	√		√		
5.	Komisi HAM	√			√	√		√		

6.	Komisi Anak		√	√	√	√		√		
7.	Komisi Pemilihan Umum	√			√			√		
8.	Komisi Penyiaran Indonesia	√	√	√	√	√		√		
9.	Komisi Perempuan		√	√	√	√		√		
10.	Komisi Amdal		√	√	√			√		
	Komisi Pengawas Persaingan Usaha		√		√	√	√	√		
11.	Komisi Kepolisian Nasional		√		√					√
12.	Komisi Kejaksaan		√		√	√				√
13.	Komisi Banding Merek		√		√					√
14.	Komisi Banding Paten		√		√					√
15.	Komisi Penanggulangan AIDS Nasional		√	√	√			√		√
16.	Komisi Nas Lanjut Usia		√	√	√					√
17.	Dewan Pengupahan		√	√	√					√
18.	Dewan Pertim OtDa		√		√					√
19.	Dewan Pertimbangan Pres		√		√					√
20.	Dewan Buku Nasional		√		√					√
21.	Dewan Riset		√	√	√					√
22.	Dewan Ketahanan Pangan		√	√	√				√	
23.	Dewan Gula		√		√					√
24.	Dewan Penerbangan Antariksa Nasional		√		√					√
25.	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia			√	√	√			√	√
26.	Dewan Ketahanan Nasional	√			√	√				

27.	Dewan Pers		√		√	√				√
28.	Dewan Maritim Indonesia		√		√			√		√
29.	Dewan Teknologi Informasi dan Telekomunikasi		√		√				√	

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Tabel 3.2 diatas menunjukkan dua preferensi aplikasi nomenklatur, yaitu (1) “Komisi” untuk SAB berada pada Lapis Primary, sedangkan (2) “Dewan” mayoritas pada lapis Auxiliary. Beberapa SAB pada hirarki negara menggunakan nomenklatur Komisi meskipun demikian nomenklatur ini juga digunakan pada hirarki Pusat dan Daerah. Sebagai catatan, meskipun beberapa SAB seperti Komnas HAM, dan KPK berada pada hirarki negara, tetapi oleh dasar hukum pembentukannya dapat memiliki perwakilan di daerah, demikian juga dengan Komisi Pemilihan Umum. Keberadaannya komisi –komisi ini di daerah tidak berarti milik pemerintah daerah, tetapi tetap merupakan komisi pusat/negara (*Geographic Desentralization*). Sehingga eksistensi SAB tersebut di daerah tidak dikategorikan SAB daerah.

Selain klasifikasi terhadap komisi dan dewan, klasifikasi juga dilakukan terhadap SAB bentuk lainnya. Dengan mengacu pada klasifikasi tersebut, preferensi penentuan nomenklatur dapat terlihat pada tabel 3.3.

Tabel 3.3

Preferensi Penentuan Nomenklatur SAB

No	Nomenklatur	Karakteristik (Preferensi)			
		Level	Keunikan	Sekretariat	Urgensi
1	2	3	4	5	6
1.	Komisi	-Negara, -Quasi Eksekutif,	- Anggota dipilih DPR, -Quasi	-Desain berdasar UU atas	- Penegakan Demokrasi, - tuntutan

		Legislatif, Yudikatif, -Primary	pemerintah, profesional, masyarakat	kebutuhan Komisi.	global, - tuntutan masya-rakat
		-Pusat -Quasi Eksekutif, Legislatif, Yudikatif, -Primary	- Anggota dipilih Presiden, - Quasi pemerintah, profesional, masyarakat	- Desain berdasar Keppres sesuai kebutuhan Komisi. - Pegawai Negeri	
		-Daerah -Quasi Eksekutif, Legislatif, Yudikatif, -Primary	- Anggota dipilih oleh Kepala Daerah, - Quasi pemerintah, profesional, masyarakat	- Pegawai Negeri, - Melekat pada perangkat daerah	
2.	Dewan	Pusat/Daerah -Eksekutif, Auxiliary - Advisory	- Anggota dipilih Presiden/Kepa la Daerah - Quasi pemerintah, profesional, masyarakat	- Pegawai Negeri - Melekat pada instansi sektoral /petunjuk Presiden/Kepa la Daerah	- Masukan kebijakan publik
		-Pusat/Daerah -Eksekutif -Auxiliary - coordinative	- Anggota dipilih Presiden/Kepa la Daerah - Pejabat pemerintah		- Koor-dinasi - Masukan kebijakan publik
	Badan	-Pusat/Daerah -Eksekutif -Primary, Auxiliary coordinative,advisory	- Anggota dipilih Presiden/Kepa la Daerah - Quasi pemerintah, proffesional,	- Pejabat politik - Pejabat negeri - Profesional - Masyarakat	-Tuntutan Nasional -Koor-dinasi -Pelaksanaan layanan masya- rakat -Masukan



			masyarakat		Kebijakan
3.	Tim Koor-dinasi	-Pusat -Eksekutif -Auxiliary - coordinative	- Anggota dipilih Presiden/Kepala Daerah - Pejabat pemerintah	- Pegawai Negeri - Melekat pada instansi pemerintah	- Koor-dinasi - Pelak-sanaan peme-nuhan layanan publik
4.	Komite	-Sektoral -Eksekutif -Primary	- Anggota dipilih Presiden/Kepala Daerah - Profesional, masyarakat	- Pegawai negeri - Melekat pada instansi sektoral terkait	- Pemenuhan layanan publik

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Dengan menggunakan preferensi ini, diharapkan penentuan nomenklatur di masa yang akan datang mendapatkan pijakan yang jelas, namun demikian mengingat bahwa dalam pengorganisasian lembaga pemerintahan tetap memerlukan formalitas (Robbins; 1997), maka akan lebih baik jika penentuan nomenklatur ini di atur dalam peraturan perundangan, sehingga keberlakuannya memiliki pijakan hukum yang jelas. Diharapkan pula dengan penentuan karakteristik organisasi berdasarkan nomenklaturnya akan mempermudah pengidentifikasian, koordinasi, dan *crosscheck* SAB.

Terkait dengan fokus penulisan ini, lebih lanjut ditampilkan persepsi penulis mengenai Lembaga Penunjang berbentuk Komisi dan Dewan, sebagai berikut:

Tabel 3.4

Karakteristik Umum SAB dengan Nomenklatur Komisi dan Dewan

(sebuah persepsi)

Komisi	Dewan
<b>Definisi</b>	
Komisi adalah SAB yang memiliki fungsi pengawasan ( <i>watchdog</i> – ranah legislatif), mengandung unsur pelaksanaan secara langsung atau bersentuhan langsung dengan masyarakat (lapis primary).	Dewan merupakan SAB yang memiliki fungsi pemberian saran/nasehat/pertimbangan dan/atau koordinasi pelaksanaan tugas lintas sektor tertentu secara rutin (ranah eksekutif, lapis <i>auxiliary-advisory</i> dan <i>auxiliary-coordinative</i> ).
<b>Kedudukan</b>	
Komisi berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Pemerintah (DPR dan Presiden), atau Presiden	Dewan berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.
<b>Tugas</b>	
Melaksanakan pengawasan, pengaduan masyarakat, dan penegakan hukum (advokasi dan atau <i>judgement</i> ) sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. memberikan saran pertimbangan/nasehat kepada Presiden dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan bidang tertentu;</li> <li>2. dalam melaksanakan tugasnya Dewan melaksanakan fungsi pengkajian, mananggapi masalah-masalah tertentu;</li> <li>3. melakukan koordinasi lintas sektor yang dilakukan secara rutin</li> </ol>
<b>Wewenang</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meminta bantuan, melakukan kerjasama dan atau koordinasi dengan aparat/institusi terkait;</li> <li>2. Bertanya (interpelasi);</li> <li>3. Melakukan pemeriksaan (investigasi);</li> <li>4. Mengajukan pernyataan pendapat;</li> <li>5. Melakukan penyuluhan;</li> <li>6. Melakukan kerjasama dengan perseorangan, LSM, Perguruan Tinggi, Instansi Pemerintah;</li> <li>7. Memonitor dan mengawasi sesuai dengan bidang tugas;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memperoleh informasi yang diperlukan dari instansi pemerintah;</li> <li>2. Bekerjasama dengan instansi atau pejabat pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, para ahli, kalangan masyarakat, dunia usaha, dan para pihak yang dianggap perlu;</li> <li>3. Mengundang Menteri, Pejabat tertentu atau unsur-unsur lain yang terkait untuk hadir dalam rapat atau pertemuan Dewan.</li> <li>4. untuk menunjang pelaksanaan tugas Dewan dapat membentuk kelompok kerja/Tim penasehat yang terdiri dari tenaga ahli.</li> </ol>

<b>Pengorganisasian</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Anggota terdiri dari berbagai unsur diantaranya pemerintah, swasta, profesional, aktivis pemerhati permasalahan terkait, masyarakat.</li> <li>2. Komisi diketuai oleh Ketua yang dipilih berdasarkan Rapat <i>pleno</i> / paripurna.</li> <li>3. Komisi dibentuk berdasarkan/dengan UU atau UUD dan PP. Susunan Organisasi terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan Anggota;</li> <li>4. Sekretariat dipimpin Sekretaris yang bertanggungjawab ketua;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Anggota dapat terdiri dari Pejabat tinggi di pemerintahan, professional, tokoh swasta, tokoh masyarakat, atau campuran di antaranya.</li> <li>2. Dewan dapat diketuai oleh Presiden atau Wakil Presiden atau Menteri atau Orang yang ditunjuk oleh Presiden.</li> <li>3. Dewan dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden.</li> <li>4. Susunan Organisasi terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan Anggota;</li> <li>5. Sekretariat dipimpin Sekretaris yang bertanggungjawab kepada ketua;</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Kedudukan Sekretariat terintegrasi dengan Komisi</li> <li>6. Sumber Daya Sekretariat dikelola dan dimanajementi langsung oleh anggota komisi.</li> <li>7. Penggantian, penambahan atau pemberhentian anggota komisi ditetapkan oleh DPR / Presiden atas usul komisi.</li> <li>8. Sumber anggaran dapat berasal dari Negara (anggaran Pusat dan atau Daerah) serta dari donasi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Kedudukan Sekretariat berada pada instansi pemerintah yang ditunjuk oleh dasar hukum pembentukannya.</li> <li>7. Sumber daya sekretariat dikelola oleh instansi pemerintah yang ditunjuk</li> <li>8. Pergantian, penambahan atau pemberhentian anggota ditetapkan presiden atas usul Dewan;</li> <li>9. Sumber Anggaran dapat berasal dari pemerintah Pusat dan Daerah serta Donasi</li> </ol>

### 3.6 Kriteria Evaluasi SAB

Sebagaimana disampaikan dari awal pembahasan bahwa evaluasi SAB sangat diperlukan, mengingat adanya dugaan *overlapp* dan disfungsi organisasi, maka dalam rangka evaluasi tersebut, perlu ditentukan kriteria yang dapat dijadikan pijakan dalam melakukan evaluasi SAB. Dalam tulisan ini, filosofi atau latar belakang pembentukan SAB merupakan salah satu aspek yang perlu ditinjau untuk membangun kriteria evaluasi Lembaga Penunjang. Beberapa faktor yang melatarbelakangi dibentuknya Lembaga Penunjang yang dikemukakan oleh Firmansyah et al (2005) yaitu :

1. tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sulit diberantas.
2. tidak independennya suatu lembaga negara sehingga tidak imun terhadap intervensi suatu kekuasaan negara atau kekuasaan lain.
3. ketidakmampuan lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan Korupsi Kolusi dan Nepotisme.
4. tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat memasuki pasar global tetapi juga demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada dibawah kekuasaan yang otoriter.

Dengan mengacu pada wacana, definisi, karakteristik dan filosofi SAB, maka Kriteria Evaluasi didapat dari kesimpulan yang dapat dipetik dari beberapa definisi yang telah dijelaskan sebelumnya. Kesimpulan tersebut yang melahirkan konsepsi dan kriteria evaluasi yang kemudian digunakan sebagai pisau analisis dalam melakukan evaluasi SAB yang akan disampaikan oleh penulis lain dalam bunga rampai ini. Adapun konsepsi dan kriteria Evaluasi SAB adalah sebagai berikut:

1. Konsep (Definisi SAB)

Dalam tulisan ini Lembaga Penunjang didefinisikan sebagai institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap suatu tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintahan / negara konvensional, dengan keunikan kelembagaan tertentu, dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik dan terintegrasi serta efektif dalam melaksanakan tugasnya.

2. Kriteria Evaluasi

Dari konsepsi SAB tersebut terdapat empat kriteria SAB yang terdiri dari urgen, unik dan terintegrasi, serta efektif.

**Urgen** artinya Memiliki tugas yang penting, yang mendukung terselenggaranya demokrasi, *check and balances*, hak asasi manusia atau isu strategis lain baik lokal maupun internasional. Urgen dalam arti kata sangat strategis dan atau permasalahan yang memerlukan penanganan segera pada saat

pembentukan. Evaluasi ini dilakukan dengan melihat kembali apakah isu strategis yang melatarbelakangi pembentukannya masih eksis dalam lingkungan pemerintahan dan masyarakat.

**Unik** artinya memiliki suatu karakteristik yang unik dibandingkan dengan organisasi pemerintahan konvensional, dengan tugas dan fungsi yang juga unik. Keunikan tugas dan fungsi SAB memiliki arti bahwa tidak ada instansi lain yang memiliki peran, tugas dan fungsi yang sama. Dengan mengacu pada pertimbangan tersebut, penataan kajian dapat dilakukan dengan mengevaluasi *overlapping* tugas, fungsi peran Lembaga Penunjang dengan organisasi Lembaga Penunjang, pemerintahan dan negara yang lain, serta mengidentifikasi tugas dan fungsi yang serumpun dengan tugas fungsi organisasi lain dan mengidentifikasi dan mengevaluasi hubungan ataupun koordinasi antar organisasi serumpun tersebut. Keunikan dapat pula dilihat dari karakteristik kelembagaan lainnya seperti sifat independensi, pengelolaan sumber daya manusia pada sekretariat, struktur atau anggota yang dapat melibatkan anggota masyarakat, swasta atau seringkali anggota terdiri dari jabatan-jabatan tertentu.

**Integrasi** artinya memiliki pola hubungan yang jelas (tertulis dalam aturan pembentukannya), sehingga tidak ada *overlapping* meskipun memiliki keserumpunan bidang tugas dan fungsi dengan organisasi pemerintahan lainnya.

**Efektif** artinya kemanfaatannya dirasakan oleh masyarakat ataupun pemerintah, serta tujuan pembentukan SAB terkait tercapai. Hal ini dapat diindikasikan dengan adanya perubahan yang terjadi setelah SAB terkait terbentuk.

Dengan didasarkan pada kesadaran bahwa lembaga-lembaga yang ada di berbagai level pemerintahan pada hakikatnya merupakan upaya realisasi fungsi negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka evaluasi SAB sebagai suatu *issue* nasional harus dilakukan guna memastikan bahwa ekspenditur negara tersebut memang tepat peruntukannya.

Berdasarkan pemikiran tersebut, evaluasi ini diharapkan dapat menghasilkan deskripsi lengkap profil dan kinerja dari masing- masing SAB yang dievaluasi, deskripsi urgensi yang melatarbelakangi eksistensinya dan tentang kesesuaian urgensinya dengan lingkungan strategis saat ini, keunikan yang dibutuhkan dari suatu SAB, adanya tugas dan fungsi yang unik dan spesifik yang menjadikan suatu alasan lembaga tersebut berbentuk SAB, analisis terhadap potensi *overlapp* dan pola hubungan dan mekanisme kerja yang sinergi dengan organisasi pemerintahan lainnya yang serumpun, dan efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsinya. Pada akhirnya evaluasi ini diharapkan dapat berkontribusi dalam khasanah dan cakrawala organisasi administrasi publik khususnya tentang serta mendukung upaya melaksanakan reformasi birokrasi yang mengarah pada terwujudnya pemerintahan yang lebih responsif, efektif, dan efisien, dengan organisasi pemerintahan yang semakin rasional.

**BAB IV**  
**ANALISIS BEBERAPA STATE AUXILIARY BODIES DI INDONESIA**  
**(Fokus Terhadap Dewan dan Komisi)**

**4.1 Dewan Pertimbangan Presiden (WANTIMPRES)**

Amandemen IV Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 telah membawa perubahan mendasar di berbagai bidang kehidupan ketatanegaraan. Perubahan tersebut antara lain penataan kembali kelembagaan negara, baik berupa penghapusan atau pembentukan lembaga baru maupun pendefinisian ulang tugas, fungsi, dan kedudukan lembaga Negara. Salah satu penghapusan adalah dalam tugas pemberian nasihat dan pertimbangan kepada Presiden yang dilaksanakan oleh Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Secara fungsional tugas pertimbangan kepada Presiden dijalankan oleh Dewan Pertimbangan Presiden.

Pembentukan Dewan Pertimbangan Presiden diatur pada Pasal 16 UUD 1945 yang mengamanatkan "*Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang (UU).*"<sup>68</sup>. Walaupun dibentuk Dewan Pertimbangan, kedudukan dewan ini tidak dapat dimaknai sebagai sebuah Dewan Pertimbangan yang sejajar dengan Presiden atau lembaga negara lain seperti DPA pada masa sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) dibentuk berdasar UU Nomor 19 tahun 2006 tentang Wantimpres merupakan lembaga pemerintah yang mempunyai tugas dan fungsi memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara. Mengingat penting dan strategisnya kedudukan dan peran Wantimpres, maka pada Pasal 8 diatur tentang persyaratan yang harus dipenuhi seseorang akan diangkat menjadi anggota Wantimpres.

---

<sup>68</sup> Hasil Perubahan Ke IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dengan persyaratan normatif tersebut, diharapkan setiap anggota Wantimpres mampu memberikan nasehat dan pertimbangan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum, demokrasi, serta dapat mewujudkan pemerintahan yang baik.

Selain persyaratan tersebut diatas, ada beberapa syarat khusus untuk diangkat menjadi anggota Wantimpres tidak diperbolehkan melakukan rangkap jabatan.

Anggota Wantimpres berjumlah sebanyak-banyaknya sembilan orang yang terdiri dari satu orang sebagai ketua merangkap anggota dan delapan orang anggota. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh Presiden yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Masa jabatan keanggotaan Wantimpres berakhir bersamaan dengan masa berakhirnya jabatan Presiden atau berakhir karena diberhentikan oleh Presiden. Anggota Wantimpres dapat diberhentikan secara tetap dan sementara.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya Wantimpres bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Pemberian nasihat dan pertimbangan wajib dilakukan oleh Wantimpres baik diminta maupun tidak diminta oleh Presiden, baik secara perorangan maupun sebagai satu kesatuan nasihat dan pertimbangan. Dengan demikian, setiap keputusan yang diambil oleh presiden selalu berdasarkan pertimbangan yang matang dan cermat. Wantimpres tidak dibenarkan menyebarluaskan isi nasihat dan pertimbangan kepada pihak mana pun. Sebagai lembaga pemerintah penasehat Presiden, Wantimpres memiliki kekhususan yang menjadi keunikan yakni dapat mengikuti sidang kabinet dan kunjungan kerja serta kunjungan kenegaraan atas permintaan Presiden.

#### **4.1.1 Sumber Informasi Wantimpres**

Sumber informasi Wantimpres sebagai bahan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden yakni instansi pemerintah terkait dan lembaga negara lainnya. Yang mana telah diatur dalam PP No. 10 tahun 2007 pasal 4 yang



menyatakan “Anggota Dewan Pertimbangan Presiden dapat meminta informasi dari instansi pemerintah terkait dan lembaga negara lainnya”. Instansi pemerintah yang dimaksud yakni Kementerian Negara, Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sedangkan lembaga negara lainnya adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dibiayai oleh APBN seperti Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Hak Asasi Manusia (komnas HAM) dan lain sebagainya. Dengan demikian, setiap instansi pemerintah dan lembaga negara lainnya harus memberikan data dan informasi yang dibutuhkan oleh anggota dan atau lembaga Wantimpres untuk kebutuhan pemberian nasehat dan pertimbangan presiden.

Tata Kerja Wantimpres di atur dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 10 Tahun 2007 Tentang Tata Kerja Wantimpres dan Sekretariat Wantimpres. Dalam Perpres tersebut diatur secara teknis tata cara dan prosedur dalam pengajuan nasehat kepada Presiden baik yang dilaksanakan perorangan dan kolektif. Baik nasehat dan pertimbangan inisiatif anggota atau lembaga maupun atas permintaan Presiden. Tata cara dan prosedur tersebut tentunya untuk menciptakan kinerja anggota Wantimpres yang efektif dan efisien.

Nasehat dan pertimbangan secara perorangan diatur dengan PP No. 10 tahun 2007 pasal 10 ayat 1 yang menyatakan bahwa “Setiap anggota Dewan Pertimbangan Presiden berhak menyampaikan nasehat dan pertimbangan yang disampaikan secara perorangan kepada Presiden”. Dari pasal tersebut terlihat bahwa setiap anggota Wantimpres dapat menyampaikan nasehat dan pertimbangan secara pribadi sesuai dengan bidangnya, tanpa harus melakukan rapat atau meminta pendapat dari anggota yang lainnya.

Sedangkan nasehat dan pertimbangan secara lembaga diatur dalam Pasal 11 ayat 1 menyebutkan bahwa “Nasehat dan pertimbangan yang diajukan oleh Wantimpres merupakan nasehat dan pertimbangan yang disetujui secara

mufakat oleh seluruh anggota Wantimpres. Hal ini berarti, nasehat dan pertimbangan yang diajukan secara lembaga harus dibahas dalam suatu rapat atau musyawarah anggota Wantimpres.

Selain nasehat dan pertimbangan atas inisiatif anggota maupun lembaga Wantimpres, Presiden juga dapat menugaskan 1 (satu) atau beberapa anggota melakukan suatu kajian atau telaahan terhadap sesuatu yang dibutuhkan Presiden.

#### **4.1.2 Anggaran Wantimpres**

Anggaran Wantimpres dibebankan APBN. Hal tersebut diatur dalam UU Nomor 19 tahun 2006 Pasal 22 yang menyebutkan “ Segala biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas dan fungsi Wantimpres dan Sekretariat Wantimpres dibebankan kepada APBN yang ditempatkan pada anggaran Sekretariat Negara”. Anggaran tersebut meliputi antara lain: gaji dan tunjangan anggota dewan, biaya operasional, biaya sekretariat Wantimpres. Pengaturan gaji dan tunjangan anggota dewan diatur dengan Perpres No. 15 tahun 2007 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Lain Ketua dan Anggota Wantimpres. Sedangkan Pengaturan anggaran lainnya sesuai dengan pengaturan tentang keuangan negara yang berlaku.

Hak keuangan untuk Ketua dan Anggota Wantimpres terdiri dari gaji dan tunjangan. Tunjangan tersebut terdiri dari : tunjangan kehormatan, tunjangan kesehatan, tunjangan pengganti pensiun, tunjangan perumahan dan tunjangan sebagai Ketua bagi Anggota yang ditetapkan sebagai Ketua Wantimpres. Berdasarkan Perpres No. 15 tahun 2007 pasal 3, besarnya gaji dan tunjangan bagi Anggota Wantimpres setiap bulan sebesar Rp. 17.500.000 sampai dengan Rp. 18.500.000 dengan rincian sebagai berikut :

- a. Gaji : Rp 6.000.000,-
- b. Tunjangan Kehormatan : Rp 3.300.000,-
- c. Tunjangan Kesehatan : Rp 2.200.000,-
- d. Tunjangan Pengganti Pensiun : Rp 1.000.000,-

e. Tunjangan Perumahan	: Rp 5.000.000,-
	----- +
Jumlah	: Rp 17.500.000,-

Sedangkan untuk anggota Wantimpres yang ditetapkan sebagai ketua diberikan tunjangan sebagai ketua sebesar Rp 1.000.000,- (satu juta rupiah). Selain Fasilitas tersebut, ketua dan anggota Wantimpres mendapat fasilitas lain seperti kendaraan dinas dan biaya perjalanan dinas baik dalam negeri maupun luar negeri yang besar dan jenisnya ditetapkan oleh Menteri Sekretaris Negara. Berdasarkan data Direkorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan tahun 2008, Anggaran Wantimpres sebesar Rp 35.000.000.000 (Tiga puluh lima miliar). Dengan anggaran sebesar itu tentunya kita berharap Wantimpres akan mampu memberikan nasehat dan pertimbangan pada setiap kebijakan presiden dalam mencapai pemerintahan yang baik.

#### 4.1.3 Sekretariat Wantimpres

Sekretariat Wantimpres merupakan *supporting unit* tugas Wantimpres. Sebagai *supporting unit*, Sekretariat Wantimpres bertugas memberikan dukungan teknis dan administrasi kepada Wantimpres. Dukungan teknis meliputi menyiapkan bahan-bahan yang dibutuhkan dalam memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden. Sedangkan dukungan administratif meliputi penyediaan anggaran kegiatan, pengarsipan, dan lain sebagainya. Sekretariat Wantimpres dipimpin oleh sekretaris. Dalam menjalankan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Wantimpres. Namun secara administratif dikoordinasikan oleh Menteri Sekretaris Negara. Selanjutnya, Sekretaris Wantimpres diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Sekretaris Negara.

Selanjutnya berdasarkan Perpres No. 10 Tahun 2007 pasal 18, struktur maksimal organisasi Sekretariat Wantimpres adalah sebagai berikut :

1. Sekretariat terdiri dari 2 (dua) Biro
2. Setiap Biro terdiri dari paling banyak 3 (tiga) Bagian

3. Setiap Bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) Subbagian

Sedangkan dalam pasal 19 diatur bahwa jabatan struktural Sekretariat Wantimpres adalah sebagai berikut :

1. Sekretaris Wantimpres adalah jabatan struktural eselon I.a.
2. Kepala Biro adalah jabatan struktural eselon II.a.
3. Kepala Bagian adalah jabatan struktural eselon III.a.
4. Kepala Subbagian adalah jabatan struktural eselon IV.a.

Selanjutnya, pengaturan rincian tugas, fungsi, dan tata kerja satuan organisasi Sekretariat Wantimpres ditetapkan oleh Menteri Sekretaris Negara. Pengaturan tersebut disahkan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Dalam penyusunan organisasi sekretariat tentunya didasarkan atas kebutuhan dan bukan keinginan. Oleh karena itu, struktur organisasi sekretariat Wantimpres miskin struktur kaya fungsi lebih baik dari pada kaya struktur miskin fungsi. Dengan demikian, diharapkan Sekretariat Wantimpres tidak membentuk struktur organisasi berdasarkan pola maksimal.

#### **4.1.4 Pro Kontra Pembentukan Wantimpres**

Masyarakat memberikan tanggapan yang berbeda-beda pada pembentukan Wantimpres. Pro dan kontra pembentukan di sebabkan oleh cara pandang yang berbeda di masyarakat. Kalangan masyarakat yang pro pada pembentukan Wantimpres berpendapat Pasal 16 Amandemen UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang (UU) ”<sup>69</sup> merupakan perintah bagi Presiden untuk membentuk Dewan Pertimbangan Presiden. Hal tersebut menjadikan pembentukan Wantimpres sangat urgen bagi Presiden, karena jika Presiden tidak membentuk Dewan Pertimbangan maka dapat dikatakan ia telah

---

<sup>69</sup> Hasil Perubahan Ke IV Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

melanggar konstitusi. Selain itu, Masyarakat pro Wantimpres juga berpendapat bahwa semangat pembentukan Wantimpres untuk mencegah terjadinya pemerintahan otokrasi serta menciptakan pemerintahan yang bersih. Hal ini tentunya didasarkan atas kebijakan yang dikeluarkan Presiden akan berdasarkan atas pertimbangan-pertimbangan yang matang dan cermat dari para anggota Wantimpres.

Sedangkan bagi masyarakat, kontra pada pembentukan dewan penasehat tersebut didasarkan atas alasan-alasan sebagai berikut :

1. Pembentukan Wantimpres akan memberatkan APBN
2. Presiden telah memiliki banyak penasehat dan pertimbangan baik secara individu dan lembaga
3. Membuat kinerja Pemerintah kurang efektif
4. Kekhawatiran terjadinya tumpang tindih tugas dan fungsi antara lembaga maupun individu dalam tugas tersebut.

Namun terlepas dari pro dan kontra, Wantimpres saat ini telah dibentuk berdasarkan amanat UU Nomor 19 tahun 2006 dengan dikeluarkannya Keppres No 28/M/2006. Dengan demikian hal yang lebih penting saat ini adalah bagaimana Wantimpres dapat menjalankan tugas dan fungsinya seperti yang diamanatkan UU sehingga Presiden dapat mengambil kebijakan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum, demokrasi, serta pemerintahan yang baik dalam rangka pencapaian tujuan negara. Oleh karena itu, keberadaan Wantimpres diharapkan tidak mengulangi apa yang terjadi pada masa Dewan Pertimbangan Agung (DPA) di mana sering dianekdotkan sebagai "Dewan Pensiunan Agung" atau "Dewan Paling Anteng". Selain itu, Wantimpres tidak boleh diposisikan sekadar 'pembisik' yang tidak memiliki dasar hukum yang jelas. Untuk mewujudkan hal tersebut perlu dukungan semua pihak termasuk kementerian, LPNK, dan semua unsur yang terkait dengan tugas Wantimpres. Hal ini penting dilakukan agar Wantimpres memperoleh data dan informasi yang akurat sehingga nasihat dan pertimbangannya tepat.

Hal lainnya adalah memberdayakan peran Wantimpres untuk menciptakan pemerintahan yang baik salah satu caranya dengan menerbitkan peraturan bahwa setiap kebijakan yang akan diterbitkan Presiden telah mendapat nasehat dan pertimbangan Wantimpres. Hal ini di dasarkan atas dua alasan yakni alasan teknis dan alasan administratif. Alasan teknisnya adalah keberadaan Wantimpres merupakan amanat UU dan para anggota Wantimpres merupakan orang kepercayaan Presiden. Sedangkan alasan administratif yakni anggaran yang dikeluarkan untuk membiayai Wantimpres berasal dari APBN yang cukup besar sehingga Wantimpres mesti dimanfaatkan secara maksimal untuk mewujudkan tatanan pemerintahan yang baik.

#### **4.1.5 Wantimpres dengan Penasehat Presiden lainnya**

Penasehat Presiden yang secara eksplisit yang diamanatkan konstitusi adalah Wantimpres. Namun dalam praktiknya saat ini, pemberian nasehat dan pertimbangan kepada Presiden juga dilaksanakan oleh perorangan maupun lembaga lainnya. Penasehat perorangan antara lain disebut dengan nomenklatur Staf Khusus Presiden, Penasehat Khusus Presiden dan Utusan Khusus Presiden. Meskipun dalam Perpres 40 tahun 2005 Staf Khusus Presiden disebutkan sebagai lembaga penunjang tetapi karena pengangkatannya berdasarkan individu maka dapat dikategorikan sebagai penasehat perorangan. Staf Khusus Presiden<sup>70</sup> saat ini meliputi bidang sebagai berikut :

1. Sekretaris Pribadi Presiden;
2. Bidang Hubungan Internasional;
3. Bidang Informasi / Public Relation;
4. Bidang Komunikasi Politik;
5. Bidang Hukum dan Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
6. Bidang Ekonomi dan Keuangan;

---

<sup>70</sup> Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2005 Tentang Staf Khusus Presiden

7. Bidang Pertahanan dan Keamanan;
8. Bidang Pembangunan Daerah dan Otonomi Daerah;
9. Bidang Teknik dan Industri.

Staf Khusus Presiden diangkat dan memiliki tugas pokok yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Dalam melaksanakan tugasnya, Staf Khusus Presiden menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi yang baik dengan instansi pemerintah. Oleh karena itu, pelaksanaan tugas dan tata kerja Staf Khusus Presiden diatur oleh Sekretaris Kabinet.

Lembaga yang memberikan nasehat dan pertimbangan Presiden tentunya sangat banyak, hampir setiap instansi pemerintah melaksanakan hal tersebut. Namun bila merujuk pada pengertian dari *National Security Council* (NSC) USA, dimana mereka memiliki tugas melakukan penyelesaian persoalan/masukan lintas koordinasi antar departemen, maka berdasarkan inventarisasi Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan (LAN, 2006), maka jumlah institusi yang memberikan masukan/pertimbangan kepada Presiden ada lebih dari 20 buah seperti Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program Reformasi (UKP3R) yang sejak Kabinet Indonesia Bersatu II dilantik, berubah menjadi Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), Dewan Ketahanan Pangan (DKP), Dewan Kelautan Indonesia (DKI), Dewan Pengupahan (DP), Dewan Sumber Daya Air (DSDA), dan lain sebagainya.

Banyaknya penasehat dan pertimbangan Presiden tersebut memungkinkan timbulnya duplikasi dan tumpang tindih tugas dan fungsi. Untuk memberikan gambaran tersebut, kita dapat melihat pada tabel 4.1.

Tabel 4.1  
Lembaga Dan Perorangan Penasehat / Pertimbangan Presiden

Wantimpres	Staf Khusus	SAB/Lembaga Penunjang Lainnya
------------	-------------	-------------------------------

1. Bidang Hubungan Internasional	1. Sekretaris Pribadi Presiden;	1. UKP4
2. Bidang Lingkungan Dan Pembangunan Berkelanjutan	2. Bidang Hubungan Internasional;	2. Dewan Hukum Nasional
3. Bidang Hukum	3. Bidang Informasi / Public Relation;	3. Dewan Nasional Perubahan Iklim
4. Bidang Pertahanan Dan Keamanan	4. Bidang Komunikasi Politik;	4. Dewan Ketahanan Pangan
5. Bidang Politik	5. Bidang Hukum dan Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;	5. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
6. Bidang Ekonomi	6. Bidang Ekonomi dan Keuangan;	6. Dewan Gula Nasional
7. Bidang Agama	7. Bidang Pertahanan dan Keamanan;	
8. Bidang Sosial-Budaya	8. Bidang Pembangunan Daerah dan Otonomi Daerah;	
9. Bidang Pertanian.	9. Bidang Teknik dan Industri.	

Sumber : Diolah dari berbagai Peraturan Presiden

Selanjutnya, perbandingan tugas pokok dan fungsi Wantimpres, Staf Khusus Presiden dan Lembaga Penunjang lainnya dapat dilihat pada tabel 4.2.

Tabel 4.2

Perbandingan Tugas Dari Berbagai Tugas Wantimpres, Staf Khusus dan SAB Lainnya Terkait Dengan Masukan Atau Nasehat Kepada Presiden

Wantimpres	Staf Khusus	SAB/Lembaga Penunjang Lainnya
Dewan Pertimbangan Presiden bertugas memberikan <b><u>nasehat dan pertimbangan kepada</u></b>	Presiden dapat mengangkat Staf Khusus Presiden dengan sebutan <b><u>Penasehat Khusus</u></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mengkaji masalah-masalah dibidangnya sebagai <b><u>nasehat kepada Presiden</u></b> untuk</li> </ul>



<b>Presiden</b> dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara.	<b>Presiden</b> atau Utusan Khusus Presiden yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden.	saran tindakan lanjutnya <ul style="list-style-type: none"> <li>• Membantu Presiden dalam melaksanakan pemantauan, pengendalian, pelancaran dan percepatan atas pelaksanaan program</li> </ul>
--	--	---

Sumber : Diolah dari berbagai Peraturan Presiden

Berdasarkan tabel 4.1 dan tabel 4.2 tersebut diatas, terlihat banyaknya penasehat Presiden dalam satu bidang urusan yang berpotensi menimbulkan tumpang tindih tugas dan fungsi serta inefisiensi anggaran. Dengan demikian penataan lembaga atau perorangan yang memberikan nasehat dan pertimbangan Presiden perlu dilakukan penataan dengan baik. Beberapa pendapat pakar dan praktisi tentang pentingnya penataan disampaikan antara lain Aksa Mahmud<sup>71</sup> yang berpendapat bahwa UKP4 lebih baik dibubarkan. Tempo<sup>72</sup> menyebutkan "Kalau lembaga atau perorangan itu masih ada setelah Undang-Undang Dewan Pertimbangan dan Penasihat Presiden (berlaku), mereka liar,". Pengamat politik dari CSIS Indra J Pilliang<sup>73</sup> menganjurkan Presiden agar membubarkan saja berbagai lembaga yang sudah terlebih dahulu ada tersebut karena bukan amanat konstitusi.

Sedangkan Muladi<sup>74</sup> berpendapat bahwa "Keberadaan Dewan itu amanat UUD 1945 sebagai pengganti Dewan Pertimbangan Agung. Karena itu, UKP4 yang harus dilikuidasi," Senada dengan Muladi, Tamim<sup>75</sup> juga berpendapat,

<sup>71</sup> Anggota DPD dari Sulawesi Selatan

<sup>72</sup> <http://www.transparansi.or.id/?pilih=lihatberita&id=2306>

<sup>73</sup> <http://www.partai-pib.or.id/wmprint.php?ArtID=772>

<sup>74</sup> Gubernur Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas)

<sup>75</sup> Anggota Fraksi PKS DPR RI

sebelum menunjuk anggota Wantimpres, Presiden harus membubarkan terlebih dahulu penasehat-penasehat Presiden yang selama ini diangkat secara pribadi oleh Presiden. "Ini penting, sebagai konsekuensi yuridis atas telah disahkannya Rancangan Undang-Undang Wantimpres". Pendapat-pendapat tersebut diperkuat oleh Pasal 17 UU No 19 tahun 2006 itu menyebutkan bahwa "peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tugas dan fungsi Wantimpres dicabut dan dinyatakan tidak berlaku".

Pendapat lainnya dari Denny Indriyana yang mengatakan bahwa pemerintah Indonesia idealnya memiliki undang-undang yang mengatur keberadaan penasehat Presiden "Aturan itu isinya membatasi Presiden dalam mengangkat penasehat atau membentuk lembaga baru,"<sup>76</sup>. Jika tidak diatur, menurut Denny, para penasehat Presiden sulit dikontrol karena mereka berlindung pada aturan dipilih dan diangkat berdasarkan hak prerogatif presiden. "Apabila tidak dibatasi, Presiden melalui hak prerogatifnya bisa berbuat sekehendak hatinya dan tidak ada yang bisa menggugat."<sup>77</sup>

Dari pendapat tersebut, terlihat bahwa pengaturan Wantimpres perlu lebih jelas dan tegas. Hal ini diperlukan untuk membuat mekanisme kerja Wantimpres lebih jelas sehingga proses pemberian nasehat dan pertimbangan kepada Presiden dapat dilakukan dengan cepat dan tepat serta kerja Wantimpres akan lebih optimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya karena tidak tumpang tindih dan duplikasi dengan lembaga lainnya.

#### **4.1.6 Anggaran Penasehat Presiden**

Setiap pembentukan unit kerja atau organisasi memiliki konsekuensi terhadap anggaran. Begitu juga pembentukan dan pengangkatan penasehat-penasehat presiden. Anggaran tersebut meliputi anggaran personil dan anggaran operasional. Anggaran personil meliputi honorarium, gaji, tunjangan, dan

---

<sup>76</sup> <http://www.transparansi.or.id/?pilih=lihatberita&id=2306>

<sup>77</sup> ibid

lainnya, sedangkan biaya operasional meliputi anggaran sekretariat, perjalanan dinas, dan lainnya. Dalam hal anggaran personil, berdasarkan peraturan perundangan setiap staf khusus Presiden mendapatkan gaji dan tunjangan sebagai berikut :

1. Gaji :Rp.1.925.300,- s.d Rp.2.910.000,-,
2. Tunjangan Eselon Ia : Rp. 5.500.000,-
3. Tunjangan Kehormatan : Rp 3.300.000,-,
4. Tunjangan Kesehatan : Rp 2.200.000,-,
5. Tunjangan Pengganti Pensiun : Rp 1.000.000,-
6. Tunjangan Perumahan : Rp 5.000.000,-.

Dengan demikian setiap anggota mendapatkan *take home pay* sekitar Rp. 18.925.300,- s.d. 19.910.000,- per bulan sehingga setiap bulan biaya personil seluruh staf khusus sebesar Rp. 170.327.700 s.d Rp. 179.190.000 dan setahun mencapai Rp. 2.043.932.000,- sampai dengan Rp. 2.150.280.000,-. Anggaran tersebut belum termasuk biaya operasional Staf Khusus yang dikelola oleh Menteri Sekretariat Negara.

Anggaran yang dibutuhkan Dewan Nasional Perubahan Iklim, Komisi Hukum Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Dewan Ekonomi Nasional, Dewan Ketahanan Pangan, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dibebankan kepada APBN melalui *leading sector* masing-masing. Anggota Dewan tersebut pada umumnya menteri atau kepala LPNK yang terkait dengan bidang tersebut, sehingga anggotanya tidak mendapatkan fasilitas seperti Wantimpres. Tetapi pada saat mengadakan rapat, setiap anggota mendapatkan uang honorarium dan transport rapat yang besarnya sangat bervariasi. Sedangkan honorarium untuk Ketua, anggota dewan yang bersifat forum koordinasi, sebagaimana diatur dalam Keppres Nomor 32 Tahun 2004 sebesar Rp 5.000.000,00. Untuk menghitung biaya personil tentunya sedikit sulit, tetapi sebagai gambaran biaya personil pada Dewan Ketahanan Pangan yang memiliki anggota sebanyak 14 orang artinya setiap rapat membutuhkan biaya personil sebanyak Rp. 70.000.000,- bila setiap bulan menyelenggarakan rapat maka biaya setahun

sebesar Rp. 840.000.000. Untuk lebih menjelaskan besarnya anggaran lembaga penasehat, berdasarkan data Departemen Keuangan tahun 2008 UKP3R membutuhkan anggaran sebesar Rp 10.700.000.000 (sepuluh miliar tujuh ratus juta rupiah).

Selain anggaran untuk anggota, Negara juga mengeluarkan anggaran untuk sekretariat lembaga tersebut yang sangat bervariasi pengaturannya. Namun secara rata-rata sekretariat pada umumnya mengeluarkan anggaran untuk sekretaris sebesar Rp. 5.000.000,- dan Staf Sekretariat Rp 1.500.000,00 sebagaimana diatur dalam Keppres Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan untuk sekretariat dewan yang besar seperti Sekretariat Wantanas yang berbentuk Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) memiliki anggaran yang cukup besar yakni, sebagai contoh pada Tahun Anggaran 2007, mencapai Rp. 30.180.806.000 (Tiga puluh milyar seratus delapan puluh juta delapan ratus enam ribu rupiah). Berdasarkan data-data tersebut diatas, kita bisa memperkirakan besarnya biaya yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas penasehat dan pertimbangan presiden tersebut.

#### **4.1.7 Penataan Kelembagaan Penasehat Presiden**

Dari deskripsi di atas, reorganisasi lembaga dan perorangan penasehat dan pertimbangan Presiden diperlukan untuk efektifitas dan efisiensi. Ada baiknya Presiden cukup memiliki satu lembaga yang memberikan nasehat dan masukan untuk berbagai hal terkait dengan tugas pemerintahan. Kelebihan dari pengaturan ini, satu lembaga penasehat akan memberikan efektivitas ekstrim, artinya apabila penasehat tersebut memiliki kapasitas yang baik maka akan membawa kearah pemerintahan yang lebih baik. Hal tersebut terjadi karena, pertama penasehat yang diangkat merupakan orang pilihan dan orang dekat Presiden, dan kedua mempermudah komunikasi antara Presiden dan penasehatnya. Selain itu, efisiensi pada sumber daya yang digunakan akan lebih besar, mempermudah alokasi anggaran dan sumber daya manusia, serta mempermudah pengawasan.

UU Nomor 19 tahun 2006 Pasal 7 ayat 1 menyebutkan bahwa “Dewan Pertimbangan Presiden terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota dan 8 (delapan) orang anggota”. Selanjutnya hal tersebut dipertegas dengan Perpres No. 10 Tahun 2007 Pasal 5 ayat 1 juga mengatur bahwa “Dewan Pertimbangan Presiden beranggotakan 9 (sembilan) orang terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota dan 8 (delapan) orang anggota”. Idealnya dengan jumlah tersebut, Wantimpres mampu memberikan nasehat dan pertimbangan pada semua urusan pemerintahan, yang berdasarkan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, urusan pemerintahan dibedakan menjadi 3 kategori yakni sebagai berikut :

1. Urusan Pemerintahan yang tegas disebut dalam UUD 1945 meliputi : urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya yang disebutkan dalam UUD 1945 meliputi : urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
3. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah meliputi : urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Dengan mendasarkan pada peraturan perundangan tersebut diatas, maka reorganisasi Wantimpres dilakukan dengan pengaturan bidang-bidang sebagai berikut :

- Bidang Hubungan Internasional meliputi urusan luar negeri

- Bidang Pembangunan meliputi pekerjaan umum, transmigrasi, ketenagakerjaan dan transportasi, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal, lingkungan hidup.
- Bidang Hukum meliputi urusan hukum, Hak Asasi Manusia
- Bidang Pertahanan dan Keamanan meliputi urusan pertahanan dan keamanan dalam negeri
- Bidang Politik meliputi urusan politik
- Bidang Ekonomi meliputi keuangan, industri, perdagangan, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pertambangan dan energy
- Bidang Aparatur Pemerintah Ristek dan Kominfo
- Bidang Kesejahteraan Rakyat meliputi urusan agama, sosial budaya, kesehatan, pendidikan dan kependudukan
- Bidang Pertanian dan Kelautan meliputi urusan pertanian, perikanan, perikanan, kehutanan, perkebunan

Sebagai konsekuensi dari pengaturan bahwa hanya ada satu lembaga yang memiliki tugas penasehat dan pertimbangan Presiden, maka Wantimpres harus didukung oleh Sekretariat yang kuat. Dengan struktur organisasi sekretariat yang ada sekarang, maka jumlah maksimal perlu diubah. Sekretariat terdiri dari paling banyak 4 biro. Hal tersebut dengan pertimbangannya yakni 1 biro melaksanakan tugas administrasi penunjang dan 3 biro melaksanakan tugas teknis. Penambahan jumlah Biro penunjang teknis terkait dengan penambahan beban tugas anggota Wantimpres. Setiap Biro terdiri dari paling banyak 3 (tiga) bagian. Setiap bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) subbagian.

#### **a. KOMISI PEMILIHAN UMUM**

Pemilihan umum (Pemilu) adalah elemen dasar dalam sebuah negara demokrasi dimana ia merupakan sarana untuk mewujudkan transfer kekuasaan

secara periodik dan aman. Pemilu merupakan perwujudan dari peran rakyat sebagai pemegang kedaulatan/kekuasaan dalam menentukan wakil dan pemimpinnya, guna mewujudkan pemerintahan negara yang demokratis. Untuk itulah penyelenggaraan Pemilu harus memenuhi prinsip-prinsip seperti langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang hanya dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilihan umum yang mempunyai integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) Tahun 1945 menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilihan umum bebas dari pengaruh pihak mana pun<sup>78</sup>. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya.

Lebih lanjut, dibentuknya KPU dilakukan berdasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dilatar belakangi dengan adanya amanat dari :

1. Pasal 1 ayat (2), Pasal 6A, Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 E UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37,

---

<sup>78</sup> Penjelasan umum UU No. 22 tahun 2007 tentang penyelenggara pemilihan umum.

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277) sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4631);

3. UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4311);
4. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548).

KPU termasuk dalam klasifikasi lembaga penunjang (SAB) yang tumbuh subur menjelang dan pada era reformasi sehingga terus berkembang dan bertambah secara signifikan. Selain jumlah yang meningkat, SAB juga memiliki berbagai jenis nomenklatur, kedudukan dan sifat yang sangat bervariasi sehingga ada SAB yang berada dibawah Presiden dan Kementerian. Sedangkan dalam hal sifat, terdapat SAB yang disebut sebagai Lembaga Penunjang, Lembaga Mandiri, Lembaga Independen, dan Lembaga Negara atau Lembaga Negara Independen.

Dengan begitu banyaknya SAB, beserta jenis dan sifatnya, maka potensi tumpang tindih tugas dan fungsi baik antar SAB maupun antara SAB dengan organisasi pemerintah lainnya terbuka lebar. Terkait dengan hal tersebut, tulisan



ini akan mendeskripsikan mengenai organisasi KPU serta kebutuhan dan arah penataannya ke depan sebagai langkah evaluasi atas eksistensi dan peran SAB.

#### **4.2.1 Organisasi Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

Sebagaimana telah diungkap, dibentuknya KPU dilakukan berdasar UU Nomor 22 Tahun 2007. Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menjalankan tugasnya secara berkesinambungan. Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

KPU terdiri dari KPU di tingkat pusat, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang bersifat hierarkis. KPU berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia sedangkan KPU Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota.

KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota bersifat tetap dalam arti bahwa KPU bukanlah organisasi *ad hoc* atau temporer. Dengan demikian KPU tetap eksis walaupun penyelenggaraan pemilu dilakukan setiap lima tahun sekali. Dalam menjalankan tugasnya, KPU dibantu oleh Sekretariat Jenderal sedangkan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota masing-masing dibantu oleh sekretariat.

Jumlah anggota KPU sebanyak 7 (tujuh) orang, KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) orang, dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang. Keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Ketua KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dipilih dari dan oleh anggota dimana setiap anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mempunyai hak suara yang sama. Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota ini harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%. Masa keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota 5 (lima) tahun dihitung sejak pengucapan sumpah/janji.

Dalam kerjanya, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dapat membentuk Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang merupakan dewan yang bersifat *ad-hoc* yang berfungsi untuk memeriksa pengaduan adanya pelanggaran kode etik oleh anggota Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten / Kota, serta pegawai Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum, pegawai Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan pegawai Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang disampaikan oleh masyarakat / DPRD Kabupaten / Kota, DPRD Provinsi, Bupati / Walikota, dan Gubernur kepada Presiden dan DPR. Keanggotaan Dewan Kehormatan sebanyak 3 orang yang terdiri atas seorang Ketua dan 2 orang anggota yang dipilih dari dan oleh anggota Komisi Pemilihan Umum / Komisi Pemilihan Umum Provinsi / Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota sesuai dengan kebutuhan.

Dalam mekanisme kerjanya, anggota Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum dibentuk dari dan oleh anggota Komisi Pemilihan Umum yang tidak melanggar kode etik. Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum, dapat melakukan penelitian bukti-bukti hasil pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota memberikan rekomendasi kepada DPR dan Presiden untuk memberhentikan atau tidak memberhentikan anggota Komisi Pemilihan Umum yang diduga melanggar kode etik dan Pemerintah mengusulkan pengganti antar waktu anggota Komisi Pemilihan Umum kepada DPR untuk selanjutnya ditetapkan oleh Presiden.

#### **4.2.2 Pembentukan di daerah**

Kedudukan Komisi Pemilihan Umum pada tingkat Provinsi sebagai bagian dari Komisi Pemilihan Umum adalah pelaksana kegiatan penyelenggaraan pemilihan umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, serta Presiden dan Wakil Presiden di Provinsi. Sedangkan

Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota yang merupakan bagian dari Komisi Pemilihan Umum adalah pelaksana kegiatan penyelenggaraan pemilihan umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota serta Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam hal supervisi, pengarahan dan koordinasi, KPU melakukan supervisi, pengarahan dan koordinasi kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota serta Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN). Adapun KPU Provinsi berkewajiban melakukan supervisi, pengarahan serta koordinasi KPU Kabupaten/Kota, dan KPU Kabupaten/Kota berkewajiban melakukan supervisi, pengarahan dan koordinasi kepada Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS). Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya tersebut, KPU menetapkan kebijakan program dan kebutuhan anggaran KPU, yang dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

#### 4.2.3 **Sekretariat KPU**

Adanya lembaga penyelenggara pemilihan umum yang profesional membutuhkan Sekretariat Jenderal KPU di tingkat pusat dan sekretariat KPU Provinsi dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota di daerah sebagai lembaga pendukung yang profesional dengan tugas utama membantu hal teknis administratif, termasuk pengelolaan anggaran. Sekretariat Jenderal KPU dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal (eselon Ia) dan dibantu oleh seorang Wakil Sekretaris Jenderal (eselon Ib). Sekretaris Jenderal dan Wakil Sekretaris Jenderal KPU adalah pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Jenderal KPU bertanggung jawab kepada KPU.

Sekretaris Jenderal dapat mengangkat pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan atas persetujuan KPU yang berada di bawah koordinasi Sekretaris Jenderal KPU. Pegawai Sekretariat Jenderal adalah pegawai negeri sipil dan tenaga profesional lain yang diperlukan. Sekretariat Jenderal KPU terdiri atas paling banyak 7 (tujuh) biro; biro terdiri atas paling banyak 4 (empat) bagian dan setiap bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian.

Pada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, Sekretariat KPU Provinsi dipimpin oleh seorang sekretaris (eselon IIa) sedangkan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang sekretaris yang mempunyai eselon IIIa. Sekretaris KPU Provinsi dan Sekretaris KPU Kabupaten/Kota adalah pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Adapun pegawai sekretariat adalah pegawai negeri sipil dan tenaga profesional lain yang diperlukan. Jumlah pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota ditetapkan lebih lanjut dengan keputusan KPU dengan mempertimbangkan beban kerja, proporsi jumlah penduduk, kondisi geografis, dan luas wilayah.

Sekretariat KPU Provinsi terdiri atas paling banyak 3 (tiga) bagian dan setiap bagian terdiri atas 2 (dua) subbagian. Sedangkan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota paling banyak terdiri atas 4 (empat) subbagian.

#### 4.2.4 Arah Penataan organisasi KPU

Dari uraian tersebut di atas, dapat disampaikan beberapa simpulan mengenai organisasi KPU sebagai berikut:

##### 1. Urgensi

KPU dibentuk atas amanat UUD 1945 demi tegaknya demokrasi melalui Pemilihan Umum anggota DPR, DPRD, DPD, serta Kepala Pemerintahan Pusat dan Daerah secara langsung

##### 2. Unik

Tugas KPU sangat spesifik dan unik, di mana tidak ada satupun instansi pemerintah lainnya yang memiliki tugas dan fungsi serupa dengan KPU.

Anggota KPU terdiri dari masyarakat, wartawan dan akademisi dengan kuota gender yang juga diatur dalam pelaksanaannya.

### 3. Integrasi

Dengan diberlakukannya UU No 22 tahun 2007 tentang Pemilihan Umum, KPU secara murni dibiayai dari anggaran APBN. Untuk mengatasi permasalahan kinerja KPU terkait dengan pendataan pemilih pun, melalui UU baru ini akan dilaksanakan langsung oleh KPU sehingga tidak lagi tergantung pada lembaga pencatatan sipil di daerah. Namun demikian dalam pelaksanaannya KPU tetap berkoordinasi dengan instansi bidang kesbang linmas di daerah, dan instansi pencatatan sipil.

### 4. Efektifitas

KPU terdiri dari KPU pusat dan KPU di daerah, dengan kinerja masing-masing KPU yang berbeda-beda, sesuai dengan persepsi dan kepuasan masyarakat, sehingga efektifitas KPU tidak dapat digeneralisir. Namun demikian secara umum dapat disampaikan bahwa keberhasilan KPU dalam menyelenggarakan pemilu tahun 2004 banyak dipuji oleh berbagai pihak dan dunia internasional sebagai keberhasilan bangsa Indonesia (dan tentu saja hal ini termasuk keberhasilan KPU) dalam menyelenggarakan pemilu yang demokratis.

#### 4.2.5 **Kebutuhan perubahan penataan KPU**

Dengan berlakunya UU No. 22 tahun 2007, ada sebuah proses perubahan dalam penataan KPU. Dalam tulisan ini akan disampaikan beberapa identifikasi permasalahan yang ditemukan di Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Provinsi Bali.

##### 1. Provinsi Nusa Tenggara Barat

- ❖ Pendanaan: dengan UU yang baru, khawatir kekurangan pendanaan, karena selama ini KPU dibiayai oleh dua sumber yaitu dari APBD dan APBN. Yang terjadi di KPU Lombok Barat, karena hirarki yang panjang (dari usulan anggaran kabupaten diajukan ke KPU Propinsi – dilanjutkan KPU Pusat) yang terjadi adalah ketidak-*uptodate* – an. Hal itu terjadi karena yang diusulkan tidak digunakan, entah dari mana ada alokasi anggaran itu, misalnya seperti biaya kontrak padahal ybs tidak mengajukan/ lagi pula di sini menempati bangunan milik Pemda, sehingga tidak bayar kontrak.
- ❖ Pegawai sekretariat : pengalihan pegawai sekretariat KPU di daerah menjadi pegawai pusat merugikan karir PNS di KPU saat ini, di mana, jenjang karir, mutasi, dan penghargaan lebih jelas ketika menjadi pegawai daerah dari pada pegawai pusat.
- ❖ Status anggota KPU: apakah juga disebut sebagai pejabat negara? Selama ini hanya menerima honorarium, dan tidak mendapatkan hak protokoler
- ❖ Pemilihan anggota KPU masih dicampuri elit politik dengan sistem ”titip” sehingga membuat kinerja KPU selalu dikritisi orang
- ❖ Dengan UU Pemilu yang baru, KPU juga memfasilitasi pemilihan kepala desa, namun hingga kini belum ada konsekuensi kompensasinya.
- ❖ Hubungan yang terlalu hirarkis dengan KPU pusat membuat KPU daerah kesulitan ketika menyampaikan logistik ke daerah terpencil.

## 2. Provinsi Bali

Permasalahan Internal KPU yang ada sekarang yakni status kelembagaan, pola organisasi KPU dan sekretariat yang belum jelas. Sebagai contoh pegawai sekretariat yang ada merupakan tenaga yang diperbantukan di KPUD dengan status sebagai pegawai pemerintah daerah.

Beberapa permasalahan yang muncul bila KPUD ditarik menjadi lembaga pusat sebagai berikut :

1. Pola karir Pegawai sekretariat KPUD menjadi lebih sempit.
2. Sebagian besar pegawai merupakan pegawai daerah dan memilih tetap menjadi pegawai daerah.
3. Independensi KPUD akan terganggu oleh pemerintah.
4. Pegawai yang masih kurang profesional (karena yang diperbantukan bukan pegawai terbaik di tempat asalnya).
5. Keberadaan KPUD kedepan diharapkan dapat :
6. Memiliki Kelembagaan dan penghargaan (reward) yang jelas.
7. Independensi KPU
8. Kualitas SDM yang profesional
9. Tunjangan sekretaris memadai
10. Perlunya dibangun hubungan koordinasi kelembagaan KPU karena banyak kegiatan yang terkait dengan instansi lain (kependudukan, eksekutif, legislatif, yudikatif).

Dari uraian-uraian tersebut di atas, terlihat akan arti penting eksistensi KPU sebagai penyelenggara pemilu demi tegaknya demokrasi di Indonesia. Selain itu dengan melihat keunikan, integrasi dan efektivitas organisasi KPU, maka organisasi ini harus tetap dipertahankan dan ditingkatkan kapasitasnya. Berikut disampaikan beberapa hal terkait dengan penataan dan peningkatan kapasitas organisasi KPU ke depan:

1. Komisi Pemilihan Umum, membutuhkan penguatan untuk menjawab tantangan yaitu beban kerja yang lebih berat dengan adanya pemilihan Kepala Desa secara langsung yang harus difasilitasi oleh KPU di Daerah. Penguatan ini terdapat pada pola hubungan antara KPU dengan sekretariatnya, dengan mengalihkan manajemen sumber daya manusia sekretariat oleh anggota KPU.

2. Dasar Hukum KPU mengalami perubahan dengan diundangkannya UU No. 22 tahun 2007 tentang Pemilihan Umum, dipayungi UU baru ini KPU mendapatkan tugas dan fungsi yang lebih besar, serta perubahan kelembagaan. Tugas dan fungsi yang lebih besar ini merupakan tantangan bagi KPU, di mana sebagian KPU di daerah mengeluhkan ketimpangan antara besarnya tanggung jawab dengan sumber daya yang diberikan KPU di daerah.
3. UU 22 tahun 2007 mengamanatkan perubahan status pegawai sekretariat KPU daerah dari pegawai daerah menjadi pegawai pemerintah pusat, hal ini menjadi permasalahan karir bagi pegawai KPU di daerah
4. Sistem pengelolaan pegawai sekretariat KPU daerah tidak memfasilitasi kerja tim antara anggota KPU dengan sekretariat KPU, di mana loyalitas pegawai sekretariat KPU berada pada atasan yang mengangkatnya sebagai pejabat.
5. Terdapat sistem rekrutmen sekretaris KPU yang kurang mendukung pelaksanaan tugas anggota KPU, di mana anggota dan ketua KPU dapat memilih satu dari hanya tiga orang yang dicalonkan dari pemerintah setempat, tanpa dapat melakukan seleksi sendiri terhadap track record atau kriteria tertentu yang ditetapkan KPU. Anggota KPU sendiri tidak mengelola SDM-nya sehingga apa yang diputuskan oleh KPU terkadang kurang mendapatkan dukungan dari sekretariat (tenaga, dana, dan sumber daya yang lain).
6. Diperlukan reinventing KPU untuk melaksanakan tugas dan fungsi KPU terutama KPU Daerah, desain rekrutmen sekretariat KPU di daerah dan rekrutment pegawai (honorar yang lebih banyak) di sekretariat KPU Daerah.

**a. KOMISI HUKUM NASIONAL**

Dibentuknya Komisi Hukum Nasional sebagai lembaga penunjang, diawali dengan adanya kondisi negara untuk mempercepat reformasi di bidang hukum akibat dari semakin rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap sistem dan lembaga hukum yang ada. Namun, reformasi hukum tersebut dapat dikatakan



seakan-seakan tengah mengalami kebuntuan karena adanya berbagai “pembatasan dan keterbatasan” dalam ruang lingkup gerakannya, yang antara lain dikarenakan hal-hal sebagai berikut <sup>79</sup> :

1. **Pertarungan Kepentingan Politik.** Akibat pertarungan berbagai kepentingan politik, sistem hukum seringkali dibangun tanpa memperhatikan pemenuhan kebutuhan masyarakat akan rasa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, namun orientasinya lebih kepada pemenuhan kepentingan kelompoknya.
2. **Orientasi Target.** Pembangunan sistem hukum kerap kali terlalu terpaku pada target rencana kerja yang dibuat dengan atau tanpa bantuan dana dari luar negeri, sehingga sering terlambat dalam merespon perkembangan hukum yang terjadi karena dinamika masyarakat, yang berada di luar rencana kerja.
3. **Ego Sektoral.** Seringkali suatu lembaga pemerintahan mengeluarkan peraturan tanpa menghiraukan apakah hal yang diaturnya itu masuk dalam lingkup tugas dan kewenangannya, atau apakah lembaga lain sudah mengaturnya dalam suatu peraturan yang setingkat. Kemudian, lembaga penegak hukum, dalam hal ini Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung, seolah enggan untuk membuka kesempatan seluas-luasnya kepada ahli-ahli hukum dengan latar belakang pengabdian yang baik, untuk menjadi Hakim non-karier atau Jaksa non-karier
4. **Ikatan Romantisme Masa Lalu.** Karena peraturan yang ada mampu mengatasi permasalahan pada masa peraturan itu dibuat, maka pembuat peraturan menganggap bahwa peraturan tersebut masih mampu mengatasi permasalahan yang ada saat ini, padahal nilai-nilai yang hidup di masyarakat pada masa lalu dan saat ini jelas sudah berbeda.
5. **Superioritas vs Inferioritas.** Seringkali pembuat peraturan menganggap bahwa urusan membuat dan mengawasi pelaksanaan peraturan adalah urusan penguasa, sehingga rakyat tidak perlu ikut campur dalam pembuatannya, sedangkan rakyat berpikiran bahwa membuat dan mengawasi pelaksanaan

---

<sup>79</sup> [http://arijuliano.blogspot.com/2006/08/menerobos-kebuntuan-reformasi-hukum\\_22.html](http://arijuliano.blogspot.com/2006/08/menerobos-kebuntuan-reformasi-hukum_22.html).

peraturan adalah urusan penguasa, sehingga rakyat merasa tidak perlu ikut campur dalam pembuatan peraturan.

Beberapa “pembatasan dan keterbatasan” pembangunan sistem hukum tersebut akhirnya mengakibatkan permasalahan hukum, yaitu antara lain:

1. Produksi massal peraturan perundang-undangan, sehingga cenderung tumpang tindih dan kurang berkualitas;
2. Peraturan perundang-undangan yang ada tidak dapat memberikan kepastian hukum, akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
3. Pembuat peraturan tidak responsif terhadap dinamika masyarakat, dan lebih menekankan pada nuansa mengatur dari pada memenuhi kebutuhan masyarakat;
4. Ketidaksinkronan antara peraturan di tingkat pusat dan di tingkat daerah, sehubungan dengan pelaksanaan UU Otonomi Daerah;
5. Tidak adanya koordinasi di antara lembaga-lembaga pemerintah dalam menetapkan peraturan di sektornya masing-masing, mengakibatkan tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan;
6. Lemahnya sistem informasi dan dokumentasi hukum, sehingga menimbulkan kesenjangan pemahaman hukum yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat;
7. Jaksa dan polisi cenderung tidak mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta proses demokratisasi, sehingga berdampak buruk pada pelaksanaan tugas mereka;
8. Hakim kurang berani menggali nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat, sehingga berbagai permasalahan hukum tidak dapat diselesaikan dengan baik di pengadilan;
9. Status hukum advokat yang tidak jelas, sehingga mempengaruhi pelaksanaan tugasnya dalam memberikan pembelaan hukum;

10. Mahkamah Agung kurang proaktif dalam menanggapi perkembangan dinamika masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum di masyarakat, dsb.

Menyikapi kondisi tersebut, maka pemerintah segera membentuk Komisi Hukum Nasional dalam rangka upaya mewujudkan sistem hukum nasional yang dapat menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia tersebut, berdasarkan keadilan dan kebenaran, dan dapat melakukan pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan yang dapat melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat di bidang hukum tersebut. Komisi Hukum Nasional ini dibentuk dengan berdasarkan Keputusan Presiden No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional sebagai Lembaga Non Struktural, yang diberi tugas untuk memberikan saran kepada Presiden dalam hal untuk menegakkan kembali supremasi hukum, yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Komisi Hukum Nasional ini telah dibentuk hampir 9 tahun yang lalu, namun dalam perjalanannya sebagai SAB banyak pertanyaan mengarah kepada kinerjanya. Selama 7 tahun (eksis) tak satupun nasihat hukum diminta oleh Presiden kepada Komisi Hukum Nasional. Hal ini dapat dikatakan bahwa Presiden dapat dinilai telah mengabaikan peranan Komisi Hukum Nasional (KHN) padahal pembentukannya berdasarkan Keputusan Presiden. Ironisnya segala rekomendasi yang disampaikan oleh Komisi Hukum Nasional tak pernah satupun ditindaklanjuti oleh Presiden<sup>80</sup>. Tampaknya Presiden cenderung lebih banyak melakukan konsultasi ataupun meminta rekomendasi kepada instansi atau departemen yang memang khusus menangani bidang hukum yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, tampaknya Komisi Hukum Nasional dalam memainkan peranannya sebagai Lembaga Penunjang dapat dikatakan tidak efektif.

---

<sup>80</sup> <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0708/03/nas07.html>

#### 4.3.1 Organisasi KHN

Komisi Hukum Nasional dibentuk tepatnya pada tanggal 18 Februari 2000 melalui Keputusan Presiden No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional, yang dibentuk dalam rangka memberikan masukan yang obyektif mengenai pelaksanaan hukum di Indonesia, serta untuk memberikan saran-saran umum kepada Presiden mengenai usaha penegakkan kembali supremasi hukum. Dengan kedudukannya di Ibukota Negara, maka Komisi Hukum Nasional memiliki tugas yaitu :

1. Memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh Pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional;
2. Membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana umum untuk pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakkan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.

Dalam rangka melaksanakan tugasnya tersebut, Komisi Hukum Nasional menyelenggarakan fungsi, yaitu :

1. Pengkajian masalah-masalah hukum sebagai masukan kepada Presiden untuk tindak lanjut kebijakan di bidang hukum;
2. Penyusunan tanggapan terhadap masalah-masalah hukum yang memprihatinkan masyarakat sebagai pendapat kepada Presiden;
3. Penyelenggaraan bantuan kepada Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana pembaharuan di bidang hukum;

4. Pelaksanaan tugas-tugas lain di bidang hukum dari Presiden yang berkaitan dengan fungsi Komisi Hukum Nasional.

Komisi Hukum Nasional dalam membantu kelancaran tugas dan fungsinya, dapat melakukan kerja sama dengan instansi lain serta pejabat baik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dengan anggota yang dapat berasal dari organisasi masyarakat, para ahli dan anggota profesi hukum serta pihak-pihak lain yang berkepentingan. Selain itu, Komisi Hukum Nasional juga dapat meminta pertimbangan dan/atau pendapat langsung dari Ketua Mahkamah Agung, Menteri Hukum dan Perundang-undangan, Jaksa Agung, dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

Adapun keanggotaan Komisi Hukum Nasional terdiri dari Seorang Ketua dan Sekretaris serta para anggota yang secara keseluruhan berjumlah sebanyak-banyaknya 6 (enam) orang yang dilantik secara langsung oleh Presiden<sup>81</sup>, dengan susunan :

- Ketua (merangkap anggota)
- Sekretaris (merangkap anggota)
- Anggota

Dalam pelaksanaan tugasnya, Komisi Hukum Nasional dapat membentuk Kelompok Kerja yang terdiri dari :

- Ketua
- Wakil Ketua I
- Wakil Ketua II
- Sekretaris I
- Sekretaris II
- Anggota

---

<sup>81</sup> Pelantikan pertama kali tanggal 24 Februari 2000.

Kelompok Kerja tersebut menangani : (I) Bidang Importasi, Pengadaan dan Penyaluran, (II) Bidang Produksi dan Produktivitas, (III) Bidang Keuangan, Kerjasama, Investasi dan Promosi, dan (IV) Bidang Penelitian, Pengembangan dan Diklat.

Selain itu, dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, anggota Komisi Hukum Nasional diberikan honor dalam setiap bulannya yang diperkuat dengan berdasarkan Keputusan Presiden No. 32 Tahun 2004 tentang Honorarium Bagi Ketua, Sekretaris, dan Anggota Komisi Hukum Nasional dan Staf Sekretariat Komisi Hukum Nasional. Untuk Ketua, Sekretaris, dan Anggota Komisi Hukum Nasional sebesar Rp. 5.000.000,00 sedangkan untuk Staf Sekretariat Komisi Hukum Nasional sebesar Rp. 1.500.000,00

Kesekretariatan Komisi Hukum Nasional ini dibantu berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Ketua Komisi, dengan rincian tugas, fungsi, susunan organisasi, dan tata kerja Sekretariat ditetapkan oleh Ketua Komisi tersebut. Adapun kesekretariatan Komisi Hukum Nasional secara keseluruhan berjumlah 27 orang pegawai, dengan rincian dan susunan kesekretariatan sebagai berikut :

- Bagian Kesekretariatan (10 Orang)
- Bagian Keuangan (2 orang)
- Bagian Penelitian (8 orang). Pada bagian penelitian ini dilaksanakan oleh 8 orang staf / peneliti dan tenaga-tenaga peneliti lain (*out shourching*).
- Bagian Informasi (7 orang)

Guna membantu kelancaran dalam pelaksanaan tugasnya, maka biaya yang diperlukan bagi oleh Komisi Hukum Nasional dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diterima melalui Sekretariat Negara, dengan rincian sebagai berikut :

Tahun Anggaran 2006 : Rp. 9.284.800.000,00

Tahun Anggaran 2007 : Rp. 9.817.086.000,00

Tahun Anggaran 2008 : Rp. 10.078.700.000,00

#### 4.3.2 Evaluasi KHN

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, bahwa pembentukan Komisi Hukum Nasional sebagai upaya untuk mewujudkan sistem hukum nasional yang dapat menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia tersebut, berdasarkan keadilan dan kebenaran, dan dapat melakukan pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan yang dapat melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat di bidang hukum. Namun, saat ini banyak pakar yang mulai mempertanyakan efektivitasnya, bahkan Presiden sendiri dinilai telah mengabaikan peranan Komisi Hukum Nasional dan dapat dikatakan sudah tidak efektif lagi, maka untuk mengetahui lebih lanjut dapat dilakukan evaluasi dengan berdasarkan pada urgensi pembentukannya, keunikan yang dimiliki, integrasi, dan efektifitas kinerja Komisi Hukum Nasional itu sendiri.

Urgensi dibentuknya KHN adalah dapat dipahami sebagai itikad baik pemerintah untuk mempercepat reformasi dibidang hukum. Dalam rangka upaya untuk mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran, perlu dilakukan adanya pengkajian akan masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan di bidang hukum yang secara obyektif, pelaksanaannya perlu dilakukan dengan melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat. Oleh karena itu, dalam rangka memberikan masukan yang obyektif mengenai pelaksanaan hukum di Indonesia, serta untuk memberikan saran-saran umum kepada Presiden mengenai usaha menegakkan kembali supremasi hukum, maka perlu dibentuknya Komisi Hukum Nasional, yang bertujuan untuk mewujudkan sistem hukum nasional untuk menegakkan supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia, berdasarkan keadilan dan kebenaran, dengan melakukan pengkajian masalah-masalah hukum serta penyusunan rencana pembaruan di bidang hukum secara obyektif dengan melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat.

Apabila dilihat dari tugas fungsi Komisi Hukum Nasional sebagai lembaga non struktural yang dapat dikategorikan sebagai *state auxiliary bodies (advisory)*, yang dalam kewenangannya khusus melakukan kajian dibidang hukum, maka keunikan yang dimiliki terletak pada keunikan aspek keanggotaan dari Komisi Hukum Nasional itu sendiri yang melibatkan para profesional dan anggota masyarakat dalam susunan anggotanya.

Komisi Hukum Nasional dapat dikatakan memiliki keserumpunan dengan Kementerian Hukum dan HAM, tetapi bila dilihat dalam pola hubungannya tidak teridentifikasi adanya hubungan sama sekali walaupun sama-sama pelaksanaan tugas dan fungsinya terkait dengan bidang hukum, dimana Komisi Hukum Nasional berperan sebagai Lembaga Penunjang maka Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai institusi pemerintah sebagai bagian dari eksekutif. Tetapi dalam rumusan yang tercantum dalam kebijakan atau dasar hukum pembentukannya akan masing-masing lembaga tersebut, mengindikasikan dapat berpotensi terjadi *overlapping* yaitu antara Pusat Perencanaan Hukum Nasional (Kementerian Hukum dan HAM). Oleh karena itu pembubaran salah satu unit kerja merupakan formulasi rekomendasi yang mungkin dapat dilakukan, di mana perlu dilihat terlebih dahulu mana yang berkinerja lebih baik diantara Komisi Hukum Nasional dengan Pusat Perencanaan Hukum Nasional, karena kedua unit kerja tersebut kedudukannya berada di bawah Presiden.

Efektivitas dari Komisi Hukum Nasional pada kenyataannya telah menimbulkan banyak pertanyaan dari berbagai kalangan, hal ini terlihat dari adanya kasus terkait dengan proses pembuatan keputusan dimana tak pernah satupun rekomendasi dari Komisi Hukum Nasional yang ditindaklanjuti oleh Presiden dan hal ini Presiden dapat dinilai telah mengabaikan peranan Komisi Hukum Nasional (KHN). Selain itu, upaya penegakan hukum oleh Komisi Hukum Nasional dalam suatu persidangan masih dapat dikategorikan cukup rendah. Oleh karena itu, tampaknya Komisi Hukum Nasional dalam memainkan



peranannya sebagai Lembaga Penunjang dapat dikatakan sudah tidak efektif lagi.

Melihat dari kondisi tersebut, maka kiranya pula perlu melihat rumusan tugas dan fungsi dari Komisi Hukum Nasional dengan Pusat Perencanaan Hukum Nasional yang merupakan bagian dari Kementerian Hukum dan HAM karena terdapat keserumpunan dalam penanganan bidang hukum. Hal ini dilakukan sebagai maksud bahwa indikasi potensi terjadinya *overlapping* dapat lebih terlihat pada tabel 4.3

Tabel 4.3

Persandingan tugas dan fungsi Komisi Hukum Nasional dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

<b>Komisi Hukum Nasional</b> Keputusan Presiden No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional	<b>Pusat Perencanaan Hukum Nasional</b> (Badan Pembinaan Hukum Nasional – Kementerian Hukum dan HAM)
1	2
<b>Tugas</b> a. Memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh Pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional; b. Membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana umum untuk pembaharuan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakkan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.	<b>Tugas</b> Melaksanakan sebagian tugas Badan di bidang perencanaan pembangunan hukum nasional, analisis-evaluasi dan penyusunan naskah akademik peraturan perundang-undangan berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Kepala BPHN

1	2
<p><b>Fungsi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengkajian masalah-masalah hukum sebagai masukan kepada Presiden untuk tindak lanjut kebijakan di bidang hukum;</li> <li>b. Penyusunan tanggapan terhadap masalah-masalah hukum yang memprihatinkan masyarakat sebagai pendapat kepada Presiden;</li> <li>c. Penyelenggaraan bantuan kepada Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana pembaharuan di bidang hukum;</li> <li>d. Pelaksanaan tugas-tugas lain di bidang hukum dari Presiden yang berkaitan dengan fungsi Komisi Hukum Nasional.</li> </ul>	<p><b>Fungsi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyiapan perumusan rancangan kebijakan teknis di bidang perancangan pembangunan hukum nasional;</li> <li>b. Penyusunan rencana dan program perancangan hukum tertulis dan tidak tertulis, analisis evaluasi peraturan perundang-undangan, penyusunan naskah akademik dan pengharmonisasian peraturan perundang-undangan;</li> <li>c. Pelaksanaan koordinasi perancangan pembangunan hukum nasional dan program legislasi nasional.</li> </ul>

Berdasarkan persandingan dalam rumusan tugas dan fungsi antara Komisi Hukum Nasional dengan Pusat Perencanaan Hukum Nasional pada Badan Pembinaan Hukum Nasional, sama-sama menangani di bidang hukum yang mengarahkan agar produk hukum yang dihasilkan dapat memiliki kekuatan yang mengikat. Hanya saja kewenangan yang dimiliki antara Komisi Hukum Nasional dengan Pusat Perencanaan Hukum Nasional cenderung lebih besar yang dimiliki oleh Pusat Perencanaan Hukum Nasional. Karena Pusat Perencanaan Hukum Nasional dapat melakukan perencanaan dalam pembangunan hukum yang bersifat nasional, dan dapat melaksanakan analisis serta evaluasi akan suatu peraturan perundangan-undangan dalam menciptakan harmonisasi diantara peraturan perundang-undangan yang berlaku, dengan maksud untuk meminimalisir implementasi terjadinya *overlapping* diantara peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, Pusat Perencanaan Hukum

Nasional dapat melakukan koordinasi dalam merancang pembangunan hukum nasional dan program legislasi yang bersifat nasional, yang tidak dapat dilakukan oleh Komisi Hukum Nasional.

Karena Komisi Hukum Nasional hanya memiliki kewenangan dapat memberikan dan atau menyusun suatu tanggapan tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh Pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum maupun yang terkait dengan kepentingan nasional. Pemberian atau penyusunan tanggapan tersebut, diberikan manakala Presiden saat itu memang membutuhkan, tetapi hanya bersifat suatu pendapat yang dikeluarkan dengan mengatasnamakan Komisi Hukum Nasional. Walaupun Komisi Hukum Nasional dapat melaksanakan pengkajian, sedangkan dengan Pusat Perencanaan Hukum Nasional dapat melakukan analisis evaluasi akan suatu perundangan-undangan, tetapi *concern* yang dikaji dengan yang dianalisis evaluasi adalah sama yaitu peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, karena antara Pusat Perencanaan Hukum Nasional dengan Komisi Hukum Nasional memiliki kecenderungan tugas dan fungsi yang hampir sama, maka sebaiknya tugas dan fungsi yang dimiliki oleh Komisi Hukum Nasional dapat diintegrasikan kepada Pusat Perencanaan Hukum Nasional.

#### 4.3.3 Arah Penataan KHN

Berdasarkan pembahasan tersebut, peranan Komisi Hukum Nasional sudah dapat dikatakan tidak efektif. Hal ini didukung dengan adanya suatu kasus bahwa Presiden dinilai telah mengabaikan adanya peranan Komisi Hukum Nasional dalam membantu melakukan reformasi dibidang hukum. Padahal berdasarkan dasar hukum pembentukannya yaitu Keputusan Presiden, yang ditugasi secara khusus untuk menangani mewujudkan sistem hukum nasional yang dapat menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia tersebut, berdasarkan keadilan dan kebenaran, dan dapat melakukan pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan yang dapat melibatkan

unsur-unsur dalam masyarakat di bidang hukum tersebut. Tetapi kondisi yang ada justru Presiden cenderung tetap lebih banyak melakukan konsultasi ataupun meminta rekomendasi kepada instansi atau Kementerian yang memang khusus menangani bidang hukum yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Oleh karena itu, kinerja Komisi Hukum Nasional dalam memainkan peranannya sebagai Lembaga Penunjang dapat dikatakan sudah tidak efektif lagi.

Konsultasi yang dilakukan Presiden dalam penanganan bidang hukum tersebut, dimungkinkan untuk dilakukan. Selain karena adanya keserumpunan dalam bidangnya dan karena kedudukannya sebagai bagian dari Departemen Hukum dan HAM yang notabene bagian dari kekuasaan eksekutif, maka secara kedudukan lebih mudah melakukan perkonsultasiannya ketimbang dengan Komisi Hukum Nasional sebagai Lembaga Penunjang. Dengan demikian, arah penataan yang dimungkinkan untuk dilakukan adalah Komisi Hukum Nasional dapat diintegrasikan kepada Kementerian Hukum dan HAM.

#### ○ **KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU)**

Pasca krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1998 mengakibatkan pergeseran paradigma kebijakan ekonomi nasional. Dari kebijakan ekonomi yang mengedepankan pendekatan sentralistis dengan peran pemerintah yang sangat dominan sebagai motor pembangunan ekonomi menjadi kebijakan pembangunan dengan sistem ekonomi pasar yang wajar, dengan peran pelaku usaha dalam sistem perekonomian nasional yang lebih besar. Dalam situasi seperti ini peran pemerintah akan bergeser dari pelaku ekonomi dan regulator (pengawas), menjadi hanya regulator semata. Melalui pembagian peran yang jelas dan tegas antara pelaku usaha sebagai pelaku ekonomi dan pemerintah selaku regulator diharapkan sektor ekonomi dapat berkembang dengan pesat. Regulator diharapkan mampu mengembangkan iklim usaha yang senantiasa mendorong persaingan usaha yang sehat, yang dalam gilirannya akan melahirkan pelaku usaha yang berdaya saing di setiap sektor ekonomi.

Terciptanya persaingan usaha yang sehat akan memberikan daya tarik kepada para investor baik dalam maupun luar negeri untuk berinvestasi, dengan adanya investasi yang masuk ke Indonesia tentunya akan menciptakan jutaan lapangan pekerjaan baru yang tentunya menjadi harapan untuk mengurangi jumlah pengangguran yang semakin meningkat setiap tahunnya. Semakin banyak pelaku usaha yang berinvestasi juga akan meningkatkan baik jumlah maupun pilihan terhadap barang dan atau jasa yang tersedia di pasar dan masyarakat akan memiliki lebih banyak pilihan terhadap barang dan atau jasa dengan kualitas dan harga yang bersaing.

Dalam kenyataan persaingan dalam dunia usaha merupakan hal yang wajar, karena melalui persaingan itulah dunia usaha akan terpacu untuk meningkatkan kualitas dan inovasinya, sehingga menjadi lebih efisien dan kompetitif. Persoalannya adalah bagaimana persaingan tersebut dapat dilakukan secara sehat tanpa persekongkolan yang dapat menimbulkan distorsi pasar, maupun kerugian pada pelaku usaha, disinilah perlu adanya suatu lembaga yang berperan untuk mengawasi persaingan dalam dunia usaha sebagaimana yang diharapkan oleh UU No. 5 tahun 1999 khususnya pasal 35.

Terkait dengan hal tersebut diatas dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang dituntut untuk responsif terhadap perubahan – perubahan dan perkembangan dunia usaha yang selalu terjadi seiring dengan arus globalisasi dan perkembangan jaman yang kadangkala menciptakan persaingan – persaingan yang tidak sehat. Dengan dibentuknya KPPU ini diharapkan dapat membantu jalannya roda perekonomian dengan lebih baik.

#### **4.4.1 Eksistensi dan Peran KPPU**

Pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan

Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817), dan Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Pembangunan bidang ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar. Setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional.

Untuk mewujudkan itu semua diperlukan suatu lembaga yang bersifat independen untuk melakukan pengawasan terhadap terlaksananya usaha yang sehat di Indonesia. terkait dengan hal tersebut pada tahun 1999 dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 dengan tugas mengawasi pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mengenai Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang dapat memberikan pertimbangan kepada Pemerintah, mempunyai kewenangan untuk melakukan penegakan hukum persaingan usaha terhadap dugaan pelanggaran terhadap undang-undang tersebut. Walaupun upaya penegakan hukum sifatnya lebih menekankan kepada suatu permasalahan secara spesifik dalam industri atau pasar tertentu, misalnya mengenai masalah kebijakan pemerintah di sektor telekomunikasi, ritel dan percetakan sekuriti, namun tetap bertujuan agar tercipta persaingan usaha yang sehat dan mengurangi adanya hambatan-

hambatan masuk dari pelaku yang berada dalam posisi dominan bahkan menjadi monopoli di pasar bersangkutan.

Praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat merupakan salah satu sebab munculnya ketidakadilan dalam berusaha bagi masyarakat dan inefisiensi ekonomi. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 merupakan instrumen perundang-undangan yang berupaya mewujudkan demokrasi dalam bidang ekonomi dengan adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini berupaya untuk menjamin agar setiap orang yang berusaha di Indonesia selalu berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak terjadi kesejangan ekonomi di masyarakat akibat pemusatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu. Tujuan dari Undang-Undang ini adalah a). Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, b). Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin kesempatan usaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil, c) Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha, dan d) Mengupayakan terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 sebagai amanat dari UU No. 5 tahun 1999 yang menetapkan secara tegas bahwa Komisi Pengawas Persaingan Usaha merupakan suatu lembaga independen yang terbebas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lainnya yang bertanggungjawab kepada Presiden. Namun, pengakuan Komisi Pengawas Persaingan Usaha belum jelas sampai sekarang,

maksudnya adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha belum pernah sekalipun diundang dalam rapat kabinet. Selain itu, pejabat Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak pernah diundang dalam acara-acara kenegaraan. Hal ini, menyebabkan munculnya berbagai permasalahan khususnya yang terkat dengan status kelembagaan sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dan status pegawai staf sekretariat serta penempatan anggaran Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam APBN. Oleh karena itu, pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha saat ini masih pada level pusat, walaupun di dalam dasar kebijakan pembentukannya Komisi Pengawas Persaingan Usaha dimungkinkan untuk dapat membentuk perwakilan di daerah. Tetapi hal ini dirasakan belum saatnya, karena perlu adanya pembenahan di Pusat terlebih lagi dengan kesekretaritan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) berupaya untuk menjamin agar setiap orang yang berusaha di Indonesia selalu berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak terjadi kesenjangan ekonomi di masyarakat akibat pemusatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu. Tujuan dari UU ini adalah : (a) Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat; (b). Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin kesempatan usaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil; (c). Mencegah praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha, dan (d). Mengupayakan terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Sebagai lembaga pengemban amanat UU No. 5/1999 KPPU berkewajiban untuk memastikan terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat dan kondusif di Indonesia. Untuk tujuan tersebut KPPU periode pertama telah meletakkan lima program utama yakni pengembangan penegakkan hukum, pengembangan



kebijakan persaingan, pengembangan komunikasi, pengembangan kelembagaan dan pengembangan sistem informasi. Dalam periode 2006 – 2011 kelima program tersebut tetap menjadi program KPPU, tetapi penekanan lebih dilakukan terhadap dua fungsi utama KPPU yaitu melakukan penegakkan hukum persaingan dan memberikan saran pertimbangan yaitu melakukan penegakan hukum persaingan dan memberikan saran pertimbangan kepada pemerintah dengan kebijakan yang berpotensi bertentangan dengan UU No. 5/1999. Fungsi penegakan hukum bertujuan untuk menghilangkan berbagai hambatan persaingan berupa perilaku bisnis yang tidak sehat. Sementara proses pemberian saran pertimbangan kepada pemerintah akan mendorong proses reformasi regulasi menuju tercapainya kebijakan persaingan yang kondusif di seluruh sektor ekonomi.

Dalam melaksanakan perannya Komisi pengawasan Persaingan Usaha mempunyai tugas :

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 Pasal 4-16;
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 Pasal 17-24;
3. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 Pasal 25-28;
4. Mengambil tindakan sesuai wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 Pasal 16;
5. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;

6. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan No. 5 Tahun 1999 ini;
7. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam melaksanakan tugasnya KPPU memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan penyalahgunaan posisi dominan;
2. Pengambilan tindakan sebagai pelaksana kewenangan;
3. Pelaksanaan administratif.

Adapun yang menjadi kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha antara lain:

1. Menerima laporan dari masyarakat/pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat;
2. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
3. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha yang ditemukan oleh Komisi sebagaimana hasil penelitiannya;
4. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
5. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan UU No. 5 Tahun 1999;
6. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan UU No. 5 Tahun 1999;

7. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
8. Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999;
9. Mendapatkan, meneliti, ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
10. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
11. Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
12. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.

Selanjutnya, berdasarkan Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha, anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha berjumlah sekurang-kurangnya 7 orang anggota yang terdiri atas Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota (berdasarkan Keputusan Presiden No. 59/P Tahun 2006 mengenai penunjukkan anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha berjumlah 13 orang anggota). Pemilihan Ketua dan Wakil Ketua dipilih dari dan oleh Anggota Komisi. Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan usul pemerintah.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang KPPU, pada awal berdirinya telah diangkat 11 (sebelas) Anggota KPPU dengan masa jabatan tahun 2000 – 2005 yang dituangkan dalam Keputusan Presiden RI Nomor 162 /M tahun 2000. Berdasarkan Keputusan Presiden ini, sedianya masa tugas Anggota Komisi periode 2000 – 2005 berakhir pada tanggal 7 Juni 2005, namun dalam

perjalanannya anggota KPPU mengalami perpanjangan masa jabatan selama 1 (satu) yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden No. 94 Tahun 2005, hal ini disebabkan karena belum selesainya proses pemilihan anggota KPPU yang baru. Tahun 2006 merupakan akhir dari perpanjangan masa tugas anggota KPPU periode 2000 – 2005. Nama – nama anggota KPPU yang akan memegang jabatan pada periode selanjutnya telah terpilih dan telah dituangkan dalam sebuah Keputusan Presiden Nomor 59 /P – Tahun 2006 tertanggal 12 Desember 2006.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Komisi Pengawas Persaingan Usaha dibantu oleh adanya Sekretariat Komisi yang merupakan unsur penunjang pelaksana tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha di bidang administrasi dan teknis operasional. Sekretariat Komisi dipimpin oleh seorang Direktur Eksekutif yang diangkat dan diberhentikan oleh Komisi, yang bertugas membantu Ketua Komisi dan melaksanakan seluruh urusan administrasi dan teknis operasional Komisi demi terlaksananya seluruh tugas Komisi.

Adapun susunan Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha terdiri atas :

1. Pimpinan Sekretariat (seorang Direktur Eksekutif)
2. Direktorat Administrasi (Bagian Tata Usaha, Bagian Keuangan, dan Bagian Kepegawaian)
3. Direktorat Penyelidikan dan Penegakkan Hukum (Bagian Pengaduan dan Persidangan, Bagian Penyelidikan, Bagian Litigasi, dan Tim Penyelidik)
4. Direktorat Komunikasi (Bagian Komunikasi, Bagian Informasi, Dokumentasi dan Publikasi, Bagian Hubungan Antar Lembaga)
5. Direktorat Pengkajian dan Pelatihan (Bagian Pengkajian dan Pengembangan, Bagian Penelitian, Bagian Monitoring).

Dalam hal pembiayaan KPPU, untuk pelaksanaan tugas Komisi biaya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan atau sumber lain yang diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Anggaran Komisi Pengawas Persaingan Usaha sampai saat ini masih berupa anggaran proyek yang bersumber dari anggaran pembangunan, dimana anggaran yang disediakan negara untuk kegiatan Komisi Pengawas Persaingan Usaha masih “ditumpangin” dalam anggaran Sekretariat Jenderal Kementerian Perdagangan.

Anggaran negara yang digunakan untuk menunjang pelaksanaan tupoksi Komisi Pengawas Persaingan Usaha setiap tahun memiliki besaran yang berbeda sesuai dengan tingkat kebutuhan serta beberapa faktor internal dan eksternal lainnya, misalnya perubahan tingkat inflasi, meningkatnya kasus menyangkut persaingan usaha yang harus ditangani dan meningkatnya kesadaran masyarakat mengenai pentingnya persaingan usaha yang sehat.

Selanjutnya mengenai sumber daya manusia merupakan yang asset yang harus dijaga, dipertahankan dan ditingkatkan nilainya. Hal tersebut juga berlaku bagi KPPU, terlebih dengan karakter fungsi KPPU yang sangat spesifik, yaitu penegakan hukum persaingan dan pemberian advokasi kepada pemerintah dan publik. Dalam meningkatkan kapasitas tersebut KPPU telah memfasilitasi beberapa pelatihan (workshop) ditingkat domestik dan internasional bagi sumber daya manusia KPPU.

#### 4.4.2 Potensi

Dalam melakukan tugasnya yang berupaya menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia, ada kemungkinan tugas dan fungsi KPPU mempunyai potensi *overlapping* dengan lembaga lain yang menangani penegakan hukum di Indonesia. Berikut ini dapat dilihat persandingan dengan POLRI yang mempunyai kewenangan dalam menegakan hukum. Persandingan Tugas dan Fungsi Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan Polri pada tabel 4.4.

Tabel 4.4  
Persandingan Tugas dan Fungsi  
Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan Polri

<b>Komisi Pengawas Persaingan Usaha</b>	<b>Kepolisian Republik Indonesia</b>
<p>Tugas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a.</b> Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 Pasal 4-16;</li> <li><b>b.</b> Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 Pasal 17-24;</li> <li><b>c.</b> Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 Pasal 25-28;</li> <li><b>d.</b> Mengambil tindakan sesuai wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 Pasal 16;</li> <li><b>e.</b> Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;</li> <li><b>f.</b> Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan UU No. 5 Tahun 1999 ini;</li> <li><b>g.</b> Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.</li> </ul>	<p>Tugas pokok :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a.</b> Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;</li> <li><b>b.</b> Menegakkan hukum; dan</li> <li><b>c.</b> Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.</li> </ul> <p>Bertugas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a.</b> Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;</li> <li><b>b.</b> Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;</li> <li><b>c.</b> Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;</li> <li><b>d.</b> Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;</li> <li><b>e.</b> Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;</li> <li><b>f.</b> Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;</li> <li><b>g.</b> Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;</li> <li><b>h.</b> Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk</li> </ul>

<p>Fungsi</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan penyalahgunaan posisi domainan;</li> <li>b. Pengambilan tindakan sebagai pelaksana kewenangan;</li> <li>c. Pelaksanaan administratif.</li> </ol> <p>Kewenangan</p> <p>Adapun yang menjadi kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Menerima laporan dari masyarakat/pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat;</li> <li>b. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;</li> <li>c. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha yang ditemukan oleh Komisi sebagaimana hasil penelitiannya;</li> <li>d. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;</li> <li>e. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan UU No. 5 Tahun 1999;</li> <li>f. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan UU No. 5 Tahun 1999;</li> <li>g. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan</li> </ol>	<p>kepentingan tugas kepolisian;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;</li> <li>j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;</li> <li>k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta</li> <li>l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</li> </ol> <p>Fungsi :</p> <p>Salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.</p> <p>Wewenang :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a). Menerima laporan dan/atau pengaduan;</li> <li>b). Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;</li> <li>c). Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;</li> <li>d). Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;</li> <li>e). Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;</li> <li>f). Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;</li> <li>g). Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;</li> </ol>
---	---

<p>Komisi;</p> <p><b>h.</b> Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999;</p> <p><b>i.</b> Mendapatkan, meneliti, ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;</p> <p><b>j.</b> Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;</p> <p><b>k.</b> Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;</p> <p><b>l.</b> Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.</p>	<p><b>h).</b> Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;</p> <p><b>i).</b> Mencari keterangan dan barang bukti;</p> <p><b>j).</b> Menyelenggarakan pusat informasi kriminal nasional;</p> <p><b>k).</b> Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;</p> <p><b>l).</b> Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;</p> <p><b>m).</b> Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.</p>
--	--

Secara umum, jika berdasarkan pada nomenklatur yang disandang dari masing-masing lembaga, tidak mengindikasikan potensi *overlapping* dapat terjadi, karena lembaga yang satu memiliki ruang lingkup tugas dalam menangani persaingan usaha yang sehat dengan nomenklatur Komisi Pengawas Persaingan Usaha, sedangkan lembaga yang satu menangani hal-hal yang terkait dengan ketertiban dan keamanan umum dengan nomenklatur Kepolisian Republik Indonesia. Namun, jika diperhatikan dari rumusan tugas dan fungsi yang ada dari masing-masing lembaga tersebut, *overlapping* justru berpotensi dapat terjadi, yang dapat diperhatikan sebagai berikut :

- a. Antara Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan Kepolisian Republik Indonesia, sama-sama dapat melakukan penyelidikan terhadap suatu kasus. Dimana seperti yang telah diketahui secara umum, bahwa suatu penyelidikan biasa dilakukan oleh Kepolisian tetapi Komisi Pengawas Persaingan Usaha juga dapat melakukan hal yang sama. Walaupun, kasus yang ditangani oleh



Kepolisian lebih bersifat pidana, dan kasus monopoli dan atau persaingan usaha termasuk dalam hal perdata, namun tidak menutup kemungkinan bahwa kasus yang terjadi dalam hal persaingan usaha dapat juga bersifat pidana setelah kasus tersebut ditangani oleh kejaksaan. Oleh karena itu, sebaiknya penyelidikan yang dilakukan cukup menjadi bagian dari tugas Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan, sebagai maksud Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak melakukan penyelidikan seperti yang telah dilakukan atau kewenangan lembaga lain .

- b. Antara Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan Kepolisian Republik Indonesia, sama-sama dapat menerima adanya laporan dari masyarakat, sedangkan Kepolisian Republik Indonesia juga dapat menerima adanya laporan dan atau pengaduan dari masyarakat. Hanya saja sifat laporan yang dilaporkan oleh masyarakat pada Komisi Pengawas Persaingan Usaha lebih terfokus pada hal-hal yang berkaitan dengan persaingan usaha, sedangkan Kepolisian Republik Indonesia laporan yang diterima lebih bersifat umum. Walaupun overlapping terjadi namun dalam menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat dan mewujudkan ketertiban dan keamanan umum, maka antara Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan Kepolisian Republik Indonesia dirasakan perlu dapat menerima laporan dari masyarakat.
- c. Dari kedua analisis di atas, maka diperlukan kerjasama antara Polri dengan KPPU yang sinergi dan harmonis, sehingga kedua organisasi dapat saling menunjang pelaksanaan kegiatan dan tugas fungsinya satu sama lain.

#### 4.4.3 Evaluasi Kelembagaan KPPU

Berdasarkan berbagai paparan di atas, dilakukan evaluasi dengan menggunakan empat kriteria, yaitu integrasi, efektifitas, dan keunikan.

**Integrasi.** Dengan mengacu pada tugas, fungsi dan kewenangannya, KPPU memiliki keunikan tugas dibidang pengawasan persaingan usaha.

Keanggotaan KPPU terdiri dari para profesional yang menguasai permasalahan persaingan usaha, yang sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Tanggung jawab KPPU dalam membangun jejaring kerjasama tidak saja pada tingkat nasional namun merambah juga pada tingkat internasional. Dalam kaitannya dengan kerjasama internasional KPPU, dengan dukungan Pemerintah Republik Indonesia, telah berpartisipasi aktif pada organisasi internasional yang memfokuskan diri untuk perkembangan hukum dan kebijakan persaingan pada skala regional.

Hukum dan kebijakan persaingan usaha yang terus berkembang menuntut teknik penanganan kasus yang semakin mendalam disamping peningkatan pemahaman agar terbentuk persamaan persepsi. Dalam kerangka pemikiran tersebut KPPU bekerjasama dengan lembaga terkait baik nasional maupun internasional beberapa kali menyelenggarakan seminar sehingga tercipta kesamaan persepsi sehingga tidak rancu apabila menangani suatu perkara.

Dalam beberapa tahun terakhir KPPU melakukan beberapa jalinan kerjasama dengan pemerintah dan badan regulator dalam kerangka pelaksanaan UU No. 5 tahun 1999 Beberapa kerja sama yang dijalin dengan pemerintah dan badan regulator memperlihatkan respon positif mereka terhadap UU No. 5 tahun 1999 yang memudahkan terjadinya sinergi antara regulator dengan KPPU dalam kebijakan persaingan.

Keterlibatan dan kerjasama tersebut memiliki makna yang besar bagi KPPU. Pertama, hal tersebut menunjukkan adanya respon yang positif dari masyarakat terhadap keberadaan persaingan usaha sebagai salah satu instrumen ekonomi Indonesia. Kedua, KPPU secara institusional telah diakui sebagai lembaga yang memiliki kompetensi tinggi dalam persaingan usaha di Indonesia.

**Efektifitas** Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Berdasarkan dasar pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang berstatus sangat kuat

sebagai lembaga independen yang bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pihak lain. Namun, faktanya yang menyatakan bahwa secara finansial Komisi Pengawas Persaingan Usaha masih menjadi bagian dari koordinasi dengan Kementerian Perdagangan. Karena seiring dengan perjalanan waktu, Komisi Pengawas Persaingan Usaha harus betul-betul dapat membuktikan bahwa dalam segala hal, terutama dalam penegakkan hukum persaingan usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha harus dapat lebih independen. Selain itu, sejak berdirinya Komisi Pengawas Persaingan Usaha sampai saat ini, anggaran yang disediakan negara terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha masih ditumpangkan kepada anggaran Sekretariat Jenderal Kementerian Perdagangan, yang berupa anggaran proyek yang bersumber dari anggaran pembangunan. Menghadapi kondisi demikian, tentunya kondisi tersebut tidaklah sehat dan wajar karena tidak seperti yang diharapkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha pada awal pembentukannya yang bersifat independen.

**Keunikan.** Seperti yang telah diamanatkan undang-undang bahwa Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mempunyai tugas untuk mengawasi dunia usaha di Indonesia guna menciptakan suatu iklim usaha yang sehat, dimana KPPU mempunyai tugas dan tanggung jawab yang spesifik sebagai ujung tombak perencanaan dan pelaksanaan penegakkan hukum persaingan usaha.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Komisi Pengawas Persaingan Usaha memiliki tantangan terbesar dalam menegakkan hukum persaingan usaha yang benar-benar adil, dan transparan kepada semua pihak. Komisi Pengawas Persaingan Usaha memiliki kewenangan dalam mengawasi pelaksanaan undang-undang persaingan usaha secara efektif, dapat melakukan analisis, meminta keterangan dan melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha dan pihak-pihak tertentu yang berkaitan dengan adanya pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999. Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha memiliki kekuatan hukum untuk dapat menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif.

Dimana, Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam memutuskan suatu perkara mempunyai 3 peran sekaligus, yaitu sebagai :

1. Quasi legislatif, yaitu menyusun peraturan pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999;
2. Quasi eksekutif yaitu melaksanakan peraturan yang dibuat;
3. Quasi yudikatif yaitu menjatuhkan putusan dan sanksi kepada pelaku usaha yang melanggar undang-undang persaingan usaha.

Selain itu, Komisi Pengawas Persaingan Usaha juga telah diberikan wewenang untuk dapat memperbaiki iklim persaingan usaha melalui saran dan pertimbangan kepada pemerintah. Sebagai lembaga pengemban amanat UU No. 5 /1999, KPPU berkewajiban untuk memastikan terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat dan kondusif di Indonesia. Untuk tujuan tersebut KPPU

Menciptakan persaingan yang sehat bukanlah hal yang mudah seperti membalikkan telapak tangan oleh karena itu dibutuhkan komitmen yang kuat dari segenap lapisan masyarakat, termasuk pelaku usaha dan pemerintah. Untuk menjaga komitmen itu disusunlah UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dimaksudkan untuk menegakkan aturan hukum dan memberikan perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha dalam upaya menciptakan persaingan usaha yang sehat.

Terlepas dari maraknya kasus persaingan usaha yang didominasi oleh kasus persengkokolan tender, KPPU telah mencatat sejumlah indikator keberhasilan perbaikan kinerjanya. Arus laporan yang masuk dari tahun ke tahun memang bergerak lambat. Tetapi pada kurun waktu 2005 – saat ini lonjakan yang signifikan pada jumlah laporan yang disampaikan ke KPPU terjadi dan meningkat sampai sebesar dua kali lipat dari tahun sebelumnya.

Hukum persaingan usaha pada dasarnya ditujukan untuk mengendalikan tindakan anti persaingan yang kerap terjadi dalam dunia usaha, misalnya kartel, merger dan penyalahgunaan posisi dominan. Agar efektif, kewajiban

pemerintah atau lembaga yang berwenang untuk mengawasi pelaksanaannya serta mempelajari secara tataran hukum yang berlaku di suatu Negara adalah apakah regulasi yang berlaku berpihak pada konsumen, di lain sisi apakah regulasi tersebut juga menghambat persaingan atau bahkan hanya memperkaya pendapatan pelaku usaha. Diantaranya contoh-contoh kondisi anti persaingan yang kerap terjadi adalah monopolisasi pekerjaan, hambatan masuk ke pasar, perlindungan terhadap pelaku usaha tertentu.

Untuk permasalahan tersebut telah dicermati menyusun suatu referensi yang dapat berguna bagi alur implementasi hukum dan kebijakan persaingan yang mengajukan pertimbangan hal –hal seperti jaringan stakeholder, kebijakan regional, advokasi dan penegakan hukum serta kebijakan nasional.

#### 1. Jaringan Stakeholder

Membangun jejaring stakeholder adalah salah satu strategi yang direkomendasikan dalam implementasi efektif hukum persaingan usaha. Stakeholder yang dimaksud terdiri dari konsumen, pelaku usaha, instansi pemerintah lainnya dan media. Upaya advokasi yang diterapkan tentu berbeda bagi masing-masing, tetapi tujuan dari membangun jejaring stakeholder ini adalah untuk meningkatkan kinerja lembaga pengawas persaingan. Mungkin terjadi keberadaan hukum persaingan justru membuka peluang untuk dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk menjatuhkan pesaingnya. Untuk itu, lembaga yang berwenang harus senantiasa menggali setiap sisi dari implementasi hukum persaingan dengan membuka diskusi bersama stakeholder dan mengantisipasi segala tindakan yang menyalahgunakan mekanisme berjalannya hukum persaingan dalam suatu Negara.

Tantangan dari renggangnya jaringan stakeholder berdampak langsung pada proses penegakkan hukum persaingan. Keraguan terhadap hukum tersebut, rancunya standar prosedur yang berlaku, dan status kelembagaan badan yang berwenang adalah diantara sikap yang ditunjukkan oleh stakeholder hukum persaingan usaha di Indonesia pada periode implementasi

awal. Kondisi tersebut disikapi dengan memperbaiki prosedur penegakan hukum yang berlaku dan bekerjasama dengan lembaga penegak hukum lain untuk menumbuhkan pemahaman yang sama dalam menerjemahkan hukum persaingan di Indonesia.

Hasilnya, KPPU sebagai lembaga pengawas persaingan di Indonesia mendapatkan kepercayaan masyarakat yang semakin baik dari tahun ke tahun. Indikatornya dapat dilihat pada jumlah penanganan perkara yang semakin meningkat. Hal ini dijadikan landasan untuk melakukan perbaikan dan meningkatkan kerjasama terkait dengan tugas dan wewenang KPPU.

## 2. Kebijakan Regional

Penegakan hukum persaingan di suatu Negara dapat dipengaruhi oleh kebijakan regional yang melingkupinya, salah satunya adalah Free Trade Agreement (FTA). Kondisi ini terjadi karena suatu Negara akan membuka jejaring kerjasama secara bilateral maupun multilateral dengan tujuan untuk memicu perkembangan hukum persaingan di wilayah regional. Mencermati hal ini, maka independensi dan konsistensi suatu lembaga pengawas persaingan adalah hal utama yang harus melekat pada lembaga tersebut.

## 3. Upaya Advokasi dan Penegakan Hukum

Pada prinsipnya, strategi upaya advokasi kebijakan dan hukum persaingan usaha (*competition advocacy*) yang dilakukan oleh lembaga pengawas persaingan adalah kegiatan yang sejalan dengan upaya penegakkan hukum melalui pengenalan dan edukasi tentang efektifitas dan implementasi hukum persaingan usaha kepada stakeholder lembaga pengawas persaingan yang terdiri dari instansi pemerintah, pelaku usaha dan konsumen. Dalam prakteknya, *competition advocacy* berbekal partisipasi aktif dari masyarakat sampai mereka mendapatkan penjelasan yang akurat tentang manfaat dan alasan keberadaan hukum persaingan usaha. Agar optimal, *competition*

*advocacy* juga memerlukan dukungan dari media dan unsur politis dari pemerintah.

Perkembangan hukum persaingan dipastikan akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menumbuhkan daya saing dan mendukung pembangunan di suatu Negara. Hal – hal yang telah dikaji dari suatu studi ilmiah tentang gambaran di atas adalah pada kondisi pengendalian kartel, peningkatan daya saing dalam suatu tender pengadaan dan isu –isu praktek monopoli dalam suatu tender pengadaan, dan isu – isu praktek monopoli lainnya. Disini kembali dipelajari peran strategis *competition advocacy* yang juga membawa kepada perbaikan kinerja suatu lembaga pengawas persaingan

Gambaran peran strategis *competition advocacy*, membawa suatu wacana kepentingan dari dua sisi optimalisasi implementasi hukum persaingan, yang kerap diperdebatkan yaitu prioritas terhadap upaya penegakkan hukum atau upaya advokasinya. Menilik dari kondisi suatu Negara, maka strategi implementasi hukum persaingan usahanya akan berpengaruh pada prioritas yang dipilih. Jadi, optimalisasi prioritas sisi strategi yang dipilih kemudian didasari pada : disain awal advokasi, kepentingan internal, dan pencapaian yang realistis terhadap konsep *competition advocacy*.

#### 4. Kebijakan Nasional

Dalam implementasinya, kebijakan persaingan juga dapat berbenturan dengan kebijakan ekonomi nasional. Salah satu contohnya yang terjadi di Negara – Negara Asia, adalah pada pengaturan merger. Pada kasus ini, sejumlah pendekatan dijadikan analisis untuk menggambarkan pada titik mana pengaturan merger akan bersinggungan dengan kebijakan ekonomi nasional, diantaranya pada pendefinisian pasar geografis, pertimbangan supply side, peran efisiensi dan kondisi merger yang terjadi.

Pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa kebijakan satu negara yang ditujukan untuk mengatur merger, secara substansi akan jauh berbeda dengan kebijakan negara lain, tetapi alasan efisiensi menjadi hal umum diajukan sebagai kontrol merger. Mencermati hal ini, maka pertimbangan selanjutnya adalah sejauh mana lingkup kebijakan ekonomi nasional terhadap batas tugas dan wewenang suatu lembaga pengawas persaingan di suatu Negara.

Iklim persaingan usaha yang sehat akan menjamin tercapainya efisiensi dan efektifitas sistem perekonomian. Melalui persaingan usaha yang sehat pula, akan terjamin adanya kesempatan berusaha yang sama antara pelaku usaha besar, menengah dan kecil. Selain itu persaingan usaha yang sehat akan meningkatkan daya saing industri dalam negeri sehingga mampu bersaing baik di pasar domestic maupun pasar internasional. Dengan demikian, maka dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum persaingan dan implementasi kebijakan persaingan yang efektif akan menjadi pengawal bagi terimplementasinya sistem ekonomi pasar yang wajar, yang akan bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia.

#### 5. Pengembangan Kelembagaan

UU No. 5 Tahun 1999 bukanlah bagian terpisah dari realitas hukum dan sosial suatu Negara, sehingga KPPU sebagai lembaga penegaknya juga harus bergerak sinergis dengan kondisi sosial yang ditemukan selama melakukan tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu kelembagaan internal KPPU adalah hal yang krusial. Kelembagaan KPPU diatur sesuai dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 75/1999 yang memuat ketentuan mengenai susunan organisasi KPPU yang terdiri dari Anggota Komisi dan Sekretariat.

Sekretariat Komisi menjadi unsur pendukung utama Komisi dalam bekerja sesuai dengan amanat UU No. 5/1999 untuk pelaksanaan administrasi dan teknis operasional. Melihat tingkat pentingnya masalah kelembagaan, maka selama ini pengembangan kelembagaan telah menjadi titik perhatian KPPU. Pengembangan kelembagaan ditujukan untuk membangun



kelembagaan yang kuat sehingga sanggup menjalankan kegiatannya secara efektif dan efisien, yang meliputi kegiatan kapitalisasi kantor, pengembangan protokol dan prosedur, pengembangan sistem informasi, pelaksanaan rekrutmen dan penyusunan standar prosesnya, pelatihan, perencanaan pola karier, pengembangan ketentuan-ketentuan lanjutan dan pedoman operasional.

Sistem kelembagaan sebuah lembaga independen yang tertata melekat pada kinerja lembaga tersebut. Sejak berdiri pada tahun 2000, pengaturan sistem kelembagaan senantiasa dicermati. Analisis mengenai masalah ini dapat dilakukan dengan mempelajari sistem kelembagaan lembaga pengawas persaingan di negara lain, di mana independensi adalah suatu hal mutlak bagi pematapan kinerja suatu lembaga pengawas persaingan.

Pasal 34 UU No. 5/1999 telah memberikan KPPU wewenang penuh dalam mengatur organisasi sekretariat yang mendukung kerja komisi. Sejalan dengan independensi yang dimiliki KPPU, maka rancangan organisasi sekretariat yang independen dengan struktur yang berbeda dengan pegawai negeri sipil sebagaimana terdapat pada beberapa institusi serupa dengan KPPU lainnya dianggap paling memenuhi. Hanya saja hal tersebut sampai saat ini belum dapat diakomodasi dalam struktur pembiayaan APBN, karena semua tenaga kerja yang dibiayai oleh APBN harus berada dibawah sebuah struktur kepegawaian pemerintah, yaitu sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Perkembangan yang dilematis kemudian muncul, karena di dalam tatanan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian dan pembiayaan pegawai oleh Negara dengan sistem yang bersifat permanen, tidak ada pilihan selain menempatkan staf sekretariat dalam status pegawai negeri. Sehingga walaupun pasal 30 UU No. 5/1999 memuat ketentuan bahwa KPPU adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain, tetapi UU Kepegawaian maupun UU Keuangan Negara jelas tidak memberi tempat bagi lembaga-lembaga Negara

yang bersifat independen. Disinilah disadari adanya kebutuhan perundangan yang mengatur eksistensi lembaga-lembaga independen di Indonesia.

#### 4.4.4 Arah Penataan tentang KPPU

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa Komisi Pengawas Persaingan Usaha mempunyai peranan yang penting dalam upaya penegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia. Upaya tersebut diharapkan dapat menciptakan keadilan dalam berusaha bagi masyarakat dan efisiensi ekonomi.

Sehubungan dengan hal tersebut perlu penguatan kelembagaan KPPU. Masalah internal kelembagaan yang dihadapi sekarang ini memerlukan pembahasan lebih lanjut secara lintas institusi untuk dapat menghapus semua ketidakpastian status kelembagaan Sekretariat KPPU. Dengan satus yang kuat, KPPU dapat menjalankan perannya dengan maksimal dan pada akhirnya dapat menciptakan usaha yang sehat di Indonesia.

#### ○ **KOMISI HAK ASASI MANUSIA**

Hak asasi manusia (HAM) merupakan anugrah yang melekat pada manusia secara kodrati. Sehingga, negara, pemerintah, dan masyarakat memiliki kewajiban untuk mengakui dan melindungi HAM. Kewajiban tersebut tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang menjiwai keseluruhan pasal dalam batang tubuhnya, terutama berkaitan dengan persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan, hak asasi pekerjaan dan penghidupan yang layak, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, kebebasan memeluk agama dan untuk beribadat sesuai dengan agama dan kepercayaannya itu, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran. Pasal tersebut meliputi Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 34. Selain itu juga telah diatur pada

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Bangsa Indonesia telah banyak mencatat sejarah kelam pelanggaran HAM berat. Pelanggaran tersebut baik yang bersifat vertikal maupun horizontal. Beberapa kasus pelanggaran berat HAM seperti peristiwa G30S, Tanjung Priok, Warsidi Lampung sampai Kasus Semanggi I dan II.<sup>82</sup> Percobaan kudeta 1 Oktober 1965 dengan diikuti pembantaian massal, Jumlah korban berdasarkan 39 artikel yang dikumpulkan Robert Cribb (1990:12) jumlah korban antara 78.000 sampai dua juta jiwa, atau rata-rata 432.590 orang<sup>83</sup>. Kasus Warsidi terdapat korban tewas mencapai 246 orang, belum termasuk yang hilang. Dari keseluruhan korban itu, 127 diantaranya perempuan<sup>84</sup>. Tragedi Trisakti tanggal 12-14 Mei 1998 yang menewaskan empat mahasiswa Trisakti dan lebih 1190 orang tewas terbakar dan 27 lainnya tewas oleh senjata<sup>85</sup>. Tragedi Tanjung Priok keterangan resmi pemerintah menyebutkan korban yang mati hanya 28 orang, tetapi dari pihak korban menyebutkan sekitar 700 jamaah tewas dalam tragedi itu<sup>86</sup>. Sedangkan Kerusuhan Sampit sampai 28 pebruari 2001 korban tewas sebanyak 315 orang, luka-luka sebanyak 14 orang, jumlah rumah yang dibakar 583 buah dan dirusak 200 serta 8 mobil dan 48 sepeda motor dirusak<sup>87</sup>.

Catatan Akhir Tahun HAM 2009 menyimpulkan bahwa Kondisi HAM belum mengalami kemajuan yang berarti<sup>88</sup>. Hal ini antara lain dapat dilihat dengan belum adanya langkah-langkah yang serius dan terencana dengan baik

---

<sup>82</sup> Kasus-Kasus HAM Berat <http://elsam.minihub.org/kkr/kasusPH.html>

<sup>83</sup> Kasus G 30 S PKI <http://elsam.minihub.org/kkr/g30s.htm>

<sup>84</sup> Yasin menyebutkan Kasus Wardisi Lampung <http://elsam.minihub.org/kkr/warsidi.html>

<sup>85</sup> Kasus Trisakti dan Semanggi I, II <http://elsam.minihub.org/kkr/Trisakti.html>

<sup>86</sup> Tragedi Tanjung Priok, <http://elsam.minihub.org/kkr/tanjung%20priok.html>

<sup>87</sup> Jumlah Korban Kerusuhan Sampit 315 Orang, <http://www.tempo.co.id/hg/nasional/2001/03/01/brk,20010301-23,id.html>

<sup>88</sup> <http://www.komnasham.go.id/portal/id/content/catatan-akhir-tahun-hak-asasi-manusia-2009>

oleh pemerintah untuk pemenuhan hak asasi manusia baik di bidang hak ekonomi, sosial dan budaya maupun di bidang hak sipil dan politik. Hal tersebut terlihat dari masih banyaknya kasus seperti konflik agraria, perburuhan, pengusuran, kelaparan, buruknya kesehatan, praktik tindak kekerasan aparat keamanan, dan belum tuntasnya pelanggaran HAM berat.

#### 4.5.1 Urgensi Undang-Undang HAM

HAM merupakan hal penting untuk menghargai martabat manusia. Untuk melaksanakan hal tersebut, Negara telah diterbitkan UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Dasar pemikiran pembentukan UU tersebut sebagai berikut<sup>89</sup>:

- a. Tuhan Yang Maha Esa adalah pencipta alam semesta dan segala isinya;
- b. pada dasarnya, manusia dianugerahi jiwa, bentuk, struktur, kemampuan, kemauan serta berbagai kemudahan oleh Penciptanya, untuk menjamin kelanjutan hidupnya;
- c. untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan martabat manusia, diperlukan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, karena tanpa hal tersebut manusia akan kehilangan sifat dan martabatnya, sehingga dapat mendorong manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*);
- d. karena manusia merupakan makhluk sosial, maka hak asasi manusia yang satu dibatasi oleh hak asasi manusia yang lain, sehingga kebebasan atau hak asasi manusia bukanlah tanpa batas;
- e. hak asasi manusia tidak boleh dilenyapkan oleh siapapun dan dalam keadaan apapun;

---

<sup>89</sup> Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

- f. setiap hak asasi manusia mengandung kewajiban untuk menghormati hak asasi manusia orang lain, sehingga di dalam hak asasi manusia terdapat kewajiban dasar;
- g. hak asasi manusia harus benar-benar dihormati, dilindungi, dan ditegakkan, dan untuk itu pemerintah, aparatur negara, dan pejabat publik lainnya mempunyai kewajiban dan tanggung jawab menjamin terselenggaranya penghormatan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia.

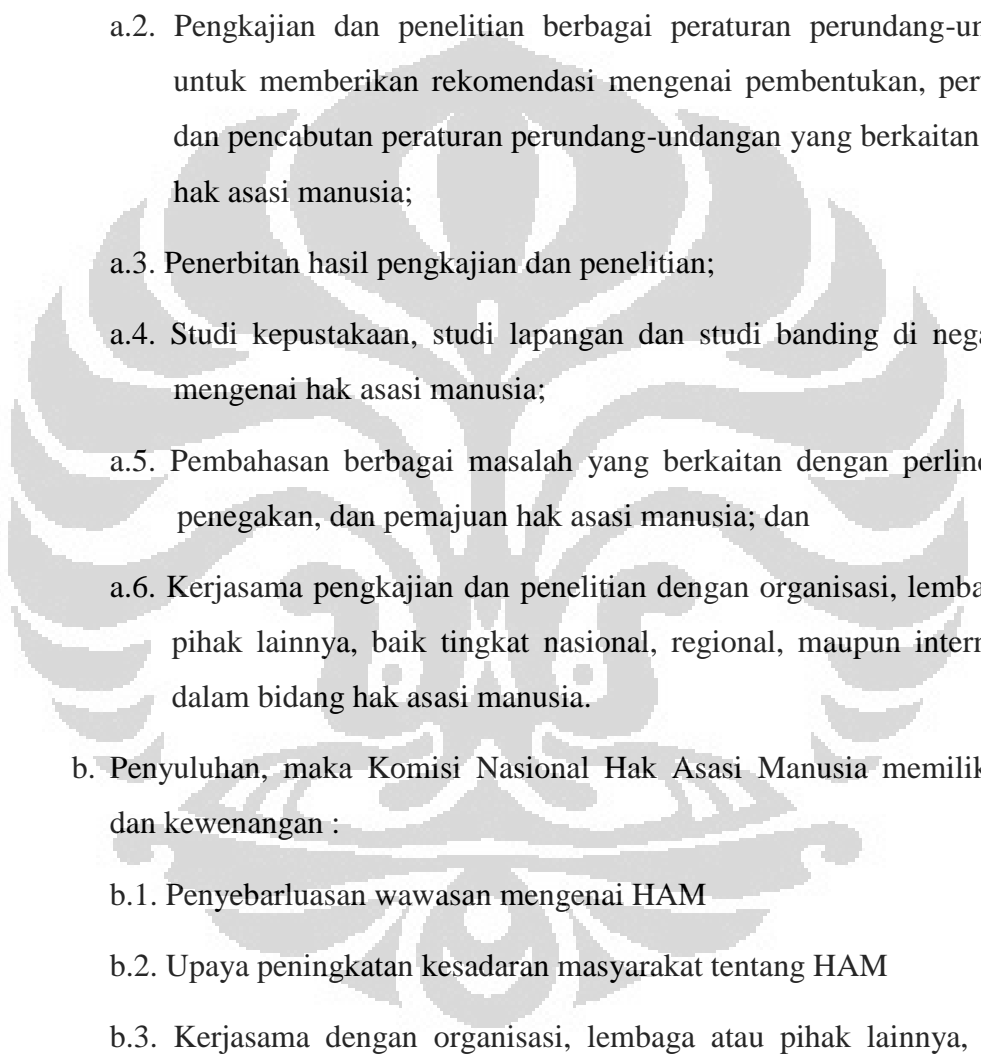
#### 4.5.2 Urgensi Komisi Nasional HAM

Komnas HAM dibentuk pertama kalinya pada 7 Juni 1993 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 (Keppres No. 50 Tahun 1993) tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Kedudukan Komnas HAM kemudian mempunyai kekuatan hukum yang lebih kuat dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU No. 39 Tahun 1999). Berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU No. 39 Tahun 1999, Komnas HAM adalah “lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia”. Pembentukan komisi tersebut bertujuan untuk :

- a. mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia;
- b. meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asai manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya dalam berbagai bidang kehidupan.

Komisi Nasional HAM berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tugas dan fungsi sebagai berikut :

1. Tugas Dan Kewenangan :

- 
- a. Pengkajian dan Penelitian, maka Komisi Nasional Hak Asasi Manusia memiliki tugas dan kewenangan :
    - a.1. Pengkajian dan penelitian berbagai instrumen internasional hak asasi manusia dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan akses dan atau ratifikasi;
    - a.2. Pengkajian dan penelitian berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekomendasi mengenai pembentukan, perubahan, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia;
    - a.3. Penerbitan hasil pengkajian dan penelitian;
    - a.4. Studi kepustakaan, studi lapangan dan studi banding di negara lain mengenai hak asasi manusia;
    - a.5. Pembahasan berbagai masalah yang berkaitan dengan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia; dan
    - a.6. Kerjasama pengkajian dan penelitian dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia.
  - b. Penyuluhan, maka Komisi Nasional Hak Asasi Manusia memiliki tugas dan kewenangan :
    - b.1. Penyebarluasan wawasan mengenai HAM
    - b.2. Upaya peningkatan kesadaran masyarakat tentang HAM
    - b.3. Kerjasama dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional di bidang HAM
  - c. Pemantauan, maka Komisi Nasional Hak Asasi Manusia memiliki tugas dan kewenangan :

- c.1. Pengamatan pelaksanaan HAM dan penyusunan laporan hasil pengamatan
- c.2. Penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran HAM
- c.3. Pemanggilan kepada pihak pengadu atau korban maupun pihak yang diadukan untuk dimintai dan didengar keterangannya
- c.4. Pemanggilan saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya
- c.5. Peninjauan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu;
- c.6. Pemanggilan terhadap pihak terkait
- c.7. Pemeriksaan setempat terhadap tempat yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu dengan persetujuan Ketua Pengadilan
- c.8. Pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan
- d. Mediasi, maka Komisi Nasional Hak Asasi Manusia memiliki tugas dan kewenangan :
  - d.1. Perdamaian kedua belah pihak
  - d.2. Penyelesaian perkara melalui konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian
  - d.3. Pemberian saran kepada para pihak yang terlibat sengketa melalui pengadilan
  - d.4. Penyampaian rekomendasi atas kasus pelanggaran HAM kepada pemerintah
  - d.5. Penyampaian rekomendasi atau kasus pelanggaran HAM kepada DPR
- e. Fungsi :

- e.1. Pengkajian dan Penelitian
- e.2. Penyuluhan
- e.3. Pemantauan
- e.4. Mediasi

Menurut UU No. 39 Tahun 1999, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dipimpin oleh seorang Ketua dan 2 (dua) orang Wakil Ketua yang dipilih oleh dan dari Anggota yang berasal dari tokoh masyarakat yang profesional, berdedikasi tinggi, menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan, menghormati hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia. Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara, dengan masa jabatan keanggotaan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia selama 5 (lima) tahun yang setelah berakhir dapat diangkat kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Adapun susunan organisasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, yaitu :

1. Sidang Paripurna, sebagai “*governing body*” yang keanggotaannya terdiri dari seluruh komisioner (anggota). Lembaga ini memiliki kewenangan pengambil keputusan tertinggi yang mengikat semua anggota, staf, dan kelengkapan Komnas HAM yang lain, dan lembaga/badan/unit yang dibentuk oleh Komnas HAM.
2. Sub Komisi, sebagai pelaksana kegiatan Komnas HAM dalam rangka menjalankan fungsi, tugas dan kewenangan Komnas HAM.
3. Tim Ad Hoc, yakni sebuah tim yang dibentuk apabila dipandang perlu oleh Sidang Paripurna. Tim ini dibentuk berdasarkan hasil pemantauan untuk melakukan penyelidikan pro justisia terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Tim ini bertugas melakukan penyelidikan pro justisia terhadap



dugaan pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Keanggotaannya terdiri dari orang-orang yang memiliki latar belakang pengetahuan dan pengalaman dalam melakukan penyelidikan *pro justisia*.

4. Pimpinan Komnas HAM, terdiri dari seorang Ketua dan dua Wakil Ketua dan bersifat kolektif. Tugas dan kewenangannya adalah memimpin Komnas HAM dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya, memimpin rapat Sidang Paripurna, memberikan perintah dan instruksi kepada Sekretariat Jenderal dalam bidang pelayanan administratif, melaporkan pelaksanaan kegiatannya kepada Sidang Paripurna, serta mewakili Komnas HAM dalam berkomunikasi dengan pihak luar mengenai hal-hal yang ditetapkan Sidang Paripurna.
5. Perwakilan Komnas HAM di daerah.
6. Sekretariat Jenderal.

Komnas HAM merestrukturisasi keorganisasian Komnas HAM di mana struktur kerja sub komisi yang semula berdasarkan tema diubah menjadi berdasarkan fungsi agar sesuai amanat UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dan bisa bekerja lebih efektif dan fokus, Anggota Komnas HAM dan struktur kepengurusannya untuk periode 2007 - 2012 terdiri dari:

1. Pimpinan
2. Subkomisi Pengkajian dan Penelitian
3. Subkomisi Pendidikan dan Penyuluhan
4. Subkomisi Pemantauan dan Penyelidikan
5. Subkomisi Mediasi

Perubahan struktur subkomisi Komnas HAM yang semula berdasarkan tematik menjadi berdasarkan fungsi diambil dengan mempertimbangkan sejumlah hal antara lain karena sering terjadinya tumpang tindih di antara kerja komisioner struktur lama.

Sekretariat Jenderal sebagai unsur pelayanan memiliki tugas untuk menyelenggarakan dukungan di bidang teknis operasional dan administrasi kepada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta melaksanakan pembinaan terhadap seluruh unsur dalam lingkungan Sekretariat Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Sekretariat Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia ini berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal.

Berdasarkan Keputusan Sekretaris Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia No. 002/SES.SK/I/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, maka susunan organisasi Sekretariat Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia terdiri atas :

- i. Biro Perencanaan dan Keuangan;
- ii. Biro Umum;
- iii. Biro Tata Usaha dan Persidangan; dan
- iv. Biro Dokumentasi dan Informasi.

Anggaran Komnas HAM yang berasal dari Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN) pada tahun 2007 adalah sebesar Rp. 59,7 milyar. Selama lima tahun terakhir, anggaran Komnas HAM mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari anggaran tahun-tahun sebelumnya, yaitu Rp. 14,5 milyar pada tahun 2003; Rp. 20,5 milyar pada tahun 2004; Rp. 29,7 milyar pada tahun 2005 dan Rp. 49 milyar pada tahun 2006. Untuk menjalankan program-program strategis, selain anggaran yang berasal dari APBN, Komnas HAM juga mendapatkan dukungan dan bantuan hibah dari beberapa lembaga donor seperti CIDA, AUSAID IALDF, Norway, dan New Zealand.

#### **4.5.3 Potensi *Overlapping* Penanganan HAM**

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia menugaskan kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara dan seluruh Aparatur Pemerintah, untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat<sup>90</sup>. Sehingga dapat diartikan lebih dari satu Institusi yang HAM, Institusi tersebut antara lain Komisi Nasional HAM, Kementerian Hukum dan HAM dan Kementerian Dalam Negeri. Kondisi tersebut dapat memberikan pemborosan ataupun sebaliknya optimalisasi tugas dan fungsi. Pemborosan terjadi bila terjadi tumpang tindih atau duplikasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi. Dan, dapat menjadi optimal bila setiap institusi dapat melaksanakan tugasnya dengan saling berkoordinasi satu dengan lainnya. Tugas Dan fungsi dari Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia, Direktorat Evaluasi Pemantauan HAM Kementerian Hukum dan HAM dan Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri dijelaskan lebih lanjut.

Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia (Kementerian Hukum & HAM) memiliki tugas dan fungsi sebagai berikut :

1. Tugas:

Merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang perlindungan hak asasi manusia.

2. Fungsi:

- a. penyiapan perumusan kebijakan Kementerian di bidang pemajuan dan perlindungan hak azasi manusia.
- b. Pelaksanaan kebijaksanaan di bidang pemajuan dan perlindungan hak azasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku;
- c. Perumusan standar, norma, pedoman, kriteria dan prosedur di bidang pemajuan dan perlindungan hak azasi manusia;

---

<sup>90</sup> Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

- d. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi;
- e. Pelaksanaan urusan administrasi kepada semua unsur di lingkungan Direktorat Jenderal;
- f. Pembinaan yang meliputi pemberian bimbingan/pelayanan dan penyiapan standar di bidang pemajuan dan perlindungan hak azasi manusia;
- g. Pelaksanaan kerja sama dalam dan luar negeri untuk pemajuan hak azasi manusia;
- h. Pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan rencana aksi nasional hak asasi manusia dengan instansi terkait;
- i. Pengamanan teknis atas pelaksanaan tugas di bidang pemajuan dan perlindungan hak azasi manusia.

Direktorat Evaluasi Pemantauan HAM (Kementerian Hukum & HAM) memiliki tugas dan fungsi sebagai berikut :

1. Tugas:

Melaksanakan sebagian tugas Direktorat Jenderal di bidang pemantauan dan evaluasi HAM berdasarkan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal.

2. Fungsi:

- a. perumusan rancangan kebijakan penerapan hak sipil, politik, dan budaya;
- b. pemberian bimbingan teknis pelaksanaan penerapan hak sipil, politik dan budaya;
- c. pelaksanaan pengumpulan, pengelolaan, penyajian data informasi ham;
- d. evaluasi pelanggaran hak asasi manusia.

Direktorat Ketentraman, Ketertiban Dan Perlindungan Masyarakat (Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum – Kementerian Dalam Negeri) memiliki tugas dan fungsi sebagai berikut :

1. Tugas :

Melaksanakan sebagaimana tugas Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum di bidang ketenteraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat.

2. Fungsi :

- a. Penyiapan perumusan kebijakan dan fasilitasi, aparaturnya polisi pamong praja dan penyidik pegawai negeri sipil;
- b. Penyiapan perumusan kebijakan dan fasilitas perlindungan masyarakat;
- c. Penyiapan perumusan kebijakan dan fasilitasi pencegahan dan penangkalan;
- d. Penyiapan perumusan kebijakan dan fasilitasi koordinasi penegakan peraturan perundang-undangan;
- e. Penyiapan perumusan kebijakan dan fasilitasi perlindungan hak-hak sipil dan hak azasi manusia;
- f. Pelaksanaan urusan tata usaha dan rumah tangga Direktorat.

**4.5.4 Optimalisasi Kinerja Penanganan HAM**

Berdasarkan tugas dan fungsi Komnas HAM, Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia, Direktorat Evaluasi Pemantauan HAM Kementerian Hukum dan HAM dan Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri berpotensi munculnya tumpang tindih atau duplikasi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi. Hasil verifikasi tugas dan fungsi tersebut, kegiatan yang berpotensi tumpang tindih seperti pada tabel 4.5

Tabel 4.5.  
Potensi *Overlapping*

Komnas HAM, Kem.Hukum dan HAM, Kem. Dalam Negeri

<b>Komnas HAM</b>	<b>Kementerian Hukum dan HAM</b>		<b>Kementerian Dalam Negeri</b>
	<b>Dirjen. Perlindungan Hak Asasi Manusia</b>	<b>Direktorat Evaluasi Pemantauan HAM</b>	

1	2	3	4
Pembahasan berbagai masalah yang berkaitan dengan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia; dan	Pengamanan teknis atas pelaksanaan tugas di bidang pemajuan dan perlindungan hak azasi manusia.		Penyiapan perumusan kebijakan dan fasilitasi perlindungan hak-hak sipil dan hak azasi manusia;
Penerbitan hasil pengkajian dan penelitian Penyebarluasan wawasan mengenai HAM		pelaksanaan pengumpulan, pengelolaan, penyajian data informasi HAM;	

Kerjasama dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional di bidang HAM	Pelaksanaan kerja sama dalam dan luar negeri untuk pemajuan hak azasi manusia;		
Tugas Pemantauan		evaluasi pelanggaran hak asasi manusia	

Tugas dan Fungsi pada tabel 4.5 berpotensi *overlapping* atau duplikasi dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, Komnas HAM, Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia, Direktorat Evaluasi Pemantauan HAM Kementerian Hukum dan HAM dan Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum

Kementerian Dalam Negeri perlu melakukan koordinasi pelaksanaan kegiatannya. Dengan demikian, lembaga-lembaga yang menangani HAM dapat saling melengkapi dan menunjang satu dengan lainnya. Dengan demikian akan tercipta optimalisasi organisasi dan efisiensi sumber daya.

#### 4.6 KOMISI PENYIARAN INDONESIA

Pertumbuhan Lembaga Penyiaran di Indonesia sangat pesat sejak tahun 1989. Berdasarkan data Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi (Postel) Departemen Komunikasi dan Informasi (Depkominfo) tahun 2008, terdapat 2242 lembaga penyiaran (LP) di seluruh Indonesia. Ke-2242 LP itu terdiri dari 600 lembaga penyiaran televisi dan 1642 lembaga penyiaran radio *Frequency Modulation* (FM)<sup>91</sup>. Selanjutnya, sampai akhir 2008 terdapat total 2.481 pemohon jasa penyiaran radio dan televisi. Sebanyak 2.206 merupakan pemohon untuk izin penyelenggaraan siaran radio dan 275 adalah pemohon jasa siaran Televisi (TV)<sup>92</sup>. Dari 600 lembaga penyiaran televisi, 487 diantaranya sudah mendapatkan Izin Siaran Radio (ISR) dari Postel. Sedangkan sisanya sebanyak 113 LP belum mendapatkan ISR<sup>93</sup>.

Perkembangan LP yang pesat di Indonesia memiliki dua dampak yakni positif dan negatif. Sisi positifnya yakni hampir setiap orang memiliki hak memperoleh informasi yang sama dengan mudah dan murah. Persamaan hak tersebut tidak dibatasi oleh waktu dan tempat. Masyarakat di perkotaan, pedesaan dan bahkan pelosok-pelosok memiliki kesempatan yang sama. Namun disisi lain banyak penelitian yang membuktikan tentang dampak negatif penyiaran

---

<sup>91</sup> Senin, 28 April 2008, 963 Radio dan Televisi Tidak Memiliki ISR <http://www.kpi.go.id/index.php?etats=detail&nid=356> diunduh tanggal 19 Januari 2009

<sup>92</sup> Pemerintah akan hentikan sementara izin siaran, <http://web.bisnis.com/edisi-cetak/edisi-harian/jasa-transportasi/1id65722.html> diunduh tanggal 19 Januari 2009

<sup>93</sup> Senin, 28 April 2008, 963 Radio dan Televisi Tidak Memiliki ISR <http://www.kpi.go.id/index.php?etats=detail&nid=356> diunduh tanggal 19 Januari 2009

khususnya televisi. Selain memberikan informasi, TV juga membentuk perilaku seseorang. Berdasarkan data televisi efektif sampai 94% sebagai saluran dalam menyampaikan informasi dan pada umumnya orang akan mengingat sampai 50% dari apa yang mereka lihat dan dengar di layar televisi walaupun hanya sekali ditayangkan.<sup>94</sup>

Regulasi penyiaran yang tepat akan menjadi kunci utama untuk memaksimalkan dampak positif dan meminimalkan dampak negatif penyiaran. Warisan regulasi penyiaran pada masa orde baru sudah tidak relevan dalam mengatur bisnis penyiaran saat ini. Hal tersebut ditandai pada tahun 1990-an, dimana dinamika televisi swasta mulai tumbuh dan bermunculan serta belum didukung dengan aturan yang jelas tentang standarisasi penyiaran. Oleh karena itu, regulasi penyiaran yang diterbitkan pada tahun 2002 yakni Undang-undang (UU) No.32 tahun 2002 tentang Penyiaran memiliki peran yang sangat penting. Salah satu hal yang diamanatkan oleh UU tersebut yakni untuk membentuk Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Urgensi pembentukan KPI ini yakni untuk mengatur kehidupan penyiaran menjadi lebih tertata dan tertib.

Selain hal tersebut diatas, Pembentukan KPI juga disebabkan oleh dorongan reformasi yang memunculkan tuntutan dari masyarakat akan kebebasan penyiaran dan melepaskan diri dari kontrol kekuasaan. Dimana pada waktu itu, kekuasaan penyiaran ditangan Negara yang diatur dalam UU No. 24 Tahun 1997 tentang penyiaran pasal 7 menyebutkan bahwa "*Penyiaran dikuasai oleh negara yang pembinaan dan pengendaliannya dilakukan oleh pemerintah*". Kondisi tersebut telah membuat sistem penyiaran sebagai alat strategis untuk melanggengkan kepentingan kekuasaan. Selain itu, sistem penyiaran tersebut digunakan untuk mendukung hegemoni rezim terhadap publik dalam penguasaan wacana strategis, tapi juga digunakan untuk mengambil keuntungan dalam kolaborasi antara segelintir elit penguasa dan pengusaha.

---

<sup>94</sup> Dwyer pada [www.forum.transtv.co.id](http://www.forum.transtv.co.id) dalam <http://errorcluck.blogspot.com/2008/06/pengaruh-tayangan-televisi-terhadap.html> diunduh tanggal 19 Januari 2009



Dari permasalahan tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menangkap semangat tersebut dengan membuat rancangan UU penyiaran yang progresif, reformis, dan berpihak pada kedaulatan publik maka lahirlah UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. UU ini memiliki dua semangat utama, pertama pengelolaan sistem penyiaran harus bebas dari berbagai kepentingan karena penyiaran merupakan ranah publik dan digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan publik. Kedua adalah semangat untuk menguatkan entitas lokal dalam semangat otonomi daerah dengan pemberlakuan sistem siaran berjaringan<sup>95</sup>.

Munculnya UU Penyiaran tersebut menimbulkan pergeseran regulator dari pemerintah ke lembaga negara independen. Independensi tersebut untuk mempertegas bahwa pengelolaan sistem penyiaran bebas dari intervensi kelompok kepentingan maupun kepentingan pemerintah dan atau lembaga lainnya.

KPI membawa pro-kontra dalam masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari kekhawatiran masyarakat terhadap KPI yang akan menjadi monster baru bagi kehidupan media penyiaran. Selain itu, terdapat pula anggapan bahwa KPI memiliki kedudukan yang terlalu tinggi serta otoritasnya yang amat luas, di mana KPI dianggap lembaga super power di bidang penyiaran yang dapat melakukan apa saja terhadap lembaga penyiaran. Namun pada kenyataannya, KPI memiliki *problem* yang terkait dengan kemandiriannya sebagai lembaga regulator penyiaran. Salah satu masalah yang dihadapi KPI adalah dilema dalam memberikan izin penyiaran. Berdasarkan pasal 33 ayat 4 UU No. 32 tahun 2002 “izin dan perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran diberikan negara setelah memperoleh hasil kesepakatan dalam forum rapat bersama yang diadakan khusus untuk perizinan antara KPI dengan pemerintah dan izin alokasi dan penggunaan spektrum frekuensi radio yang diberikan pemerintah atas usul KPI”.

---

<sup>95</sup> [www.KPI.go.id](http://www.KPI.go.id) diunduh tanggal 19 januari 2009

Selanjutnya pada ayat 5 menyatakan “secara administratif izin penyelenggaraan penyiaran diberikan negara melalui KPI”. Dengan merujuk pada Ayat(4) dan (5) tersebut menunjukkan bahwa KPI masih harus berbagi peran dan wewenang dengan pemerintah dalam menentukan regulasi penyiaran di bawah UU. Selain itu, hal yang paling dikhawatirkan masyarakat yakni peran KPI yang hanya menjadi "tukang stempel" dari keputusan pemerintah. Artinya bila hal tersebut terjadi, maka tidak ada perubahan dalam pemegang regulasi penyiaran.

#### 4.6.1 Visi dan Misi KPI

Pasal 3 UU No. 32 tahun 2002 mengamanatkan "*Penyiaran diselenggarakan dengan tujuan untuk memperkuat integrasi nasional, terbinanya watak dan jati diri bangsa yang beriman dan bertaqwa, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dalam rangka membangun masyarakat yang mandiri, demokratis, adil, dan sejahtera, serta menumbuhkan industri penyiaran Indonesia.*". Dengan landasan tersebut, KPI menetapkan visi "*Terwujudnya sistem penyiaran nasional yang berkeadilan dan bermartabat untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat*". Selanjutnya visi tersebut dijabarkan dalam misi-misi KPI sebagai berikut :

- Membangun dan memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang;
- Membantu mewujudkan infrastruktur bidang penyiaran yang tertib dan teratur, serta arus informasi yang harmonis antara pusat dan daerah, antarwilayah Indonesia, juga antara Indonesia dan dunia internasional;
- Membangun iklim persaingan usaha di bidang penyiaran yang sehat dan bermartabat;
- Mewujudkan program siaran yang sehat, cerdas, dan berkualitas untuk pembentukan intelektualitas, watak, moral, kemajuan bangsa, persatuan dan kesatuan, serta mengamalkan nilai-nilai dan budaya Indonesia;

- Menetapkan perencanaan dan pengaturan serta pengembangan SDM yang menjamin profesionalitas penyiaran.

#### 4.6.2 Kedudukan, Wewenang, Tugas dan Kewajiban KPI

Kedudukan KPI adalah sebagai lembaga negara yang bersifat independen dalam mengatur penyiaran. Sedangkan sifat KPI sebagai lembaga kuasi negara atau *auxiliary state institution*. Dimana, KPI merupakan wujud peran serta masyarakat dan negara (pemerintah). Peran serta masyarakat diatur dalam pasal 8 ayat 1 yang menyebutkan *KPI sebagai wujud peran serta masyarakat berfungsi mewedahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran*.

KPI sebagai wujud peran serta masyarakat berfungsi mewedahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran. Dalam pasal 8 ayat 2 UU No. 32 tahun 2002 mengatur tentang kewenangan KPI sebagai berikut :

- a. Menetapkan standar program siaran
- b. Menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran (diusulkan oleh asosiasi/masyarakat penyiaran kepada KPI)
- c. Mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran
- d. Memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran
- e. Melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan Pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat

Selanjutnya pasal 8 ayat 3 mengatur tentang Tugas dan Kewajiban KPI sebagai berikut :

- a. Menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia
- b. Ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran

- c. Ikut membangun iklim persaingan yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait
- d. Memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang
- e. Menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran
- f. Menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran

#### 4.6.3 Keanggotaan KPI

Berdasarkan Pasal 9 ayat 1 menyebutkan bahwa "Anggota KPI Pusat berjumlah 9 (sembilan) orang dan KPI Daerah berjumlah 7 (tujuh) orang".

Anggota KPI Pusat dipilih oleh DPR dan KPI Daerah dipilih oleh DPRD Provinsi. Pemilihan anggota KPI di laksanakan atas usul masyarakat melalui uji kepatutan dan kelayakan secara terbuka. Selanjutnya secara administratif, anggota KPI ditetapkan oleh Presiden atas usul DPR dan anggota KPID ditetapkan oleh Gubernur atas usul DPRD Provinsi. Pemilihan dan penetapan tersebut termasuk penggantian anggota antar waktu. Ketentuan mengenai tata cara penggantian anggota diatur dengan peraturan KPI.

Penghentian keanggotaan KPI diatur dalam pasal 10 ayat 4. Anggota KPI berhenti disebabkan 5 alasan sebagai berikut :

- a. Masa jabatan berakhir;
- b. meninggal dunia;
- c. mengundurkan diri;
- d. Dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap;
- e. Tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota KPI.

#### 4.6.4 Struktur Kelembagaan KPI

Struktur kelembagaan KPI terdiri atas struktur komisioner, Tenaga Ahli dan Asisten ahli yang didukung oleh sebuah Sekretariat. Struktur Komisioner terdiri atas Ketua, Wakil Ketua dan Anggota. Selanjutnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, KPI dapat dibantu oleh tenaga ahli sesuai dengan kebutuhan. Setiap anggota KPI dapat dibantu oleh seorang Asisten Ahli. Tenaga Ahli dan Asisten Ahli diangkat dengan syarat-syarat dan ketentuan yang ditetapkan oleh KPI.

Penentuan Ketua dan Wakil Ketua dalam struktur komisioner KPI diputuskan dengan cara proses pemilihan. Sebagaimana telah diatur dalam pasal 9 ayat 2 UU No. 32 tahun 2002. Hasil pemilihan penetapan Ketua dan Wakil Ketua KPI disampaikan kepada Presiden untuk KPI Pusat dan kepada Gubernur untuk KPI Daerah. Selanjutnya masa jabatan Ketua dan Wakil Ketua KPI adalah satu periode (tiga tahun) dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Kecuali terbukti melanggar tata tertib dan kode etik.

Struktur Komisioner dalam melaksanakan tugas dan kewajiban KPI terbagi menjadi tiga (3) bidang yakni Bidang Pengelolaan Struktur Sistem Penyiaran Indonesia, Bidang Pengawasan Isi Penyiaran, Bidang Kelembagaan. Penjelasan fungsi bidang-bidang tersebut sebagai berikut :

- a. Fungsi Bidang Pengelolaan Struktur Sistem Penyiaran Indonesia sebagai berikut :
  - a.1. perizinan,
  - a.2.kegiatan KPI yang berkaitan dengan penjaminan kesempatan masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia,
  - a.3.program dan kegiatan KPI yang berkaitan dengan pengaturan infrastruktur penyiaran, dan
  - a.4. pembangunan iklim persaingan yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait.

b. Fungsi Bidang Pengawasan Isi Penyiaran sebagai berikut :

- b.1. penyusunan peraturan dan keputusan KPI yang menyangkut isi penyiaran,
- b.2. pengawasan pelaksanaan dan penegakan peraturan KPI yang menyangkut isi penyiaran,
- b.3. pemeliharaan tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang, dan
- b.4. kegiatan KPI yang menampung, meneliti dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, kritik, dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran.

c. Fungsi Bidang Kelembagaan sebagai berikut :

- c.1. penyusunan, pengelolaan, dan pengembangan organisasi KPI,
- c.2. penyusunan peraturan dan keputusan KPI yang berkaitan dengan organisasi,
- c.3. kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat, serta pihak-pihak internasional, dan
- c.4. perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang professional di bidang penyiaran.

Selanjutnya, Pembagian tugas ketua, wakil ketua dan anggota komisioner KPI sebagai berikut :

1. Ketua mempunyai tugas menangani tugas-tugas pimpinan dan kegiatan eksternal, sebagai berikut:
  - ✓ melakukan koordinasi dan bertanggung jawab atas seluruh kegiatan KPI;
  - ✓ mengkoordinasi kegiatan hubungan eksternal KPI;
  - ✓ mengawasi dan mengevaluasi kinerja KPI secara keseluruhan;
  - ✓ memfokuskan kegiatan agar visi dan misi KPI dijalankan secara utuh;
  - ✓ apabila Ketua berhalangan tetap dapat digantikan oleh Wakil Ketua;

- ✓ dalam menjalankan tugasnya Ketua dapat melimpahkan kewenangannya kepada Wakil Ketua atau salah seorang anggota, jika Wakil Ketua berhalangan.
2. Wakil Ketua mempunyai tugas menangani tugas-tugas pimpinan dan kegiatan internal, sebagai berikut:
    - a. membantu Ketua dalam mengoordinasikan seluruh kegiatan KPI;
    - b. melakukan pengawasan terhadap pematuhan tata tertib KPI;
    - c. memimpin pelaksanaan kegiatan internal KPI;
    - d. memfokuskan kegiatan agar visi dan misi KPI dijalankan secara utuh;
    - e. apabila Wakil Ketua berhalangan tetap dapat digantikan oleh salah seorang anggota;
    - f. dalam menjalankan tugasnya Wakil Ketua dapat melimpahkan kewenangannya kepada salah seorang anggota;
  - ✓ apabila Ketua berhalangan tetap, penandatanganan surat, keputusan dan atau peraturan dilakukan oleh Wakil Ketua atas nama Ketua.
3. Anggota mempunyai tugas sebagai berikut:
    - a. memimpin pelaksanaan kegiatan internal sesuai dengan bidangnya;
    - b. mengkoordinasikan secara internal kegiatan dan tugas pada bidangnya;
    - c. melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap kegiatan pada bidangnya;
    - d. menjalankan tugas Ketua atau Wakil Ketua apabila mendapat pelimpahan kewenangan.

#### 4.6.5 *Supporting Unit*

Sekretariat KPI merupakan *supporting unit* KPI. Sekretariat KPI merupakan bagian perangkat kelembagaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Tugas dan fungsi sekretariat membantu dan mendukung tugas dan fungsi komisioner KPI. Sekretariat dipimpin oleh seorang sekretaris. Pembiayaan sekretariat KPI dibiayai dengan APBN untuk KPI Pusat dan APBD untuk KPI Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Struktur organisasi sekretariat KPI yang diatur dalam Peraturan KPI

ditetapkan melalui Keputusan Menteri untuk KPI Pusat dan Peraturan Gubernur dan atau Peraturan Daerah untuk KPI Daerah.

Pejabat Sekretaris KPI Pusat diusulkan oleh KPI Pusat dan ditetapkan oleh Menteri. Sedangkan, Pejabat Sekretaris KPI Daerah diusulkan oleh KPI Daerah dan ditetapkan oleh Gubernur. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Sekretaris bertanggungjawab kepada Ketua KPI dan mematuhi setiap keputusan pleno. Pejabat Sekretariat KPI Pusat/KPI Daerah adalah pejabat struktural disesuaikan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Sekretariat KPI Pusat, pertama kali diatur dengan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 51 A/KEP/M.KOMINFO/8/2004 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Pusat. Struktur organisasi tersebut disesuaikan dengan kebutuhan *core bussiness* KPI. Struktur organisasi Sekretariat KPI terdiri dari Bagian Umum, Bagian Administrasi Perizinan, Bagian Isi Siaran, dan Bagian Kelembagaan. Gambar Struktur Organisasi Sekretariat KPI Pusat seperti pada gambar 4.1 di bawah ini.



Sumber : [www.KPI.go.id](http://www.KPI.go.id)

Gambar 4.1.  
Struktur Organisasi Sekretariat KPI Pusat



KPI Pusat efektif bekerja sejak Januari 2004 dengan ditetapkannya Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 267/M tertanggal 23 Desember 2003. Selanjutnya, berdasarkan data tahun 2009<sup>96</sup> ([www.kpi.go.id](http://www.kpi.go.id)) , 20 Provinsi yang telah membentuk KPI Daerah adalah sebagai berikut :

1. Provinsi Bali
2. Provinsi Banten
3. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
4. Provinsi Gorontalo
5. Provinsi Jawa Barat
6. Provinsi Jawa Tengah
7. Provinsi Jawa Timur
8. Provinsi Kalimantan Barat
9. Provinsi Kalimantan Selatan
10. Provinsi Kalimantan Tengah
11. Provinsi Kalimantan Timur
12. Provinsi Kepulauan Riau
13. Provinsi Lampung
14. Provinsi Maluku
15. Provinsi Nangro Aceh Darussalam
16. Provinsi Nusa Tenggara Timur
17. Provinsi Papua
18. Provinsi Sulawesi Selatan
19. Provinsi Sumatera Barat
20. Provinsi Sumatera Selatan.

Sedangkan, provinsi yang belum memiliki KPI Daerah diharapkan segera melaksanakan amanat UU No. 32 tahun 2002 untuk membentuk KPI Daerah.

---

<sup>96</sup> Data diunduh dari sitemap [www.kpi.go.id](http://www.kpi.go.id) tanggal 19 januari 2009

Dengan pembentukan KPI daerah tersebut, diharapkan akan lebih mengefektifkan peran dan partisipasi KPI dalam membangun penyiaran yang bermutu dan berkualitas di Indonesia.

#### 4.6.6 Integrasi KPI dengan lembaga pemerintahan lainnya

KPI merupakan salah satu lembaga negara dalam sistem kelembagaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga KPI memiliki hubungan dengan lembaga negara lainnya dalam melaksanakan tugasnya. Pengaturan hubungan KPI dengan lembaga negara lainnya diatur dalam UU Penyiaran dan Peraturan KPI. Lembaga Negara yang memiliki hubungan dengan KPI adalah DPR dan Presiden. Hubungan KPI Pusat diatur dengan UU No. 32 tahun 2002 pada pasal 7 ayat 4, pasal 9 ayat 6, pasal 10 ayat 2, pasal 10 ayat 3 dan pasal 11 ayat 2. Untuk dapat lebih memahami hubungan lebih rinci sebagai berikut :

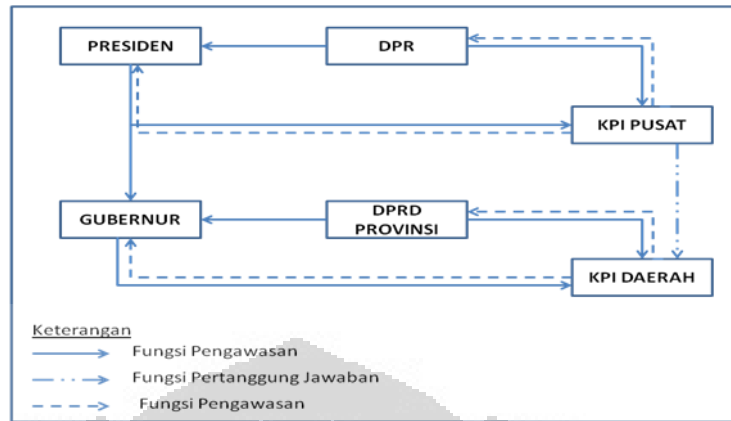
- a. Hubungan KPI dengan DPR terkait dengan hal-hal sebagai berikut :
  1. Pemilihan anggota KPI (pasal 10 ayat 2);
  2. Pengawasan Kinerja KPI (pasal 7 ayat 4); dan
  3. Memilih anggota antar waktu (pasal 11 ayat 2);
  4. Hubungan KPI dengan Presiden terkait dengan hal-hal sebagai berikut :
  5. Penyediaan Anggaran KPI (Pasal 9 ayat 6);
  6. Menetapkan keanggotaan KPI Pusat (Pasal 10 ayat 3); dan ketiga
  7. menetapkan penggantian anggota KPI Pusat antar waktu (pasal 11 ayat 2).

Sedangkan untuk daerah, KPI daerah memiliki hubungan dengan KPI Pusat, DPRD dan Gubernur. Hubungan KPI Daerah diatur dengan UU No. 32 tahun 2002 pada pasal 7 ayat 4, pasal 9 ayat 6, pasal 10 ayat 2, pasal 10 ayat 3 dan pasal 11 ayat 2 serta Peraturan KPI No. 01 tahun 2007 Pasal 28. Penjelasan hubungan tersebut dapat dilihat sebagai berikut :

- b. Hubungan KPI daerah dengan DPRD terkait dengan hal-hal sebagai berikut :
  1. Pemilihan anggota KPI Daerah (pasal 10 ayat 2);
  2. Pengawasan Kinerja KPI Daerah (pasal 7 ayat 4); dan

3. Memilih penggantian anggota antar waktu (pasal 11 ayat 2).
- c. Hubungan KPI Daerah dengan Gubernur terkait dengan hal-hal sebagai berikut :
1. Penyediaan Anggaran KPI Daerah (Pasal 9 ayat 6)
  2. Menetapkan keanggotaan KPI Daerah (Pasal 10 ayat 3); dan ketiga
  3. Menetapkan penggantian anggota KPI Daerah antar waktu (pasal 11 ayat 2).
- d. Hubungan KPI Pusat dengan KPI Daerah diatur dengan Peraturan KPI No. 01 tahun 2007 Pasal 28 sebagai berikut :
1. KPI Pusat bertindak sebagai koordinator bagi pelaksanaan wewenang, tugas, fungsi, dan kewajiban KPI, yang berskala lintas daerah/wilayah, nasional maupun internasional; kedua
  2. KPI Pusat bertindak sebagai mediator dan fasilitator komunikasi dan koordinasi antara KPI (KPI Pusat dan KPI Daerah) dan Pemerintah Pusat; ketiga
  3. KPI Pusat bertindak sebagai mediator dan fasilitator komunikasi dan koordinasi antara KPI Daerah dan Pemerintah Daerah; keempat
  4. Dalam melaksanakan fungsi, wewenang, tugas, dan kewajibannya, KPI Daerah melakukan koordinasi dengan KPI Pusat; kelima
  5. KPI Pusat melakukan dekonsentrasi anggaran dan kegiatan ke KPI Daerah seluruh Indonesia; keenam
  6. KPI Pusat wajib memfasilitasi terbentuknya sekretariat KPI Daerah; dan
  7. Daerah yang belum terbentuk KPI Daerah, segala kewenangan penyiaran ada pada KPI Pusat.

Deskripsi hubungan tersebut diatas memberikan gambaran kepada kita secara garis besar mulai dari pemilihan anggota sampai pertanggung jawaban KPI dalam melaksanakan tugasnya. Selanjutnya, untuk memberikan pemahaman hubungan KPI, DPR, Presiden, KPID, DPRD dan Gubernur secara *simple* dapat dilihat pada gambar 2 dibawah ini.



Sumber : [www.KPI.go.id](http://www.KPI.go.id)

Gambar 4.2  
Struktur Hubungan  
KPI, DPR, Presiden, KPID, DPRD dan Gubernur

#### 4.6.7 Permasalahan dan tantangan KPI

KPI Pusat memiliki peran yang strategis dalam menciptakan siaran yang berkualitas bagi masyarakat. Namun untuk mencapai hal tersebut, KPI masih banyak dihadapkan permasalahan-permasalahan baik internal maupun eksternal. Permasalahan tersebut menjadi kendala terhadap efektifitas KPI. Oleh karena itu, penting untuk KPI dan lembaga terkait untuk segera menyelesaikan permasalahan tersebut untuk mendapatkan kondisi KPI sesuai semangat amanat pembentuknya.

Permasalahan internal yang dihadapi KPI dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya antara lain sebagai berikut :

- Banyak klausul yang bersifat general dan tidak implementatif dalam UU Penyiaran.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> Menimbang Kembali KPI <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0312/15/opini/739021.htm> diunduh tanggal 19 januari 2009

- b. Keterbatasan kompetensi dan kualitas SDM. Hal tersebut disebabkan Kementerian, LPNK serta pemerintah daerah tidak mau memperbantukan pegawai berkualitasnya ke KPI<sup>98</sup>,
- c. Belum semua daerah memiliki KPI Daerah. Alasan yang disampaikan beberapa pejabat daerah yakni kurangnya *urgensi* kebutuhan KPI Daerah<sup>99</sup>.
- d. Kondisi KPI Daerah yang belum memadai. Hal ini ditunjukkan dengan struktur kelembagaan KPID yang masih belum jelas<sup>100</sup>.
- e. KPI Daerah belum memiliki sekretariat sendiri, dimana Pegawai pemda tidak mau diperbantukan di sekretariat KPID. Sehingga untuk dapat mengoperasikan KPI, Anggota komisioner merangkap pekerjaan kesekretariatan<sup>101</sup>.
- f. KPI belum memiliki sarana dan prasarana yang memadai. Kondisi ini tentunya tidak hanya di daerah yang sebagian masih meminjam kantor dari pemerintah daerah, KPI Pusat juga masih belum memiliki kantor sendiri<sup>102</sup>.
- g. Anggaran belanja yang masih menjadi bagian Biro Humas Sekda. Permasalahan ini menyebabkan keterlambatan dan panjangnya dalam administrasi keuangan di KPI Daerah<sup>103</sup>.

Permasalahan eksternal yang dihadapi KPI dapat kita pahami dari beberapa data dan fakta sebagai berikut :

- a. Inovasi perkembangan teknologi dunia penyiaran yang tiada henti. Di Indonesia, televisi mencapai angka rata-rata 90% atau lebih di setiap kelas

---

<sup>98</sup> Hasil kajian Evaluasi Kelembagaan Lembaga Non Struktural, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan Lembaga Administrasi Negara tahun 2006

<sup>99</sup> ibid

<sup>100</sup> ibid

<sup>101</sup> ibid

<sup>102</sup> ibid

<sup>103</sup> ibid

dalam hal penetrasinya. Anak-anak menonton televisi rata-rata 30-35 jam per minggu, atau 1560-1820 jam per tahun—melebihi jumlah jam belajar yang mencapai angka tak lebih dari 1100 jam per tahun<sup>104</sup>. Dari data tersebut tentunya kita dapat melihat bahwa televisi akan memberikan dampak positif maupun negatif kepada masyarakat khususnya anak-anak.

- b. Fakta kepemilikan saham pada masing-masing stasiun televisi swasta masih didominasi oleh imperium keluarga cendana. Bambang Tri dengan RCTI, Mb. Tutut dengan TPI, Mamiiek dengan sahamnya di SCTV. Tidak berhenti sampai disitu, beberapa tokoh birokrasi juga terlibat pada bisnis raksasa ini. Hal tersebut tentunya akan rentan munculnya intervensi dari pemilik modal<sup>105</sup>.
- c. Indikasi munculnya praktik percaloan dalam izin penyiaran. Hal ini ditandai dengan fakta semakin menjamurnya permohonan baru dalam penyelenggaraan siaran televisi dan radio<sup>106</sup>. Sebagaimana disampaikan Anggota DPR dari Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN) Djoko Susilo ““Kami menduga ada pihak-pihak yang melakukan praktik percaloan melalui jual beli surat izin rekomendasi, sehingga bisa saja arahnya nanti ke konglomerasi." Selain permasalahan tersebut, tentunya masih banyak permasalahan lain yang harus dihadapi oleh KPI untuk menciptakan penyiaran berkualitas.

Dari permasalahan tersebut diatas, maka menjadi tantangan KPI sebagai regulator independen untuk menciptakan penyiaran berkualitas. Tantangan tersebut<sup>107</sup> antara lain :

---

<sup>104</sup> Regulasi komisi penyiaran indonesia ditengah kapitalisme bisnis media di Indonesia <http://Komunikalan.Blogspot.Com/> diunduh tanggal 19 januari 2009

<sup>105</sup> ibid

<sup>106</sup> Pemerintah akan hentikan sementara izin siaran <http://web.bisnis.com/edisi-cetak/edisi-harian/jasa-transportasi/1id65722.html> diunduh tanggal 19 januari 2009

<sup>107</sup> Menimbang Kembali KPI <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0312/15/opini/739021.htm> diunduh tanggal 19 januari 2009

- a. Meningkatkan kapasitas kelembagaan KPI seperti membina KPI Daerah dalam membentuk struktur komisioner.
- b. Membumikan klausul yang bersifat general dan tidak implementatif UU Penyiaran ke dalam peraturan pelaksana yang lebih teknis dan implementatif tentang penyiaran.
- c. Mendorong pemerintah daerah provinsi membentuk dan *men-support* anggaran serta SDM berkualitas pada KPI Daerah.
- d. KPI Pusat memfasilitasi proses pemilihan KPI Daerah serta membantu meningkatkan kapasitasnya,
- e. Membangun masyarakat melek media (*media literacy*), hal ini penting untuk mengurangi dampak negatif yang ditimbulkan oleh media serta meningkatkan kemampuan untuk menganalisis pesan media yang menerpanya, baik yang bersifat informatif maupun menghibur. Dengan demikian masyarakat mampu menginterpretasi pesan yang disampaikan media secara benar dan bijak.

#### **4.6.8 Harapan dan Realitas Efektifitas KPI**

Pembentukan KPI memberikan harapan kepada masyarakat akan terciptanya siaran TV dan Radio berkualitas. Harapan tersebut ditunjukkan dengan partisipasi masyarakat dengan pengaduan siaran TV dan Radio bermasalah. Berdasarkan data KPI, partisipasi dalam bentuk pengaduan masyarakat *via e-mail* sampai dengan bulan Februari 2009 sebanyak 2590 pengaduan. Pengaduan tersebut belum termasuk pengaduan melalui media lainnya seperti surat, telepon, dan SMS / pesan singkat. Isi pengaduan tersebut pada umumnya terkait dengan siaran yang mengandung unsur kekerasan (fisik, sosial, dan psikologis) baik dalam bentuk tindakan verbal maupun non verbal, pelecehan terhadap kelompok masyarakat maupun individual, penganiayaan terhadap anak serta tidak sesuai dengan norma-norma kesopanan dan kesusilaan.

Pemantauan dan evaluasi yang dilakukan oleh KPI secara periodik masih kurang efektif. Laporan pemantauan dan evaluasi yang diberikan kepada pengelola stasiun televisi agar berhati-hati, merevisi, atau menghentikan acara yang dinilai bermasalah “tidak” mendapat tanggapan yang serius dari pengelola stasiun TV. Stasiun televisi lebih memilih sikap *hit and run* yakni merunduk sejenak saat mendapat teguran dan menyangkan kembali saat dirasakan sudah aman. Sebagai contoh kurang efektifnya teguran KPI yakni penayangan acara “*Bukan Empat Mata*” di Trans 7. KPI telah memberikan teguran sebanyak 3 kali yakni pada tanggal 5 Mei 2007, 27 September 2007 serta 25 Agustus 2008. Tetapi pada 29 Oktober 2008 “*Empat Mata*” menyangkan adegan menampilkan seorang bintang tamu memakan hewan hidup-hidup. Sehingga KPI memutuskan untuk menghentikan sementara program “*Empat Mata*”, mengingat adegan tersebut melanggar Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (P3-SPS). Dengan keputusan tersebut, Trans7 menerima menghentikan program tersebut, tetapi ternyata Trans7 mengeluarkan program “*Bukan Empat Mata*” yang isi, setting, dan hal-hal lainnya tidak berbeda dengan “*Empat Mata*” yang telah ditutup itu. Hal ini tentunya memunculkan pertanyaan KPI memantau dan mengawasi program atau isi dari program?

#### **4.6.9 Reinventing KPI**

Mengembalikan kekuasaan KPI merupakan solusi memaksimalkan pengawasan dan evaluasi penyiaran. Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menolak 20 pasal dan menerima 2 pasal yang diminta uji oleh enam lembaga (ATVSI, PRSSNI, IJTI, PPPI, Persusi, dan Komteve) telah melemahkan KPI. Salah satu pasal yang diterima yakni Pasal 62 tentang kewenangan KPI dalam hal peraturan pemerintah di bidang penyiaran yang dikembalikan kepada Pemerintah (Presiden). Kondisi tersebut diperlemah dengan penolakan Mahkamah Agung untuk melakukan *judicial review*.



KPI lebih kuat sebelum dikeluarkannya keputusan MK tentang penyiaran. KPI lebih aktif mengawasi kandungan siaran, memberikan peringatan, dan teguran kepada Pelaku Penyiaran. Selain itu, KPI memiliki kewenangan perizinan lembaga penyiaran. Sehingga KPI saat itu benar-benar berperan sebagai regulator. Dengan kewenangan yang kuat. Pelaku penyiaran selalu mentaati teguran dan masukan KPI. Sebagai contoh beberapa program acara TV berhenti tayang dengan surat teguran KPI seperti “*Komedi Nakal*” dan acara gulat “*Smackdown*”, namun sekarang KPI seperti tidak memiliki kewenangan dalam penyiaran. Dengan melihat uraian di atas, maka Urgensi dan Efektifitas KPI dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai alat kontrol dan pengawas penyiaran sangat ditentukan oleh kewenangan yang dimiliki KPI. Dengan demikian mengembalikan kewenangan Pasal 62 ke KPI menjadi keharusan untuk memaksimalkan KPI dimasa depan.

#### 4.7 DEWAN KETAHANAN NASIONAL (Wantanas)

Dalam perjalanan hidup sebuah organisasi, ia akan selalu dihadapkan pada perubahan-perubahan baik perubahan yang berasal dari dalam maupun luar organisasi, perubahan lingkungan eksternal di tingkat nasional maupun global, perubahan sistem sosial, politik, budaya, dan berbagai perubahan lain seperti perkembangan teknologi dan sistem informasi. Terhadap berbagai perubahan tersebut, Golembiewski (1990) mengidentifikasi berbagai level perubahan dalam organisasi meliputi *alpha change* yaitu perubahan yang bersifat konstan (berupa penambahan-penambahan), *beta change* yang ditandai dengan berbagai perubahan sistem dan prosedur kerja, dan *gamma change* yang ditandai dengan perubahan radikal dalam paradigma dan bahkan bentuk serta visi organisasi.

Demikian halnya dengan Dewan Ketahanan Nasional (Wantanas), sebuah Lembaga Penunjang (SAB), yang keberadaannya terakhir kali diatur berdasarkan Keputusan Presiden (Kepres) No. 101 tahun 1999 tentang Dewan

Ketahanan Nasional dan Setjen Wantanas . Wantanas telah melalui banyak perubahan baik pada level *alpha change*, *beta change* maupun *gamma change* sejak pertama kali ia berdiri pada tahun 1946. Berikut disampaikan secara sekilas berbagai perubahan bentuk organisasi Wantanas sejak dari mulai ia berdiri sampai dengan sekarang ini (Wantanas, 2008).

Wantanas berdiri pada tahun 1946 berdasar Undang-Undang (UU) No. 4 tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya (Pasal 3 ayat (1)), dengan nama Dewan Pertahanan Negara dan Dewan Pertahanan Daerah. Dewan ini mempunyai fungsi sebagai pemegang kekuasaan keadaan darurat dan diketuai oleh Perdana Menteri. Pada tahun 1946, pimpinan dewan ini berganti dari diketuai oleh Perdana Menteri menjadi diketuai oleh Presiden berdasar Peraturan Pemerintah (PP) NO. 6 tahun 1946.

Berdasarkan UU No. 29 tahun 1954 tentang Pertahanan Negara Republik Indonesia (Pasal 14), Dewan Pertahanan Negara dan Dewan Pertahanan Daerah berubah nama menjadi Dewan Keamanan Negara dan jika dalam keadaan perang maka nomenklatur berubah menjadi Dewan Pertahanan Negara. Dewan ini dipimpin Perdana Menteri dan berfungsi sebagai pembantu Presiden dalam memberi pertimbangan soal keamanan nasional dan pengerahan sumber-sumber kekuatan bangsa dan negara.

Dewan Keamanan Negara kembali berubah pada tahun 1970 berdasar Kepres No. 51 tahun 1970 menjadi Dewan Pertahanan Keamanan Nasional dengan tugas/fungsi sebagai pembantu yang diketuai langsung oleh Presiden dalam penetapan kebijakan nasional bidang pertahanan dan keamanan, dan pengerahan sumber-sumber kekuatan bangsa dan negara.

Terkait dengan disahkannya UU No. 20 tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan dan Keamanan Negara Republik Indonesia Pasal 35, terjadi sedikit perubahan fungsi Dewan Pertahanan Keamanan Nasional menjadi pembantu Presiden dalam penetapan kebijakan pertahanan dan

keamanan nasional, dan kebijakan ketahanan nasional pada aspek keamanan nasional.

Pada tahun 1999 keluar Keputusan Presiden No. 101 tahun 1999 yang merubah nomenklatur Dewan Pertahanan Keamanan Nasional menjadi Dewan Ketahanan Nasional yang memiliki tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan pembinaan ketahanan nasional guna menjamin pencapaian tujuan dan kepentingan nasional.

Dengan berjalannya waktu, Keputusan Presiden No. 101 tahun 1999 dirasa sudah tidak memadai lagi dan harus disesuaikan dengan perkembangan lingkungan strategis organisasi yang ada sekarang. Seiring waktu, telah diterbitkan berbagai peraturan baik berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden yang mengatur tentang pertahanan negara, dan struktur organisasi baik Kementerian, LPNK ataupun SAB yang mempengaruhi baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap Wantanas.

Lebih dari itu, seiring dengan tumbuh suburnya SAB menjelang dan pada era reformasi menjadikannya terus berkembang hingga bertambah secara signifikan. Selain jumlah yang meningkat, SAB memiliki berbagai jenis nomenklatur, kedudukan dan sifat yang sangat bervariasi. Sebagai contoh, ada SAB yang kedudukannya berada dibawah Presiden, Kementerian. Sedangkan dalam sifat, terdapat SAB yang disebut Lembaga Penunjang, Lembaga Mandiri, Lembaga Independen, bahkan adapula yang disebut sebagai Lembaga Negara atau Lembaga Negara Independen.

Dengan begitu banyaknya SAB, potensi overlap tugas dan fungsi baik antar SAB maupun antara SAB dengan organisasi pemerintah lainnya seperti Kementerian, LPNK, dan Pemerintah Daerah semakin terbuka, sehingga banyak muncul pemikiran untuk melakukan evaluasi eksistensi dan peran SAB. Terkait dengan hal tersebut, tulisan ini akan mendeskripsikan mengenai

organisasi Dewan Ketahanan Nasional (Wantanas) serta kebutuhan dan arah penataannya ke depan.

#### **4.7.1 Organisasi Wantanas**

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, Wantanas telah mengalami berbagai perubahan dari sejak pertama ia dibentuk pada tahun 1946. Saat ini organisasi Wantanas dibentuk berdasar Keputusan Presiden No. 101 Tahun 1999 tentang Dewan Ketahanan Nasional dan Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional, yang dilatar belakangi dengan adanya amanat dari :

- a. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945
- b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3234) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1988 (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3368);
- c. Keputusan Presiden Nomor 136 Tahun 1998 tentang Pokok-Pokok Organisasi Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Wantanas adalah lembaga pemerintah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dengan berkedudukan di Ibukota Negara RI, Wantanas mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan pembinaan ketahanan nasional guna menjamin pencapaian tujuan dan kepentingan nasional Indonesia. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Wantanas menyelenggarakan fungsi-fungsi sebagai berikut :

- a. Penetapan kebijakan dan strategi nasional dalam rangka pembinaan ketahanan nasional Indonesia;
- b. Penetapan kebijakan dan strategi nasional dalam rangka menjamin keselamatan bangsa dan negara;

- c. Penetapan resiko pembangunan nasional yang dihadapi untuk kurun waktu tertentu dan pengeralahan sumber-sumber kekuatan bangsa dan negara dalam rangka merehabilitasi akibat resiko pembangunan.

Dalam hal keanggotaan dan susunan organisasi, Wantanas beranggotakan:

- a. Ketua Dewan: Presiden Republik Indonesia
- b. Sekretaris Dewan: Sekretaris Jenderal Wantanas merangkap anggota
- c. Anggota Dewan: Wakil Presiden Republik Indonesia; Menteri Negara Koordinator Bidang Politik dan Keamanan; Menteri Negara Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Industri; Menteri Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara; Menteri Negara Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan; Menteri Negara Sekretaris Negara; Menteri Dalam Negeri; Menteri Luar Negeri; Menteri Pertahanan Keamanan; Menteri Penerangan; Menteri Kehakiman; Panglima ABRI.

Untuk melaksanakan tugas dan fungsinya dalam menyiapkan rumusan kebijakan strategis, Dewan difasilitasi oleh Sekretariat Jenderal, yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal dengan dibantu oleh beberapa Deputi dan staf lainnya. Sekretaris Jenderal Wantanas ini berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden selaku Ketua Dewan. Berdasarkan Kepres 101 tahun 1999, susunan organisasi Sekretariat Jenderal Wantanas terdiri dari:

- a. Sekretaris Jenderal Wantanas, yang bertugas untuk membantu Wantanas dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya serta memimpin Setjen Wantanas;
- b. Deputi Bidang Sistem Nasional, yang bertugas untuk membantu Setjen Wantanas dalam menyelenggarakan pengamatan, evaluasi, analisis dan perumusan Sistem Nasional dalam rangka pembinaan ketahanan nasional.
- c. Deputi Bidang Pengkajian dan Penginderaan yang bertugas membantu Setjen Wantanas dalam menyelenggarakan pengamatan, evaluasi, analisis,

dan perumusan peluang, kendala, serta kecenderungan lingkungan strategis nasional, regional, dan internasional dalam rangka pembinaan ketahanan nasional.

- d. Deputi Bidang Politik dan Strategi yang bertugas membantu Setjen Wantanas dalam menyelenggarakan pengamanan, evaluasi, analisis, dan perumusan politik dan strategi nasional serta rencana kontijensi dalam rangka pembinaan ketahanan nasional dan menghadapi krisis nasional
- e. Deputi Bidang Pengembangan
- f. Pembantu Deputi bertugas
- g. Staf Ahli.

Personil Sekretariat Jenderal terdiri dari para pejabat dari instansi pemerintah lainnya seperti Mabes TNI, Mabes Polri, Depdagri, dan Depkumham yang penugasannya bersifat sementara. Disamping itu ada personil organik Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional yang bertugas memberikan dukungan operasional Sekretariat Jenderal ini.

#### **4.7.2 Tuntutan Perubahan Organisasi Wantanas**

Sejak berlakunya Keputusan Presiden No. 101 Tahun 1999, telah lahir beberapa peraturan perundangan yang mempengaruhi Dewan Ketahanan Nasional dan Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional yang pada akhirnya menimbulkan tuntutan perubahan bagi organisasi Wantanas. Berikut disampaikan peraturan perundangan tersebut.

- a. Undang-Undang No. 3 tahun 2002

Undang-Undang No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara menjadi tuntutan utama perubahan organisasi Wantanas. Pada Undang-Undang tersebut, yaitu pada pasal 13 diatur bahwa Presiden, yang memunyai wewenang dan tanggung jawab dalam pengelolaan sistem pertahanan negara, menetapkan kebijakan umum pertahanan negara yang menjadi acuan bagi perencanaan, penyelenggaraan, dan pengawasan sistem

pertahanan negara. Selanjutnya dalam pasal 15 diatur bahwa dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan negara, Presiden dibantu oleh Dewan Pertahanan Nasional.

Dewan Pertahanan Nasional, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini mempunyai kemiripan tugas dan fungsi dengan Dewan Ketahanan Nasional yang saat ini eksis. Pada pasal 15 ayat (1) diatur bahwa Dewan Pertahanan Nasional berfungsi sebagai penasihat Presiden dalam menetapkan kebijakan umum pertahanan dan pengerahan segenap komponen pertahanan negara. Selanjutnya diatur pula bahwa dalam rangka melaksanakan fungsinya, Dewan Pertahanan Nasional mempunyai tugas :

- b. Menelaah, menilai, dan menyusun kebijakan terpadu pertahanan negara agar departemen pemerintah, lembaga pemerintah nondepartemen, dan masyarakat beserta Tentara Nasional Indonesia dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawab masing-masing dalam mendukung penyelenggaraan pertahanan negara.
- c. Menelaah, menilai, dan menyusun kebijakan terpadu pengerahan komponen pertahanan negara dalam rangka mobilisasi dan demobilisasi.
- d. Menelaah dan menilai resiko dari kebijakan yang akan ditetapkan.

Walaupun dalam Undang-Undang tersebut tidak diatur secara eksplisit bahwa Dewan Pertahanan Nasional yang akan dibentuk adalah perubahan Dewan Ketahanan Nasional yang sekarang ada, dengan melihat kesamaan tugas dan fungsi yang diemban maka akan lebih efektif dan efisien jika dilakukan perubahan/penyesuaian terhadap organisasi yang telah ada, daripada membentuk organisasi baru yang selain tidak efisien, juga berpotensi terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing organisasi.

Hal lain terkait dengan perubahan organisasi Wantanas dan Undang-Undang ini adalah keanggotaan dewan. Dewan Pertahanan Nasional dipimpin oleh Presiden dengan keanggotaan, terdiri atas anggota tetap dan anggota tidak tetap dengan hak dan kewajiban yang sama. Anggota tetap terdiri atas Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Panglima,

sedangkan Anggota tidak tetap terdiri atas pejabat pemerintah dan nonpemerintah yang dianggap perlu sesuai dengan masalah yang dihadapi.

Pengaturan ini sedikit berbeda dengan pengaturan dalam struktur Wantanas saat ini dimana anggotanya terdiri dari Wakil Presiden, Menko Perekonomian, Menko Kesra, Menteri Pertahanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Komunikasi dan Informasi, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Sekretaris Negara, Jaksa Agung, Panglima TNI, Kapolri, KaBIN, dan Sekretaris Jenderal. Keadaan ini tentu saja menuntut perubahan pengaturan dalam hal keanggotaan dewan.

#### 1. Keputusan Presiden No. 103 tahun 2001

Keputusan Presiden No. 103 tahun 2001 mengatur tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND). Aturan ini relevan untuk disampaikan mengingat pada Keppres 101 tahun 1999, terdapat pengaturan pada pasal 4 yang mengatur bahwa Sekretariat Jenderal Wantanas (yang dalam hal ini dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal/Sekjen) merupakan LPND. Pengaturan ini tidak sesuai dengan Keputusan Presiden No. 103 tahun 2001 bahwa organisasi pada LPND dipimpin oleh seorang Kepala.

Lebih dari itu, pada pasal 7 tentang Susunan Organisasi Wantanas terlihat bahwa susunan organisasinya seperti susunan organisasi SAB, seperti Komnas HAM, KPK, dan beberapa SAB yang ada sekarang, dimana anggotanya merupakan komisaris dan anggota dewan. Dari SAB yang ada tersebut, mereka membawahi sekretariat atau sekretariat jenderal namun tidak berstatus sebagai LPNK.

Dari Keputusan Presiden No. 103 tahun 2001 dapat diketahui beberapa karakteristik LPND seperti :



- a. Susunan organisasi LPND terdiri dari Kepala, Sekretaris Utama yang dapat terdiri dari Biro-biro, Deputi yang dapat terdiri dari Kepala Pusat/Kepala Direktorat, dan Inspektorat.
- b. Dalam menyampaikan laporan, saran dan pertimbangan di bidang tugas dan tanggung jawabnya kepada Presiden, disampaikan melalui Menteri yang mengkoordinasikannya.

Dengan karakteristik tersebut di atas, dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

- a. Wantanas merupakan organisasi yang dapat dikategorikan SAB
- b. Setjen Wantanas saat ini merupakan organisasi birokrasi dengan bentuk LPNK, namun struktur Setjen Wantanas tidak mengikuti susunan organisasi berdasar Kepres 136 tahun 1998 tentang LPND yang telah diperbaharui dengan Keputusan Presiden No. 103 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja LPND, bahwa susunan Organisasi pada LPND.
- c. LPNK harus dikoordinasi kan oleh menteri, namun dalam ketentuan tata kerjanya, Setjen Wantanas tidak dikoordinasikan Kementerian manapun
- d. Agar tidak menyimpang dari ketentuan prinsipal tentang LPND tersebut dapat dilakukan perubahan yaitu mengubah kedudukan Setjen Wantanas bukan lagi sebagai LPNK tetapi sebagai sekretariat atau pelaksana harian dewan mengingat anggota Wantanas merupakan orang-orang kunci di instansi masing-masing sehingga membutuhkan dukungan operasional pelaksanaan tugas harian dewan.
- e. Seperti halnya dengan beberapa SAB yang lain, Setjen atau pelaksana harian diisi oleh pegawai negeri.

#### **4.7.3 Arah Penataan Dewan Ketahanan Nasional**

Sebagaimana telah disampaikan, seiring dengan menjamurnya organisasi SAB, muncul tuntutan untuk mengevaluasi eksistensi sebuah SAB. Berikut disampaikan secara singkat beberapa hal mengenai eksistensi organisasi Wantanas.

## 1. Urgensi

Negara dimanapun di dunia ini bertanggung jawab terhadap keamanan dan kesejahteraan rakyatnya yang hanya bisa diwujudkan bila ada pembangunan yang berkelanjutan. Pembangunan dapat dilaksanakan apabila kondisi keamanan terjamin sehingga masyarakat dapat melaksanakan aktivitasnya tanpa merasa takut akan gangguan keamanan. Dengan rasa aman pula, para investor akan datang untuk menanamkan modalnya karena mereka tidak khawatir mengenai kondisi usaha di Indonesia. Untuk itu, negara-negara maju maupun negara-negara berkembang lainnya menggunakan berbagai macam cara untuk mencegah secara dini gangguan keamanan dalam negerinya masing-masing.

Thailand, Pakistan, dan Amerika Serikat memiliki Dewan yang umumnya dikenal dengan nama National Security Council (NSC) untuk mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan demi kepentingan keamanan negara. Di Indonesia, keberadaan dewan ini sudah ada sejak tahun 1946 yang usianya satu tahun lebih tua dari NSC Amerika Serikat. Pertama kali dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1946 tentang Keadaan Bahaya, dengan sebutan Dewan Pertahanan Negara. Jika negara dinyatakan dalam keadaan bahaya dan pemerintah tidak berfungsi maka Dewan ini yang menjalankan fungsi Pemerintahan berdasarkan UU Keadaan Bahaya tersebut. Sehingga Dewan ini bukan merupakan organisasi yang secara nyata ada seperti lembaga negara lainnya, tetapi lebih tepat disebut sebagai forum tertinggi kepresidenan di luar sidang kabinet, dalam merumuskan kebijakan strategis, terutama yang berkaitan dengan masalah pertahanan dan keamanan.

Dari gambaran tersebut terlihat bagaimana urgensi organisasi Wantanas untuk tetap dipertahankan karena tugas dan fungsinya yang strategis.

## 2. Level

Berdasarkan tugas yang diemban Dewan Ketahanan Nasional dalam membantu Presiden dalam menyelenggarakan pembinaan ketahanan nasional guna menjamin pencapaian tujuan dan kepentingan nasional Indonesia, mengindikasikan bahwa Dewan Ketahanan Nasional berada pada ranah eksekutif. Selain itu, berdasarkan fungsi yang ada yaitu penetapan kebijakan dan strategi nasional dalam rangka pembinaan ketahanan nasional Indonesia, penetapan kebijakan dan strategi nasional dalam rangka menjamin keselamatan bangsa dan negara; dan penetapan resiko pembangunan nasional yang dihadapi untuk kurun waktu tertentu dan pengalokasian sumber-sumber kekuatan bangsa dan negara dalam rangka merehabilitasi akibat resiko pembangunan maka Wantanas termasuk dalam kategori SAB yang bersifat *auxiliary*.

## 3. Unik

Unik yang dimaksud di sini adalah kondisi yang ada pada suatu organisasi yang tidak dimiliki instansi lain yang memiliki peran, tugas dan fungsi yang serupa. Keunikan dapat pula dilihat dari karakteristik kelembagaannya seperti pengelolaan sumber daya manusia pada sekretariat, struktur atau anggota yang dapat melibatkan anggota masyarakat, swasta atau seringkali anggota terdiri dari jabatan-jabatan tertentu.

Dewan Ketahanan Nasional beranggotakan atas Presiden selaku Ketua Dewan, Sekretaris Jenderal Dewan Ketahanan Nasional selaku Sekretaris Dewan, dan 12 orang anggota lainnya yang terdiri dari Wakil Presiden, beberapa orang menteri, dan Panglima ABRI; dengan bentuk kelembagaan sebagai lembaga pemerintah. Keberadaan Dewan Ketahanan Nasional

(Wantanas) dengan Ketua-nya adalah Presiden dirasakan tidak dapat berfungsi seperti yang diinginkan karena sudah dirasakan tidak sesuai lagi dengan aturan perundang-undangan yang ada, dimana tugasnya hanya terbatas menyelenggarakan pembinaan ketahanan nasional guna menjamin pencapaian tujuan dan kepentingan nasional Indonesia saja.

Keunikan dari Wantanas lainnya adalah Sekretariat Jenderal Wantanas yang merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), walaupun keberadaannya ini dianggap sudah tidak eksis lagi karena tidak tercantum dalam Peraturan Presiden No. 11 Tahun 2005. Padahal, Sekretariat Jenderal Wantanas sampai saat ini masih eksis dan masih menjalankan tugas dan fungsinya seperti LPNK lainnya. Berdasarkan informasi yang diperoleh, pihak Sekretariat Jenderal sendiri kurang mengetahui secara pasti mengapa mereka tidak dicantumkan dalam Peraturan Presiden No. 11 Tahun 2005 ini dan mengapa dalam melaksanakan tugas dan fungsi Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional masih mendapatkan anggaran dari APBN dengan mata anggaran sendiri.

#### 4. Efektifitas

Indikator efektifitas SAB adalah sejauh mana kemanfaatannya dirasakan oleh masyarakat ataupun pemerintah. Pada masa orde baru, Wantanas merupakan dapur bagi penyusunan GBHN sehingga perannya dianggap sangat signifikan. Namun demikian seiring dengan perubahan UUD 1945 dimana tidak ada lagi tugas penyusunan GBHN, maka peran Wantanas perlu ditelaah kembali. Dengan munculnya UU No.3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara yang mengamankan dibentuknya Dewan Pertahanan Nasional, berkembang keinginan untuk segera membentuk Dewan Pertahanan Nasional dengan embrio yang berasal dari Dewan Ketahanan Nasional atau dengan kata lain Dewan Ketahanan Nasional akan mengalami perubahan nomenklatur. Namun, menurut sumber, wacana tersebut belum dapat dikatakan dapat terwujud atau pasti kebenarannya, bahkan ada wacana lain bahwa dapat saja

Dewan Pertahanan Nasional akan direvitalisasi dengan tugas dan fungsi yang disesuaikan dengan kebutuhan.

#### 5. Potensi tumpang tindih

Sesuai amanat UU No. 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden, saat ini telah terbentuk Dewan Pertimbangan Presiden yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara. Mencermati rumusan tugas dan fungsi dari Dewan Ketahanan Nasional dan Dewan Pertimbangan Presiden, sebenarnya tidak berpotensi overlapping tetapi dalam implementasi pelaksanaan tugas dan fungsinya, hal tersebut dapat terjadi karena rumusan tugas Dewan Pertimbangan Presiden sangat umum sekali dan dapat menimbulkan multipersepsi dimana penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara bisa terkait semua hal seperti bidang hubungan internasional, bidang lingkungan dan pembangunan berkelanjutan, bidang hukum, bidang pertahanan dan keamanan, bidang politik, bidang ekonomi, bidang agama, bidang sosial-budaya, dan bidang pertanian.

Dari beberapa pertimbangan tersebut langkah yang perlu dilakukan adalah Revisi terhadap Keppres 101 tahun 1999, karena Keppres tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan organisasi dewasa ini. Pada revisi ini, dipertegas hal-hal sebagai berikut:

1. Perubahan nomenklatur dari Dewan Ketahanan Nasional menjadi Dewan Pertahanan Nasional sebagaimana diatur/diamanatkan oleh UU No. 3 tahun 2003 tentang Pertahanan Negara.
2. Anggota Dewan terdiri dari : Presiden, Wakil Presiden, Menteri Pertahanan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Panglima TNI sebagai anggota tetap ditambah anggota tidak tetap yang terdiri dari antara lain: Menteri-Menteri Koordinator, Menteri Keuangan, Menteri Komunikasi dan Informasi, Menteri Hukum dan HAM, Menteri Sekretaris

Negara, Jaksa agung, Panglima TNI, Kapolri, KaBIN, dan Kepala Pelaksana Harian Dewan.

3. Penegasan kedudukan Dewan Pertahanan Nasional sebagai SAB dan untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugasnya didukung oleh Pelaksana Harian Dewan Pertahanan Nasional. Pelaksana Harian Dewan Pertahanan Nasional dipimin oleh Kepala Pelaksana Harian (Kalakhar) Dewan Pertahanan Nasional yang sekaligus bertindak sebagai Sekretaris Dewan Pertahanan Nasional<sup>108</sup>.
4. Tugas Pelaksana Harian Dewan Pertahanan Nasional adalah memberi bantuan teknis dan administratif kepada anggota dewan, termasuk di dalamnya adalah *day to day information* yang dibutuhkan oleh para anggota untuk melaksanakan tugasnya.
5. Susunan organisasi Pelaksana Harian terdiri dari : Kepala Pelaksana Harian (Kalakhar), Sekretaris Utama yang terdiri dari Biro-Biro, Deputi yang terdiri dari Pusat atau Direktorat, dan Inspektorat.

Dilihat dari cakupan dan sifat tugas dan fungsi Pelaksana Harian Dewan Pertahanan Nasional, cakupan tugas dan fungsi Dewan Pertahanan Nasional sangat luas yaitu semua aspek pertahanan negara. Sedangkan dari sifatnya, lebih berupa pengumpulan data/informasi serta pengkajian dan pengembangan kebijakan. Maka dari itu, penataan tugas dan fungsi Pelaksana Harian Dewan Pertahanan Nasional dilakukan sebagai berikut :

1. Tugas dan fungsi Pelaksana Harian Dewan Pertahanan Nasional adalah:
  - Koordinasi dan pelaksanaan dukungan teknis dalam penelaahan, penilaian, dan penyusunan kebijakan terpadu pertahanan negara.
  - Koordinasi dan pelaksanaan dukungan teknis dalam penelaahan, penilaian, dan penyusunan kebijakan terpadu pengerahan komponen pertahanan negara dalam rangka mobilisasi dan demobilisasi.

---

<sup>108</sup> Pengaturan seperti ini dilakukan pada BAKORNAS PB sebagaimana diatur pada Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana

- Koordinasi dan pelaksanaan dukungan teknis dalam penelaahan dan penilaian resiko dari kebijakan yang akan ditetapkan.
2. Melihat luasnya cakupan tugas dan fungsi Dewan Pertahanan Nasional, perlu diperhatikan terjadinya tumpang tindih pelaksanaan tugas dan fungsi Pelaksana Harian Dewan Pertahanan Nasional dengan instansi lainnya, termasuk dengan Dewan Pertimbangan Presiden. Untuk itu perlu diatur pola hubungannya agar integrasi, koordinasi dan sinkronisasi tugas dan fungsi dapat tercapai dengan baik, sekaligus menghindari overlapp tugas dan fungsi lembaga pemerintahan yang merupakan salah satu bentuk inefisiensi anggaran belanja negara.
  3. Luasnya cakupan tugas dan fungsi Dewan Pertahanan Nasional serta perubahan lingkungan strategis memerlukan penyesuaian kapasitas organisasi Pelaksana Harian Dewan Pertahanan Nasional. Namun demikian peningkatan kapasitas organisasi tidak harus dilakukan secara struktural, namun dapat dilakukan dengan mengembangkan jabatan fungsional dan peningkatan kapasitas individu.

#### **4.8 DEWAN PERS**

Kemerdekaan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara yang demokratis, sehingga kemerdekaan mengeluarkan pikiran dan pendapat sebagaimana tercantum dalam pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 harus dijamin. Demikian juga dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara yang demokratis, kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai dengan hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki,

yang diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pers yang meliputi media cetak, media elektronik dan media lainnya merupakan salah satu sarana untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan tersebut. Agar pers berfungsi secara maksimal sebagaimana diamanatkan Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 maka perlu dibentuk Undang-Undang tentang Pers. Fungsi maksimal itu diperlukan karena kemerdekaan pers merupakan satu perwujudan kedaulatan rakyat dan merupakan unsur yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis. Dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional berdasarkan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 27, dan Pasal 28 Undang-undang Dasar 1945; serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia; dibentuklah Dewan Pers yang bertujuan untuk mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kualitas serta kuantitas pers nasional.

Dewan Pers pertama kali dibentuk tahun 1968. Pembentukannya berdasar Undang-Undang No. 11 tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers yang ditandatangani Presiden Soekarno, 12 Desember 1966. Dewan Pers kala itu, sesuai Pasal 6 ayat (1) UU No.11/1966, berfungsi mendampingi pemerintah, bersama-sama membina pertumbuhan dan perkembangan pers nasional. Sedangkan Ketua Dewan Pers dijabat oleh Menteri Penerangan (Pasal 7 ayat (1)).

Pada masa Pemerintahan Orde Baru melalui Undang-Undang No. 21 Tahun 1982 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers Sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1967, yang ditandatangani Presiden Soeharto 20 September 1982--- tidak banyak mengubah keberadaan Dewan Pers. Kedudukan dan fungsinya sama: lebih menjadi penasehat pemerintah,



khususnya kantor Departemen Penerangan. Sedangkan Menteri Penerangan tetap merangkap sebagai Ketua Dewan Pers. Perubahan yang terjadi, menurut UU No. 21 Tahun 1982 tersebut, adalah penyebutan dengan lebih jelas keterwakilan berbagai unsur dalam keanggotaan Dewan Pers. Pasal 6 ayat (2) UU No. 21 Tahun 1982 menyatakan “Anggota Dewan Pers terdiri dari wakil organisasi pers, wakil Pemerintah dan wakil masyarakat dalam hal ini ahli-ahli di bidang pers serta ahli-ahli di bidang lain”. Undang-Undang sebelumnya hanya menjelaskan “anggota Dewan Pers terdiri dari wakil-wakil organisasi pers dan ahli-ahli dalam bidang pers”.

Perubahan fundamental terjadi pada tahun 1999, seiring dengan terjadinya pergantian kekuasaan dari Orde Baru ke Orde Reformasi. Melalui Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers yang diundangkan 23 September 1999 dan ditandatangani oleh Presiden Bacharudin Jusuf Habibie, Dewan Pers berubah menjadi Dewan Pers (yang) Independen. Pasal 15 ayat (1) UU Pers menyatakan “Dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, dibentuk Dewan Pers yang independen”.

Dewan Pers adalah Lembaga Independen yang dibentuk berdasar UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers sebagai bagian dari upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional. Sejarah Dewan Pers itu sendiri awalnya berada di bawah Departemen Penerangan dan anggota para Dewan Pers diangkat dari tokoh-tokoh pers Nasional yang ada pada saat itu, serta di angkat oleh Menteri Penerangan. Sesudah reformasi Dewan Pers tidak lagi berada di bawah Menteri Penerangan, karena Departemen Penerangan dihapuskan. Sesudah itu Dewan Pers menjadi sebuah lembaga swadaya masyarakat yang didirikan oleh komunitas pers, karena ada kekhawatiran

munculnya banyak Dewan Pers sebagai konsekuensi menjamurnya asosiasi-asosiasi pers atau jurnalis<sup>109</sup>.

#### 4.8.1 Kelembagaan Dewan Pers

Dewan Pers memiliki fungsi untuk : melindungi kemerdekaan pers dari campur tangan pihak lain; melakukan pengkajian untuk mengembangkan kehidupan pers; menetapkan dan mengawasi Kode Etik Jurnalistik; memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers; mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat dan pemerintah; memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi kewartawanan; dan mendata perusahaan pers. (Pasal 15 UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers).

Rekrutmen bagi anggota Dewan Pers adalah dari usulan DPR yang berjumlah 9 orang. Kesembilan orang ini mewakili berbagai komponen masyarakat yang dipilih melalui *fit and proper test* di DPR, dan kemudian keanggotaannya disahkan dengan Peraturan Presiden. Anggota Dewan Pers terdiri dari wartawan yang dipilih oleh organisasi wartawan; pimpinan perusahaan pers yang dipilih oleh organisasi perusahaan pers; tokoh masyarakat, ahli di bidang pers dan atau komunikasi, dan bidang lainnya yang dipilih oleh organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers.

Ketua dan Wakil Ketua Dewan Pers dipilih dari dan oleh anggota. Keanggotaan Dewan Pers sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) pasal ini ditetapkan dengan Keputusan Presiden dengan masa keanggotaannya selama tiga tahun dan sesudah itu hanya dapat dipilih kembali untuk satu periode berikutnya.

---

<sup>109</sup> <http://www.dewanpers.org/dpers.php?x=sejarah&y=det>

Sekretariat terdiri dari staf Sekretariat Dewan Pers yang berasal dari Kementerian Komunikasi dan Informatika yang bertugas sebagai supporting unit Dewan Pers dalam menyelenggarakan tugas pokok dan fungsinya. Sekretariat Dewan Pers sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 04/P/M.Kominfo/5/2006 secara teknis operasional bertanggungjawab kepada Ketua Dewan Pers dan secara administratif bertanggungjawab kepada Sekretaris Jenderal Departemen Komunikasi dan Informatika. Sekretaris Dewan Pers adalah pejabat dari PNS setingkat eselon IIa. Di bawahnya terdiri dari 3 kepala bagian, dan 9 kepala sub bagian. Total seluruh PNS di unit sekretariat adalah 20 orang.

Sampai saat ini, anggota dewan tidak menerima gaji atau renumerasi dari Negara. Alasannya, paling tidak dari Kementerian Keuangan, belum ada aturan yang dijadikan pijakan untuk mengeluarkan gaji bagi anggota Dewan Pers. Anggota kebanyakan menerima honorarium dari transport rapat atau dari upah sebagai pembicara seminar-seminar yang dilakukan oleh Dewan Pers.

#### 4.8.2 Permasalahan dan Optimisasi Peran Dewan Pers

Sebuah organisasi tentunya harus didesain sesuai dengan karakteristik tugas dan fungsi organisasi tersebut, sehingga organisasi tersebut dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dengan baik. Terkait dengan hal tersebut, terdapat beberapa permasalahan kelembagaan dewan pers, yaitu:

1. Adanya perbedaan paradigma atau pola berpikir antara anggota Dewan Pers dengan Sekretariat Dewan Pers yang *ex officio* dalam stuktur kelembagaan Kementerian Kominfo. Perbedaan tersebut terjadi di mana paradigma anggota Dewan Pers yang merupakan insan pers dan pengusaha pers swasta lebih berfikir substantif dan visioner, sedangkan paradigma berfikir

sekretariat berifat birokratis dan berpegang teguh pada aturan administratif yang berlaku. Hal ini dinyatakan mengganggu efektivitas pelaksanaan tugas Dewan Pers.

2. Kedudukan Dewan Pers hanya berada di Ibukota, sedangkan perusahaan pers dan insan pers tersebar di seluruh wilayah geografis yang demikian luas. Sehingga dengan kondisi ini dewan pers masih mengalami kesulitan dalam melakukan fungsinya terhadap kegiatan pers di wilayah yang jauh dari kedudukannya.
3. Tumpang tindih wilayah kerja antara Kementerian Kominfo dan Komisi Penyiaran Indonesia.
4. Mekanisme pemilihan anggota Dewan Pers, kurang mendukung karakteristik independensi Dewan Pers, di mana anggota dewan Pers dipilih dan ditentukan oleh DPR. Dengan kondisi perilaku anggota DPR yang sekarang ini, mekanisme pengangkatan seperti ini dinyatakan sangat rentan terhadap independensi maupun profesionalisme anggota Dewan Pers.
5. Untuk mengawal kebebasan pers, Dewan Pers kurang didukung oleh institusi pemerintah terutama dalam melakukan konsolidasi dengan beberapa institusi pemerintahan yang dianggap dapat mengancam kebebasan Pers.

Dengan mengacu pada permasalahan organisasi Dewan Pers, Dewan Pers telah merancang optimalisasi peran Dewan Pers dengan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Konstituen Dewan Pers mencakup wilayah kerja Dewan Pers yaitu media pers baik cetak maupun elektronik, yang memuat atau menyiarkan karya jurnalistik
2. Dewan Pers dapat mendirikan perwakilan di sejumlah ibukota provinsi yang sarat media seperti Medan, Surabaya, Samarinda, Denpasar, Makassar, dll. Perwakilan Dewan Pers di daerah memiliki paling banyak lima orang wakil.

- a. Perwakilan ini berfungsi memperlancar penyaluran pengaduan publik terhadap pemberitaan media pers di wilayah kerjanya ke Dewan Pers.
  - b. Perwakilan ini memberi saran-saran kepada Dewan Pers tentang penyelesaian sengketa akibat pemberitaan antara publik dan media pers di wilayah kerjanya
  - c. Perwakilan ini tidak memiliki kewenangan membuat putusan tentang sengketa akibat pemberitaan antara publik dan media pers, tetapi dapat diikutsertakan dalam sidang-sidang Dewan Pers yang membahas sengketa akibat pemberitaan di wilayah kerjanya.
  - d. Perwakilan ini menyampaikan informasi kepada Dewan Pers tentang permasalahan media pers yang berkembang di wilayah kerjanya
  - e. Penunjukan dan pengangkatan wakil Dewan Pers tersebut dilakukan oleh pengurus Dewan Pers di Jakarta berdasarkan kriteria keanggotaan Dewan Pers yang tercantum dalam *statute* Dewan Pers berikut ini :
    - Memahami kehidupan pers nasional dan mendukung kebebasan pers berdasarkan pers berdasarkan Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers dan Kode Etik Wartawan Indonesia
    - Memiliki integritas pribadi
    - Memiliki *sense of objectivity* dan *sense of fairness*.
    - Memiliki pengalaman yang luas tentang demokrasi, kemerdekaan pers, mekanisme kerja jurnalistik, ahli di bidang pers dan atau hukum di bidang pers.
3. Mekanisme pemilihan anggota Dewan Pers adalah sebagai berikut :
- a. pencalonan dilakukan oleh organisasi-organisasi pers yang terdaftar di Dewan Pers
  - b. pemilihan atas calon – calon anggota Dewan Pers yang diajukan oleh organisasi-organisasi pers tersebut dilakukan oleh Badan Pekerja Dewan Pers bersama anggota Dewan Pers.

- c. Badan Pekerja Dewan Pers terdiri atas sedikitnya lima orang dan paling banyak Sembilan orang wakil organisasi-organisasi pers yang lolos verifikasi Dewan Pers. Keanggotaan Dewan Pers terdiri atas masing-masing 3 orang mewakili unsur masyarakat, unsur wartawan dan unsur perusahaan pers
4. Dewan Pers memperoleh dana dari Negara, organisasi pers (organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers, perusahaan pers, dan bantuan lain yang tidak mengikat.
5. Dewan Pers memfasilitasi organisasi pers dalam penyusunan
6. Kode Etik Jurnalistik
7. Kode perilaku (code of conduct) wartawan untuk peliputan soal-soal khusus yang dapat menimbulkan keluhan atau pengaduan publik, seperti kekerasan terhadap perempuan, kriminalitas, dan konflik dalam masyarakat yang berkaitan dengan masalah suku, ras, agama, atau hak asasi manusia.
8. Standar kompetensi wartawan.
9. Standar organisasi wartawan
10. Standar perusahaan pers (termasuk standar permodalan).
11. Standar organisasi perusahaan pers
12. Standar gaji wartawan dan karyawan pers
13. Hal-hal lain yang terkait dengan pengembangan pers.
14. Dewan Pers mendukung dan mendorong upaya-upaya penggunaan Undang-Undang No, 40/1999 tentang pers. Dewan Pers perlu mengingatkan kepada pihak Kepolisian untuk melakukan tindakan hukum berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, bab II Pasal 4 Ayat (2), bahwa “Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredialan, dan pelarangan penyiaran.”
15. Dewan Pers mendukung dan mendorong pengembangan lembaga ombudsman di media pers untuk memperlancar penyelesaian sengketa akibat pemberitaan media yang bersangkutan dengan subyek berita dan mendorong profesionalisme media tersebut.

16. Dewan Pers mendukung dan mendorong pengembangan lembaga pemantau media pers (*media watch*) dalam masyarakat sebagai upaya publik untuk turut mengamati dan mengawasi kinerja media pers. Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers, Bab VII Pasal 17 tentang Peran Serta Masyarakat.
17. Dewan Pers melanjutkan pengkajian terhadap peraturan hukum dan perundang-undangan yang pasal-pasal nya dapat menghambat atau mengekang kebebasan pers serta menyiapkan rekomendasi yang relevan
18. Dewan Pers perlu terus mendorong berlakunya pasal-pasal hukum yang mendukung dikriminalisasi terhadap karya jurnalistik (tidak menganggap pelanggaran hukum dalam karya jurnalistik sebagai kejahatan) dengan cara antara lain:
  19. Mendesak dan menuntut penghapusan (atau : tidak menggunakan ) sejumlah pasal KUH Pidana serta perundang-undangan lain yang mengenakan sanksi pidana terhadap karya jurnalistik; dan atau
  20. Memindahkan pasal-pasal hukum demikian ke KUHPerduta; dan atau
  21. Memperlakukan pasal-pasal hukum perduta;
  22. Penerapan sanksi perduta terhadap karya jurnalistik hendaknya berupa denda proporsional, yaitu denda yang tidak menyulitkan kehidupan pihak pembayar denda atau membangkrutkan perusahaan yang harus membayar denda, karena putusan politik berupa pembreidelan terhadap media pers.
23. Dewan Pers perlu terus mengupayakan lahirnya ketentuan hukum dari Mahkamah Agung untuk menjadi lembaga arbitrase, demi memperkuat kedudukan Dewan Pers sebagai lembaga yang terlibat dalam penyelesaian sengketa akibat pemberitaan antara publik dan media pers.
24. Dewan Pers mensosialisasikan bahwa pemberitaan yang dengan sengaja dirancang untuk memfitnah, memeras, atau merugikan subjek berita bukanlah karya jurnalistik, melainkan tindak kejahatan. Dalam terminology pers, pemberitaan semacam itu dapat dikategorikan sebagai “kabar yang sejak awal penulisan dan pemuatan atau penyiaran sudah diketahui bohong“, salah satu pelanggaran kode etik jurnalistik yang paling berat dengan

hukuman moral bahwa yang bersangkutan harus meninggalkan karier jurnalistik dan pers untuk selama-lamanya.

25. Dewan Pers memberikan pertimbangan antara lain sebagai saksi ahli, kepada aparat penegak hukum mengenai karya jurnalistik dan Kode Etik Jurnalistik untuk menentukan apakah kasus yang dilaporkan masyarakat adalah karya jurnalistik atau bukan.
26. Perusahaan pers atau wartawannya dapat meminta pendapat kepada Dewan Pers apabila terjadi perselisihan pendapat dalam penafsiran pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik yang ditetapkan Dewan Pers.

#### 4.8.3 Analisis Kelembagaan Dewan Pers

Berdasarkan profil organisasi kelembagaan Dewan Pers, permasalahan dan kegiatan yang telah dilaksanakan dewan Pers, dilakukan analisis kelembagaan Dewan Pers yang meliputi aspek urgensi, keunikan, dan efektifitas organisasi Dewan Pers.

**Urgensi** Dewan Pers adalah untuk mendukung terselenggaranya demokrasi dan *check and balances* yang memerlukan penanganan khusus, dengan melibatkan masyarakat dan insan pers. Hal ini di pertegas dengan pengaturan pembentukan dewan pers melalui Undang-Undang.

Untuk mendukung dan memelihara serta menjaga kemerdekaan pers sesuai dengan UU No.4 tahun 1999 tentang pers maka Dewan Pers telah mengeluarkan SK tentang Standar Organisasi Wartawan. Dengan ditentukannya standar organisasi wartawan, secara operasional masalah kewartawanan yang merupakan bagian integral dari pers ditangani sendiri oleh organisasi wartawan tersebut, sedangkan dewan pers bertindak sebagai pengawas. Pengaturan organisasi wartawan oleh dewan pers didasari dengan



inisiasi bahwa organisasi wartawan harus memiliki integrasi, kredibilitas dan profesional serta bertanggung jawab.

**Keunikan** organisasi berarti tidak ada instansi atau organisasi lain yang memiliki peran, tugas, dan fungsi yang sama, serta terdapat karakteristik kelembagaan lain yang bersifat unik, seperti keanggotaan yang melibatkan masyarakat, kalangan swasta, profesional ataupun dunia usaha di luar pejabat negara, atau bahkan hanya terdiri dari sekumpulan pejabat negara.

Dewan Pers merupakan Lembaga Penunjang yang mempunyai tugas dan fungsi yang khusus, oleh karena itu Dewan Pers mempunyai sifat yang unik pula. Keunikan Dewan Pers terdapat pada keanggotaan Dewan dan sumber pembiayaan Dewan Pers tersebut, dimana pada lembaga-lembaga penunjang lainnya yang biasanya dalam keanggotaannya terdapat keterwakilan dari unsur pemerintah (*ex officio*), tapi dalam keanggotaan Dewan Pers hal seperti itu tidak ada. Anggota Dewan Pers terdiri dari wartawan, pimpinan perusahaan pers dan tokoh masyarakat yang ahli di bidang pers dan atau komunikasi, dan bidang lainnya yang dipilih oleh organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers.

Sumber pembiayaan Dewan Pers berasal dari : organisasi pers; perusahaan pers; dan bantuan dari negara dan bantuan lain yang tidak mengikat. Dimana perolehan sumber pembiayaan Dewan Pers secara garis besar berasal dari: pemerintah, anggota (masyarakat pers), dan luar negeri. Secara rasio 70% dana dewan adalah dari masyarakat, sisanya dari luar negeri dan pemerintah. Tahun anggaran 2007 Dewan Pers mendapat anggaran berjumlah 16 miliar (termasuk untuk dana rutin) dan ini akan dialokasikan bagi kegiatan Dewan Pers itu sendiri yang mencakup antara lain untuk pemberdayaan lokakarya, peningkatan kode etik jurnalistik dan untuk kegiatan sosialisasi Undang-Undang Nomor 21. Namun demikian, dari jumlah tersebut kebanyakan dialokasikan untuk kebutuhan sekretariat dewan, sehingga banyak tugas pokok dari dewan yang bisa dilaksanakan karena keterbatasan anggaran. Akibatnya, dari berbagai tugas pokok yang telah disebutkan di atas hingga saat ini yang

bisa dilakukan adalah sosialisasi atau penyuluhan, sedangkan fungsi mediasi dan fungsi penataan keanggotaannya tidak berjalan.

Dewan Pers mempunyai kemiripan fungsi dengan Komisi Penyiaran Indonesia, Tabel 4.6 dan 4.7 menggambarkan persandingan dari Dewan Pers dengan Komisi Penyiaran Indonesia sehingga dapat dilihat persamaan dan perbedaan fungsi dan tugasnya.

Tabel 4.6  
Persandingan Tugas dan Fungsi  
Komisi Penyiaran Indonesia dengan Dewan Pers.

Dewan Pers	Komisi Penyiaran Indonesia
1	2
<p>Fungsi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Melindungi kemerdekaan pers dari campur tangan pihak lain</li> <li>b. Melakukan pengkajian untuk mengembangkan kehidupan pers</li> <li>c. Menetapkan dan mengawasi Kode Etik Jurnalistik</li> <li>d. Memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers</li> <li>e. Mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat dan pemerintah</li> <li>f. Memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi kewartawanan</li> <li>g. Mendata perusahaan pers. (Pasal 15 UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers).</li> </ul>	<p>Tugas dan Kewajiban ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia;</li> <li>b) Ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran;</li> <li>c) Ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait;</li> <li>d) Memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang;</li> <li>e) Menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran; dan</li> <li>f) Menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.</li> </ul> <p>Fungsi :</p> <p>Komisi Penyiaran Indonesia ini berfungsi untuk mewadahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran. Penyiaran yang dimaksud adalah mengenai jasa penyiaran baik radio maupun televisi yang diselenggarakan oleh Lembaga Penyiaran Publik (LPP), Lembaga Penyiaran Swasta, Lembaga Penyiaran Komunitas, dan Lembaga Penyiaran</p>

	Berlangganan.
	<p><b>Kewenangan :</b>          Dalam menjalankan fungsi tersebut, Komisi Penyiaran Indonesia memiliki wewenang, sebagai berikut :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Menetapkan standar program siaran;</li> <li>b) Menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran;</li> <li>c) Mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;</li> <li>d) Memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;</li> <li>e) Melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.</li> </ul>

Jika diperhatikan secara seksama maka antara Komisi Penyiaran Indonesia dengan Dewan Pers memang sama-sama dalam satu rumpun penanganan pers, di mana penyiaran juga merupakan salah satu bentuk atau produk dari pers. Namun demikian terdapat perbedaan yang amat berarti di mana Dewan Pers merupakan wadah pengawasan dan regulasi terhadap pers yang lebih terkonsentrasi pada perusahaan pers dan insan pers, sedangkan Komisi Penyiaran Indonesia lebih merupakan lembaga regulatif dan pengawasan terhadap substansi penyiaran. Satu hal yang menyamakan karakteristik tugas mereka adalah melakukan regulasi dan pengawasan tetapi dengan objek / user yang berbeda. Dengan demikian, overlapping diantara kedua lembaga tersebut tidak terjadi.

Tabel 4.7  
 Persandingan Tugas dan Fungsi  
 Dewan Pers dengan Kementerian Komunikasi dan Informatika.

Dewan Pers	Kementerian Komunikasi dan Informatika
<p>Fungsi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Melindungi kemerdekaan pers dari campur tangan pihak lain</li> <li>b. Melakukan pengkajian untuk mengembangkan kehidupan pers</li> <li>c. Menetapkan dan mengawasi Kode Etik Jurnalistik</li> <li>d. Memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers</li> <li>e. Mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat dan pemerintah</li> <li>f. Memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi kewartawanan</li> <li>g. Mendata perusahaan pers. (Pasal 15 UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers).</li> </ul>	<p>Tugas :</p> <p>Membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan informatika.</p> <p>Fungsi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. kebijakan nasional, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis di bidang komunikasi dan informatika yang meliputi pos, telekomunikasi, penyiaran, teknologi informasi dan komunikasi, layanan multimedia dan diseminasi informasi;</li> <li>b. Pelaksanaan urusan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya;</li> <li>c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggungjawabnya;</li> <li>d. Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya;</li> <li>e. Penyampaian hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden.</li> </ul>

Dari persandingan kedua lembaga tersebut, dapat diperoleh suatu potensi *overlapp*. Potensi *overlapp* tersebut terdapat pada fungsi kebijakan teknis bidang komunikasi pada Kementerian Kominfo, dan menetapkan dan mengawasi kode etik jurnalistik pada Dewan Pers. Meskipun demikian terdapat perbedaan *scope* (ruang lingkup kerja), di mana *scope* Kementerian Kominfo lebih luas yaitu bidang komunikasi secara umum, di mana bidang pers termasuk dalam bidang Komunikasi.

Dengan persandingan tugas dan fungsi antara Dewan Pers dengan Komisi Penyiaran Indonesia, dan persandingan antara tugas dan fungsi Dewan Pers dengan Kementerian Kominfo, Nampak bahwa potensi *overlapp* dapat terjadi

antara Dewan Pers dengan Kementerian Kominfo saja, meskipun potensi tersebut sangat kecil, dikarenakan perbedaan ruang lingkup kerja yang berbeda antara Dewan Pers dengan Kementerian Kominfo.

#### 4.9 DEWAN PERTIMBANGAN OTONOMI DAERAH (DPOD)

Sejak tahun 1945 sampai sekarang, peraturan perundang – undangan yang mengatur tentang eksistensi Otonomi Daerah yang tercakup dalam Undang-Undang tentang pemerintahan daerah telah mengalami beberapa kali perubahan. Hal itu menunjukkan problematika yang dihadapi Republik Indonesia dalam perwujudan otonomi daerah cukup fluktuatif dan berubah – ubah sesuai dengan kondisi politik pada setiap rentang waktu pemerintahan pada waktu itu.

Sebenarnya baik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (lokal) sama-sama telah terlibat dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan aneka bentuk organisasi baru yang diharapkan dapat mengatasi persoalan yang semakin kompleks, sehingga tidak hanya mengandalkan bentuk-bentuk organisasi pemerintahan yang konvensional untuk dapat mengatasinya namun perlu dibentuk Lembaga Non Struktural yang bersifat urgen, unik, dan terintegrasi serta efektif dalam melaksanakan tugasnya.

Sehubungan dengan hal tersebut dan seiring dengan perubahan UU No. 22/1999 menjadi UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada tanggal 28 Maret 2005 diterbitkan Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 28 tahun 2005 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang merupakan Lembaga Penunjang, sebagai Dewan yang memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden terhadap kebijakan otonomi daerah yang diharapkan dapat memberikan solusi bagi permasalahan yang dihadapi dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Untuk melakukan evaluasi terhadap DPOD, perlu terlebih dahulu mengamati karakteristik kelembagaan DPOD. Selanjutnya perlu dilakukan

evaluasi terhadap tugas dan fungsinya utamanya untuk menguji *overlapp* tugas dan fungsi dengan organisasi lainnya. Evaluasi potensi *overlapp* ini dilakukan dengan melakukan persandingan terhadap tugas DPOD dan tugas instansi lain yang memiliki kemiripan nomenklatur.

#### **4.9.1 Organisasi DPOD**

DPOD dibentuk dengan Peraturan Presiden No. 28 Tahun 2005 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Berdasarkan Perpres tersebut, DPOD bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden terhadap kebijakan otonomi daerah mengenai rancangan kebijakan : (1) pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus ; (2) perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah, yang meliputi: perhitungan bagian masing-masing daerah atas dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam sesuai dengan peraturan perundang-undangan; formula dan perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) masing-masing daerah berdasarkan besaran pagu DAU sesuai dengan peraturan perundangan; dan Dana Alokasi Khusus (DAK) masing-masing daerah untuk setiap tahun anggaran berdasarkan besaran pagu DAK dengan menggunakan kriteria sesuai dengan peraturan perundangan. (3) penilaian kemampuan daerah provinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan.

Dalam menjalankan tugasnya tersebut, DPOD mempunyai fungsi : (1) penilaian terhadap usul pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus; (2) pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan otonomi daerah; (3) pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah; (4) pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan penilaian kemampuan daerah provinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan; (5) pelaksanaan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah.

Dengan karakteristik tugas dan fungsi yang sangat menentukan distribusi dan alokasi sumber dana dan hal lain yang urgen (pemekaran dan penilaian kemampuan daerah) maka DPOD merupakan suatu organisasi yang harus independen dan berisikan orang-orang yang kompeten, berpengalaman, serta terkait dengan permasalahan otonomi daerah. Adapun Susunan keanggotaan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah terdiri atas:

1. Menteri Dalam Negeri sebagai Ketua, merangkap anggota;
2. Menteri Keuangan sebagai Wakil Ketua, merangkap anggota;
3. Menteri Pertahanan, sebagai anggota;
4. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, sebagai anggota;
5. Menteri Sekretaris Negara, sebagai anggota;
6. Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, sebagai anggota;
7. Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, sebagai anggota;
8. Sekretaris Kabinet, sebagai anggota;
9. Perwakilan Pemerintah Daerah, sebagai anggota;
10. Pakar Otonomi Daerah dan Keuangan, sebagai anggota.

Dengan susunan anggota tersebut, nampak bahwa memang DPOD memiliki karakteristik unik sehingga DPOD tidak dapat dibentuk dengan pola organisasi pemerintahan konvensional. Dari susunan keanggotaan Dewan, pada nomor satu (1) hingga delapan (8) menunjukkan jabatan yang definitif, sedangkan susunan keanggotaan pada nomor sembilan (9) dan sepuluh (10) diatur secara definitif sebagai berikut :

Kriteria keanggotaan DPOD dari unsur perwakilan pemerintah daerah yang meliputi :

1. Mempunyai masa jabatan sebagai kepala daerah paling sedikit satu tahun atau sisa masa jabatan sebagai kepala daerah paling sedikit dua tahun terhitung sejak penetapan sebagai anggota DPOD;

2. Dapat membawakan aspirasi daerah provinsi kabupaten dan kota untuk gubernur yang mewakili pemerintah provinsi, bupati yang mewakili pemerintah kabupaten dan walikota yang mewakili pemerintah kota; dan
3. Keberhasilan dalam menyelenggarakan pemerintahan pembangunan dan menggerakkan partisipasi masyarakat.

Dari ketiga kriteria tersebut nampak bahwa sesungguhnya yang dimaksudkan dengan unsur perwakilan pemerintah daerah tidak lain adalah kepala daerah baik Provinsi, Kabupaten ataupun Kota.

#### **4.9.2 Sekretariat Dewan**

Untuk membantu tugas Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, dibentuk Sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah mempunyai tugas menyiapkan bahan penyusunan dan perumusan rancangan kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah serta memberikan pelayanan teknis administrasi pelaksanaan tugas Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah berkedudukan di Kementerian Dalam Negeri.

Sekretariat Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah membawahi :

1. Bidang Otonomi Daerah yang mempunyai tugas menyiapkan bahan rekomendasi perumusan rancangan kebijakan dalam rangka pembentukan, penghapusan, penggabungan daerah, dan pembentukan kawasan khusus serta penilaian kemampuan daerah provinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan; dan
2. Bidang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah mempunyai tugas menyiapkan bahan rekomendasi perumusan rancangan kebijakan mengenai perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah..



3. Sekretaris Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dijabat oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri, sekaligus menangani Bidang Otonomi Daerah. Wakil Sekretaris Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dijabat oleh Direktur Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, sekaligus menangani Bidang Perimbangan Keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Sekretaris DPOD dan Wakil Sekretaris Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah masing-masing dibantu oleh seorang Asisten yang dijabat oleh Direktur yang menangani fasilitasi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dan Direktur yang menangani dana perimbangan, Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan.

#### **4.9.3 Sidang DPOD**

Sebagai suatu organisasi Adhoc yang terdiri dari berbagai jabatan dalam instansi pemerintah serta anggota lainnya, sidang merupakan instrumen kelembagaan yang pokok dalam pelaksanaan tugas DPOD dengan menyelenggarakan sidang dengan ketentuan :

1. Sidang DPOD diselenggarakan dalam rangka pengambilan keputusan terhadap saran dan pertimbangan kepada Presiden mengenai rancangan kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah
2. Sidang DPOD diselenggarakan paling sedikit satu kali dalam tiga bulan
3. Sidang dihadiri sekurang-dua pertiga dari jumlah anggota DPOD

#### **4.9.4 Tim Teknis**

Dalam rangka memperlancar pelaksanaan tugas bidang Otonomi Daerah dan bidang Perimbangan Keuangan antara pemerintah dan pemerintahan

daerah, dibentuk Tim Teknis Bidang Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah

Tim Teknis mempunyai tugas melaksanakan pengkajian untuk penyiapan bahan rekomendasi penyusunan rancangan kebijakan berdasarkan masukan dari instansi/unit kerja terkait meliputi :

1. Pembentukan, penghapusan, penggabungan daerah dan kawasan khusus;
2. Penilaian kemampuan daerah propinsi, kabupaten dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan dan kebijakan otonomi daerah lainnya;
3. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah serta
4. Monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah

Dalam melaksanakan tugasnya Tim Teknis melakukan koordinasi dengan instansi atau lembaga terkait dan bilamana dipandang perlu bekerjasama dengan perguruan tinggi, lembaga pengkajian /penelitian dan tenaga ahli.

Tim Teknis menyusun rencana kerja tahunan Bidang Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah dengan berpedoman pada rencana kerja tahunan dan anggaran belanja DPOD.

Tim Teknis mengadakan rapat sekurang-kurangnya satu kali dalam satu bulan, menyusun laporan konsolidasi kegiatan kelompok Kerja secara berkala yang berisikan kemajuan pelaksanaan tugas masing-masing kelompok Kerja yang disampaikan kepada sekretaris DPOD.

Tim Teknis terdiri dari Ketua, Wakil Ketua I, Wakil Ketua II, dibantu seorang Sekretaris dan Kelompok Kerja

#### **4.9.5 Kelompok Kerja**

Untuk memperlancar tugas Tim Teknis dibentuk Kelompok Kerja. Kelompok Kerja ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri, melaporkan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan tugas masing-masing kepada Ketua Tim Teknis secara berkala.

Adapun tugas Kelompok Kerja adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan pengkajian dalam rangka menyiapkan bahan rekomendasi penyusunan *grand design* penataan otonomi daerah yang meliputi elemen urusan pemerintahan, kelembagaan, personil, keuangan, perwakilan, pelayanan publik, kerjasama daerah, perkotaan, desa pembinaan dan pengawasan dan lainnya.
2. Melaksanakan pengkajian dalam rangka menyiapkan bahan rekomendasi penyusunan rancangan kebijakan pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus.
3. Melaksanakan pengkajian dalam rangka menyiapkan bahan rekomendasi penyusunan rancangan kebijakan penilaian kemampuan daerah provinsi dan kabupaten dan kota melaksanakan urusan pemerintahan serta pengembalian urusan pemerintahan dari daerah kepada Pemerintah.
4. Melaksanakan pengkajian dalam rangka menyiapkan bahan rekomendasi penyusunan rancangan kebijakan :
  - a. Penilaian kemampuan keuangan daerah
  - b. Perhitungan bagian masing-masing daerah atas dana bagi hasil sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Melaksanakan pengkajian dalam rangka menyiapkan bahan rekomendasi penyusunan rancangan kebijakan Dana Alokasi Khusus masing-masing daerah untuk setiap tahun anggaran berdasarkan besaran pagu DAK dengan menggunakan kriteria sesuai peraturan perundang-undangan.
6. Memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan tentang :
  - a. Pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus

- b. penilaian kemampuan daerah propinsi, kabupaten dan kota dalam
- c. melaksanakan elemen : urusan pemerintahan, kelembagaan, personil,
- d. keuangan, perwakilan, pelayanan publik, kerjasama daerah, perkotaan, desa, pembinaan dan pengawasan dan lainnya.
- e. Penggunaan dana perimbangan keuangan.

#### 4.9.6 Persandingan Tugas DPOD dengan Lembaga Pemerintah lainnya

Persandingan ini dimaksudkan untuk mengetahui apakah ada tugas dan fungsi yang tumpang tindih diantara Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dengan lembaga – lembaga yang mempunyai kemiripan tugas dan fungsi, persandingan lembaga – lembaga tersebut seperti pada tabel 4.8

Tabel 4.8  
Persandingan Tugas dan Fungsi  
Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dengan Dewan Pertimbangan Presiden

<b>Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah</b>	<b>Dewan Pertimbangan Presiden</b>
<b>1</b>	<b>2</b>
<p>Tugas Tugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden terhadap kebijakan otonomi daerah mengenai rancangan kebijakan :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus ;</li> <li>b. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah, yang meliputi: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ perhitungan bagian masing-masing daerah atas dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam sesuai dengan peraturan perundang-undangan;</li> <li>▪ formula dan perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) masing-masing daerah</li> </ul> </li> </ul>	<p>Tugas Memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara.</p>

<p>berdasarkan besaran pagu DAU sesuai dengan peraturan perundangan;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dana Alokasi Khusus (DAK) masing-masing daerah untuk setiap tahun anggaran berdasarkan besaran pagu DAK dengan menggunakan kriteria sesuai dengan peraturan perundangan.</li> </ul>	
<p>Fungsi</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Penilaian terhadap usul pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus;</li> <li>b. Pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan otonomi daerah;</li> <li>c. Pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah;</li> <li>d. Pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan penilaian kemampuan daerah provinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan;</li> <li>e. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah.</li> </ol>	

Berangkat dari nomenklatur sudah mengindikasikan bahwa kedua dewan berpotensi *overlapping* sangat besar. Selain itu, bidang yang ditangani oleh Dewan Pertimbangan Presiden mencakup semua aspek yaitu bidang hubungan internasional, bidang lingkungan dan pembangunan berkelanjutan, bidang hukum, bidang pertahanan dan keamanan, bidang politik, bidang ekonomi,

bidang agama, bidang sosial-budaya, dan bidang pertanian; maka apa yang dilakukan oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dapat juga telah dilakukan oleh Dewan Pertimbangan Presiden, terlebih lagi kedudukan pembentukan Dewan Pertimbangan Presiden berada satu lingkungan dengan Sekretariat Negara yang secara langsung Dewan Pertimbangan Presiden dapat leluasa memberikan pertimbangan dan atau saran kepada Presiden secara langsung. Oleh karena itu, sebaiknya jika Dewan Pertimbangan Presiden ini telah mencakup semua aspek bidang maka lembaga lainnya dirasakan tidak diperlukan lagi atau dengan kata lain dapat dilakukan integrasi akan beberapa lembaga kepada Dewan Pertimbangan Presiden ini.

Tabel 4.9  
 Persandingan Tugas dan Fungsi  
 DPOD dengan Kementerian Dalam Negeri

<b>Dewan Pertimbangann Otonomi Daerah</b>	<b>Ditjend. Otonomi Daerah</b>
<b>1</b>	<b>2</b>
<p><u>Tugas :</u>            Memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden terhadap kebijakan otonomi daerah mengenai rancangan kebijakan :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus ;</li> <li>b) Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah, yang meliputi:               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) perhitungan bagian masing-masing daerah atas dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam sesuai dengan peraturan perundang-undangan;</li> </ul> </li> </ul>	<p><u>Tugas :</u>            Merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang otonomi daerah</p>

<p>2) formula dan perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) masing-masing daerah berdasarkan besaran pagu DAU sesuai dengan peraturan perundangan;</p> <p>3) Dana Alokasi Khusus (DAK) masing-masing daerah untuk setiap tahun anggaran berdasarkan besaran pagu DAK dengan menggunakan kriteria sesuai dengan peraturan perundangan.</p>	
<p>c) Penilaian kemampuan daerah provinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan.</p> <p><u>Fungsi :</u></p> <p>a) Penilaian terhadap usul pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus;</p> <p>b) Pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan otonomi daerah;</p> <p>c) Pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah;</p> <p>d) Pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan penilaian kemampuan daerah provinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan;</p> <p>e) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah.</p>	<p><u>Fungsi :</u></p> <p>a) Penyiapan perumusan kebijakan Departemen di bidang urusan pemerintahan daerah, penataan daerah dan otonomi khusus, fasilitas Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan hubungan antar lembaga, pengembangan kapasitas dan evaluasi kinerja daerah serta pejabat negara;</p> <p>b) Pelaksanaan kebijakan di bidang urusan pemerintahan daerah, penataan daerah dan otonomi khusus, fasilitas Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan hubungan antar lembaga, pengembangan kapasitas dan evaluasi kinerja daerah serta pejabat negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;</p> <p>c) Perumusan standar, norma, kriteria dan prosedur di bidang urusan pemerintahan daerah, penataan daerah dan otonomi khusus, fasilitas Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dan hubungan antar lembaga, pengembangan kapasitas dan evaluasi kinerja daerah serta pejabat negara;</p> <p>d) Pemberian bimbingan teknis dan</p>

	evaluasi; e) Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal.
--	--

Merujuk pada nomenklatur antara Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dengan Direktorat Jenderal Otonom Daerah memiliki kesamaan dan mencerminkan *concern* akan kedua lembaga sama-sama dalam hal otonomi daerah. Tetapi jika diperhatikan akan rumusan tugas dan fungsi diantara kedua lembaga tersebut, justru tidak terjadi *overlapping* melainkan saling mendukung diantara kedua lembaga dimana dalam rumusan tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Otonomi Daerah memberikan fasilitasi kepada Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.

Tabel 4.10  
Persandingan Tugas dan Fungsi  
DPOD dengan Lembaga Administrasi Negara

Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah	Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah (LAN)
1	2
<p><u>Tugas :</u> Memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden terhadap kebijakan otonomi daerah mengenai rancangan kebijakan :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus ;</li> <li>b) Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah, yang meliputi: <ul style="list-style-type: none"> <li>1) perhitungan bagian masing-masing daerah atas dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam sesuai dengan peraturan perundang-undangan;</li> <li>2) formula dan perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) masing-</li> </ul> </li> </ul>	<p>Tugas :</p> <p>Melaksanakan penyusunan rencana, penelaahan kebijakan, pengkajian, dan evaluasi pelaksanaan program kajian kinerja otonomi daerah, serta pemberian bantuan teknis dan administrasi kepada Pusat Kajian Kinetja Otonomi Daerah.</p>



<p>masing daerah berdasarkan besaran pagu DAU sesuai dengan</p>	
<p>3) peraturan perundangan;  4) Dana Alokasi Khusus (DAK) masing-masing daerah untuk setiap tahun anggaran berdasarkan besaran pagu DAK dengan menggunakan kriteria sesuai dengan peraturan perundangan.</p> <p>c) Penilaian kemampuan daerah provinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan.</p> <p><u>Fungsi :</u></p> <p>a) Penilaian terhadap usul pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus;  b) Pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan otonomi daerah;  c) Pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah;  d) Pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan penilaian kemampuan daerah provinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan;  e) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah.</p>	<p>Fungsi ;</p> <p>a) Perencanaan program kajian kinerja otonomi daerah;  b) Pelaksanaan dan evaluasi pelaksanaan program kajian kinerja otonomi daerah;  c) Pelaksanaan pemberian bantuan teknis dan administrasi kepada Pusat dan kelompok jabatan fungsional di lingkungannya;  d) Pelaksanaan bimbingan kelompok jabatan fungsional.</p>

Merujuk pada nomenklatur antara Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dengan Pusat Kajian Kinerja Otonom Daerah memiliki kesamaan dan mencerminkan concern akan kedua lembaga sama-sama dalam hal otonomi daerah. Tetapi jika diperhatikan akan rumusan tugas dan fungsi diantara kedua

lembaga, tidak terjadi *overlapping* melainkan dapat saling mendukung dan berkoordinasi diantara kedua lembaga tersebut.

Tabel 4.11  
Persandingan Tugas dan Fungsi  
Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dengan Dewan Perwakilan Daerah

<b>Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah</b>	<b>Dewan Perwakilan Daerah</b>
1	2
<p><u>Tugas :</u></p> <p>Memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden terhadap kebijakan otonomi daerah mengenai rancangan kebijakan :</p> <p>a) Pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus ;</p> <p>b) Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah, yang meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) perhitungan bagian masing-masing daerah atas dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam sesuai dengan peraturan perundang-undangan;</li> <li>2) formula dan perhitungan Dana Alokasi Umum (DAU) masing-masing daerah berdasarkan besaran pagu DAU sesuai dengan peraturan perundangan;</li> <li>3) Dana Alokasi Khusus (DAK) masing-masing daerah untuk setiap tahun anggaran berdasarkan besaran pagu DAK dengan menggunakan kriteria sesuai dengan peraturan perundangan.</li> <li>4) Penilaian kemampuan daerah provinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan.</li> </ol>	<p><u>Fungsi Legislasi :</u></p> <p>Tugas dan Wewenang : a) dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR; b) ikut membahas RUU</p> <p>BidangTerkait : Otonomi daerah; Hubungan pusat dan daerah; Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; perimbangan keuangan dan daerah</p>
<p><u>Fungsi :</u></p> <p>a) Penilaian terhadap usul pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus</p> <p>b) Pemberian saran dan pertimbangan</p>	<p><u>Fungsi Pertimbangan :</u></p> <p>Tugas dan wewenang : memberikan pertimbangan kepada DPR.</p>

<p>penyusunan rancangan kebijakan otonomi daerah;</p> <p>c) Pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah;</p> <p>d) Pemberian saran dan pertimbangan penyusunan rancangan kebijakan penilaian kemampuan daerah provinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan;</p> <p>e) Pelaksanaan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah.</p>	<p>Bidang terkait : RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; pemilihan anggota BPK.</p> <p><u>Fungsi Pengawasan:</u></p> <p>Tugas dan wewenang : a) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti; b) menerima hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK.</p> <p>Bidang terkait : Otonomi daerah; Hubungan pusat dan daerah; Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah; Pengelolaan sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya; Perimbangan keuangan pusat dan daerah; Pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN); Pajak, pendidikan, dan agama.</p>
--	---

Merujuk pada nomenklatur antara Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dengan Dewan Perwakilan Daerah, memang sangatlah berbeda walaupun tidak jauh perhatiannya yaitu mengenai daerah. Tetapi dalam rumusan tugas dan fungsi diantara kedua lembaga tersebut, sangatlah besar potensi *overlapping* terjadi, dimana jika diperhatikan secara seksama tugas dan fungsi yang dimiliki Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah dengan Dewan Perwakilan Daerah adalah sama. Hanya, saran dan pertimbangan yang ditujukan berbeda yaitu Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah kepada Presiden sedangkan Dewan Perwakilan Daerah kepada DPR. Oleh karena itu, walaupun penyampaian pertimbangan tersebut berbeda yang dituju tetapi sebaiknya tugas dan fungsi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah diintegrasikan kepada Dewan

Perwakilan Daerah, atau dengan kata lain Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah tidak diperlukan karena sudah ada Dewan Perwakilan Daerah yang dirasakan lebih tepat untuk melaksana tugas dan fungsi terkait dengan otonomi daerah ini. Dan juga, karena kewenangan yang dimiliki diantara kedua lembaga tersebut lebih besar Dewan Perwakilan Daerah dibandingkan dengan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, maka akan dapat lebih maksimal dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut kedepan.

#### 4.9.3 Evaluasi terhadap kelembagaan DPOD

**Unik.** Sifat unik DPOD dapat dilihat dari aspek kelembagaannya, yaitu susunan keanggotaan Dewan yang terdiri dari para menteri, dan kepala daerah, sehingga DPOD dapat dikatakan unik. Namun dalam pelaksanaannya dengan anggota para menteri dan kepala daerah, adalah hampir mustahil terdapat sidang rutin yang dapat mempertemukan semua anggota dalam suatu forum. Dalam realitas, akhirnya sekretariat DPOD dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri khususnya Direktorat Jenderal Otonomi Daerah yang secara real melaksanakan tugas DPOD. Dari aspek tugas dan fungsi, nampak bahwa DPOD tidak memiliki keunikan tugas dan fungsi di mana terdapat beberapa instansi lain yang mengerjakan hal yang serupa.

**Efektifitas.** Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah sebagai perangkat otonomi daerah yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden mengenai otonomi daerah. Khususnya mengenai pemekaran, pembentukan dan penggabungan daerah, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, Dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Namun demikian DPOD ini memiliki beberapa kekurangan, di mana anggota DPOD terdiri dari kepala daerah, dan pejabat pemerintahan daerah yang jelas tidak memiliki waktu banyak untuk melakukan analisis dan diskusi mengenai bidang tugasnya. Sehingga dalam kinerjanya, peran sekretariat lebih banyak berbicara.

Selain itu DPOD *overlapp* dengan Dirjen Otonomi Daerah di Kementerian Dalam Negeri. Meskipun sekretariat DPOD memang melekat ada

Dirjen Otonomi Daerah, tetapi Dirjen Otonomi Daerah juga melakukan pengkajian terhadap pemekaran, pengembangan dan penggabungan daerah. Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa apakah keberadaan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah belum efektif dalam menjawab kebutuhan yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah, ditambah lagi ada juga lembaga yang mempunyai kemiripan baik tugas maupun fungsinya dengan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.

**Integrasi.** Dari hasil persandingan tugas dan fungsi DPOD, nampak bahwa terdapat beberapa instansi lain yang mengerjakan hal yang serupa, seperti Dirjen Otda di Kementerian Dalam Negeri, Pusat Kajian Otonomi Daerah di Lembaga Administrasi Negara, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Pertimbangan Presiden. Banyaknya lembaga yang memberikan Nasihat kepada Presiden dan terkait dengan subjek otonomi daerah, menjadikan DPOD bukan suatu lembaga yang memiliki keunikan dan berkontribusi secara prima dalam penentuan kebijakan.

#### **4.10 DEWAN RISET NASIONAL (DRN)**

Dewan Riset Nasional (DRN) berdasarkan Peraturan Presiden RI. No 16 Tahun 2005 adalah lembaga penunjang yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia untuk menggali pemikiran dan pandangan dari pihak-pihak yang berkepentingan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di Indonesia. DRN berkedudukan di Jakarta dan merupakan lembaga yang independen dalam melaksanakan tugasnya. Tugas dan fungsi DRN adalah membantu Menteri Riset dan Teknologi (RISTEK) dalam merumuskan arah dan prioritas utama pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi. DRN juga memberikan berbagai pertimbangan kepada Menteri dalam penyusunan kebijakan strategis pembangunan nasional ilmu pengetahuan dan teknologi.

Gagasan awal pembentukan DRN bermula dari kebutuhan untuk mengarahkan kegiatan penelitian berbagai lembaga berdasarkan prioritas

pembangunan. Untuk mewujudkan gagasan itu, pada tanggal 11 Mei 1978 berdasarkan keputusan Menteri Negara Riset dan Teknologi dibentuklah suatu Tim Perumus Program Utama Nasional Riset dan Teknologi (PEPUNAS RISTEK). Tim PEPUNAS RISTEK dimaksudkan sebagai mitra pemerintah dalam mengembangkan riset dan teknologi untuk mendukung pelaksanaan pembangunan nasional, di bidang riset dan teknologi. Tim yang terdiri atas berbagai pakar disiplin ilmu itu melalui Lokakarya Nasional Riset dan Teknologi 27 Juli 1978 telah merumuskan Matriks Prioritas Nasional di Bidang Riset dan Teknologi, yang mengelompokkan segenap kegiatan dalam lima pokok prioritas sasaran riset dan teknologi, yaitu Kebutuhan Dasar Manusia Indonesia, Energi dan Sumber daya Alam, Industrialisasi, Pertahanan & Keamanan, serta Sosial Ekonomi dan Falsafah, dengan empat matra: darat, laut, udara, dan lingkungan.

DRN sebagai peningkatan kelembagaan dari Tim PEPUNAS Ristek, diresmikan pada tanggal 7 Januari 1984 melalui Keppres RI No. 1/1984. Matriks Nasional Ristek yang digunakan sejak Pelita IV/1987, dalam Keppres tersebut disebut sebagai Program Utama Nasional Riset dan Teknologi (PUNAS RISTEK), yang kemudian menjadi acuan semua lembaga penelitian termasuk universitas dalam memberikan arah kegiatan penelitian. Pada awal pembentukannya, anggota DRN berjumlah 63 orang. Tahun 1999 jumlah anggota menjadi 243 orang.

DRN dalam konfigurasi sistem kelembagaan pemerintahan termasuk dalam kategori lembaga penunjang (SAB), yang pada saat ini tengah menjadi sorotan publik, terutama para akademisi di bidang administrasi publik. Perhatian tersebut tertuju pertumbuhan SAB yang semakin meningkat. Untuk itu mengingat inisiasi mulia pembentukan DRN, maka penelaahan kelembagaan DRN menjadi satu hal yang perlu dilakukan untuk memahami kelembagaan DRN dan perannya dalam sistem kelembagaan pemerintahan.

Penelaahan kelembagaan Dewan Riset, dilakukan dengan melakukan analisis terhadap profil kelembagaan Dewan Riset Nasional maupun Dewan Riset Daerah. Analisis tersebut dilakukan dari beberapa aspek kelembagaan, yakni urgensi atau arti penting eksistensi kelembagaan DRN dalam sistem kelembagaan pemerintahan, keunikan atau kekhasan DRN dibandingkan dengan lembaga pemerintahan konvensional, integrasi atau pola hubungan dengan lembaga terkait, dan efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi.

#### 4.10.1 Kelembagaan DRN

Dewan Riset Nasional dibentuk pertama kali pada tahun 1984, sebagai upaya penyesuaian dengan perkembangan lingkungan strategis. Pada tahun 2005 kelembagaan Dewan Riset Nasional di atur kembali berdasarkan Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2005 tentang Dewan Riset Nasional. Perubahan ini didasari pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4219). Dengan berbekal dasar hukum yang baru, Dewan Riset Nasional kini memiliki visi : Ilmu Pengetahuan dan Teknologi sebagai kekuatan utama peningkatan kesejahteraan yang berkelanjutan dan peradaban bangsa. Visi tersebut akan dicapai dengan penetapan misi DRN yang terdiri dari: (1) Menempatkan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi sebagai landasan kebijakan pembangunan nasional dan berkelanjutan; (2) Memberikan landasan etika pada pengembangan dan penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, (3) Mewujudkan sistem inovasi nasional yang tangguh guna meningkatkan daya saing bangsa di era global; (4) Meningkatkan difusi Ilmu Pengetahuan dan Teknologi melalui pemantapan jaringan pelaku dan kelembagaan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi termasuk pengembangan mekanisme dan kelembagaan intermediasi Ilmu Pengetahuan dan Teknologi; (5) Mewujudkan Sumber Daya Manusia, sarana, dan prasarana serta kelembagaan yang berkualitas dan kompetitif; (6) Mewujudkan masyarakat Indonesia yang cerdas,

kreatif, dan inovatif dalam suatu peradaban masyarakat yang berbasis pengetahuan.

#### **4.10.2 Tugas dan Fungsi**

Meski dibentuk oleh pemerintah, namun kegiatan DRN bersifat independen. Hal ini berarti segala keluarannya merupakan produk yang dihasilkan melalui kegiatan bersama sebagai hasil pemikiran dan pertimbangan objektif terlepas dari intervensi atau tekanan manapun. Sifat independensi didukung oleh mekanisme pengangkatan keanggotaan DRN, di mana Keanggotaan Dewan Riset Nasional diangkat dan diberhentikan oleh Menteri dengan masa jabatan selama 3 (tiga) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Sifat independensi ini diperlukan dalam pelaksanaan tugas DRN, yakni:

1. membantu Menteri Negara Riset dan Teknologi dalam merumuskan arah dan prioritas utama pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi; dan
2. memberikan berbagai pertimbangan kepada Menteri Negara Riset dan Teknologi dalam penyusunan kebijakan strategis pembangunan nasional ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, DRN memiliki fungsi yang terdiri dari:

- menyiapkan bahan masukan bagi Menteri Negara Riset dan Teknologi yang berkaitan dengan perumusan kebijakan strategis nasional ilmu pengetahuan dan teknologi, pertukaran informasi kegiatan penelitian pengembangan dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pemberdayaan Dewan Riset Daerah (DRD);
- menyusun Agenda Riset Nasional (ARN);
- melakukan pengamatan dan evaluasi secara terus menerus terhadap perencanaan dan pelaksanaan ARN.



- memantau kemajuan berbagai cabang Iptek dalam skala nasional maupun internasional, kinerja prasarana Iptek serta mengkaji pengaruhnya bagi pembangunan nasional;
- mengidentifikasi masalah nasional yang dihadapi dan memberikan rekomendasi pemecahan masalah tersebut kepada lembaga terkait;
- menyiapkan bahan masukan bagi Menteri Negara Riset dan Teknologi yang berkaitan dengan penegakan norma ilmiah riset;
- menyiapkan bahan masukan bagi Menteri Negara Riset dan Teknologi yang berkaitan dengan pengembangan sistem dan pengusulan penerima Penghargaan Riset.

Disamping fungsi-fungsi tersebut, Dewan Riset Nasional juga berfungsi sebagai:

- *Brain trust*, yakni memberikan analisis mendalam tentang suatu permasalahan, baik yang bersifat spesifik maupun fungsional, serta rekomendasi penyelesaiannya.
- *Moral support*, yakni memberikan suatu tindakan, baik dalam bentuk pandangan umum, partisipasi, dan sebagainya untuk mempromosikan suatu gagasan atau produk yang dihasilkan oleh pihak lain, serta permintaan perhatian atau warning serta rekomendasi bagi pihak-pihak tertentu tentang perlunya tindakan untuk mengatasi suatu permasalahan yang penting.
- *Sounding board*, yakni memberikan opini atau assessment tentang suatu permasalahan yang dihadapi oleh suatu pihak tertentu, diminta atau tidak diminta; opini tersebut merupakan pemikiran bagi pihak yang terlibat langsung, atau permintaan perhatian pada pihak-pihak lain yang terkait dengan permasalahan itu.

#### 4.10.3 Susunan Organisasi

Keanggotaan Dewan Riset Nasional berdasar Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2005 tentang Dewan Riset Nasional berjumlah paling banyak 100 (seratus) orang, ditambah perwakilan Dewan Riset Daerah. Keanggotaan Dewan Riset Nasional terdiri dari unsur :

- Perguruan Tinggi;
- Lembaga Penelitian dan Pengembangan;
- Badan Usaha;
- Lembaga Penunjang

Adapun susunan organisasi Dewan Riset Nasional adalah :

- Ketua merangkap anggota
- Wakil Ketua merangkap anggota
- Sekretaris merangkap anggota
- Badan Pekerja
- Anggota

Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris Dewan Riset Nasional ditetapkan dan dipilih sendiri oleh para Anggota Dewan Riset Nasional melalui tata cara yang diatur oleh Dewan Riset Nasional. Namun, pengangkatan keanggotaan Dewan Riset Nasional dipilih dan diangkat oleh Menteri . Dalam susunan organisasi Dewan Riset Nasional terdapat Badan Pekerja yang juga memiliki susunan organisasi, yang terdiri dari :

- Ketua
- Wakil Ketua
- Sekretaris
- 8 Ketua Komisi Teknis

Selain Badan Pekerja, Anggota Dewan Riset Nasional juga mengalami departementasi yang dibagi ke dalam 8 Komisi Teknis, yaitu :

- Komisi Teknis Ketahanan Pangan
- Komisi Teknis Sumber Energi Baru dan Terbarukan
- Komisi Teknis Teknologi dan Manajemen Transportasi
- Komisi Teknis Teknologi Informasi dan Komunikasi
- Komisi Teknis Teknologi Pertahanan dan Keamanan
- Komisi Teknis Teknologi Kesehatan dan Obat
- Komisi Teknis Sains Dasar
- Komisi Teknis Sosial Kemanusiaan.

Sekretariat Dewan Riset Nasional adalah sebuah unit kerja yang berada di lingkungan kantor Kementerian Negara Riset dan Teknologi dan ditetapkan oleh Menteri, yang bertugas membantu Dewan Riset Nasional dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari. Sekretariat Dewan Riset Nasional secara fungsional bertanggungjawab kepada Dewan Riset Nasional dan secara administratif bertanggungjawab kepada Sekretaris Menteri. Sekretariat Dewan Riset Nasional dipimpin oleh seorang Kepala Sekretariat yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Riset dan Teknologi, yang berkedudukan di Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terhitung mulai Tahun Anggaran 2007, Sekretariat DRN akan berbentuk Satuan Kerja (Satker) sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Negara Riset dan Teknologi No. 07/M/Per/VII/2006 tanggal 31 Juli 2006, tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat DRN. Dalam tugasnya selaku Satker, DRN melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program dan melakukan kegiatan pengelolaan anggaran yang kewenangan dan tanggung jawabnya berasal dari Kantor Pusat dan pengelolaannya dilakukan oleh instansi vertikal pusat (Sekretariat DRN).

Susunan Organisasi sekretariat terdiri dari : kepala Sekretariat, staf profesional, Kepala Sub. Bag. Tata Usaha, Kepala Sub. Bag. Persidangan dan Hub. Antar Lembaga; Communication Officer; IT Officer; dan Staf Sekretariat.

Sekretaris Dewan Riset Nasional mempunyai tugas :

- menyiapkan pelaksanaan dan pelaporan hasil pelaksanaan sidang-sidang Dewan Riset Nasional;
- melaksanakan tugas Dewan Riset Nasional sehari-hari penuh waktu;
- melaksanakan tugas lain yang ditetapkan oleh Ketua Dewan Riset Nasional.

Disamping Sekretariat, Dewan Riset Nasional dapat membentuk Tim Asistensi yang berfungsi membantu tugas-tugas Komisi Teknis / Panitia Adhoc. Anggota Tim Assisten adalah para pakar yang mempunyai kompetensi yang diperlukan dalam menyelesaikan tugas Komisi Taknis /Panitia Adhoc. Tim Assistensi diangkat dan diberhentikan oleh ketua Dewan Riset Nasional, namun demikian Tim Assistensi bukan merupakan anggota Dewan Riset Nasional.

Tim Assistensi mempunyai tugas merumuskan hasil diskusi Komisi Teknis / Panitia Adhoc. Dalam forum rapat (Komisi Teknis / Panitia Adhoc), Tim Assistensi dapat menyampaikan pendapatnya melalui anggota Komisi Teknis / Panitia Adhoc, atau dapat secara langsung apabila diminta oleh Pimpinan Rapat.

Dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi DRN, biaya yang diperlukan dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara melalui Anggaran Belanja Kementerian Riset dan Teknologi.

DRN mempunyai kantor-kantor perwakilan di daerah – Dewan Riset Daerah (DRD) yang berkedudukan di Ibukota Propinsi dan Dewan Riset yang ada di daerah ini bertanggungjawab langsung kepada Gubernur.

#### **4.10.4 Pola Hubungan antara DRN dengan DRD**

Hubungan antara DRD dengan DRN dapat dilihat mekanisme hubungan kerja antara DRN dan DRD sebagai berikut:

- DRD menempatkan wakilnya sebagai salah satu anggota DRN. Dalam konteks ini, DRD merupakan penghubung antara kebijakan pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi pusat dengan daerah dengan saling menukar dan membagi informasi dan pengetahuan.
- Dalam rangka efisiensi dan efektifitas, perwakilan DRD di DRN adalah perwakilan DRD Provinsi. Demikian selanjutnya, perwakilan DRD Kabupaten/Kota duduk di DRD Provinsi.

Dengan demikian, hubungan DRD dengan DRN tidak bersifat ‘hirarkis vertikal’ melainkan bersifat ‘koordinatif fungsional’ karena pada dasarnya kedua lembaga ini bersifat independen, dan memiliki wilayah kerja sesuai dengan kedudukannya masing-masing.

#### 4.10.5 Permasalahan dalam Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Dewan Riset

Dewan Riset Nasional dan Dewan Riset Daerah, merupakan organisasi yang tidak begitu besar, dengan anggota maksimum 100 orang untuk Dewan Riset Nasional. Kedua organisasi ini juga tidak terlalu kompleks dengan susunan organisasi yang terbagi hanya dalam 7 Komite. Namun demikian, kenyataannya baik Dewan Riset Nasional maupun Dewan Riset Daerah memiliki permasalahan yang kurang lebih sama dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Permasalahan tersebut secara garis besar ada dua hal yaitu (1) kesulitan dalam melakukan koordinasi, hal ini dikarenakan ketua dan anggota merupakan orang-orang yang memiliki kesibukan dan tanggungjawab sendiri-sendiri pada institusi mereka masing-masing; dan (2) Dewan Riset merasakan apa yang dihasilkan dewan riset tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan oleh konstituen mereka. Hal ini terutama dirasakan oleh Dewan Riset Daerah, di mana penentu program – program kerja daerah, pada kenyataannya lebih dipengaruhi oleh masukan dari Bappeda. Dengan kata lain dalam memutuskan segala sesuatu Gubernur lebih

memperhatikan sektor-sektor yang populer dan memiliki implikasi politis. Berangkat dari kedua masalah tersebut, Dewan Riset mengharapkan adanya kesadaran semua pihak, baik anggota Dewan Riset sendiri, maupun para konstituen (utamanya Gubernur) untuk lebih menyadari pentingnya koordinasi bidang riset dan teknologi yang sangat diperlukan dalam pembangunan daerah. Selain itu Dewan Riset juga memerlukan adanya suatu mekanisme atau pola hubungan yang dapat menghubungkan antara hasil Dewan Riset dengan Perencanaan Pembangunan Daerah.

#### **4.10.6 Analisis terhadap Kelembagaan Dewan Riset Nasional**

**Keunikan** DRN dapat dilihat dari berbagai aspek, yang pertama adalah karakteristik keanggotaan DRN yang terdiri dari berbagai kalangan yang terkait di bidang riset, yaitu Perguruan Tinggi, Lembaga Penelitian dan Pengembangan, Badan Usaha dan Lembaga Penunjang.

Keunikan lainnya adalah dari karakteristik pekerjaan, yang direfleksikan dari tugas dan fungsi dan keanggotaan DRN. Dari tugas dan fungsinya, dipahami bahwa output DRN merupakan saran atau pertimbangan kepada Menteri Ristek, dan bukan melaksanakan riset itu sendiri. Keanggotaan DRN terdiri berbagai instansi, maka dapat dikatakan bahwa DRN merupakan wadah koordinasi lembaga-lembaga bidang riset, yang memiliki misi untuk menghidupkan fungsi riset dalam sendi-sendi pemerintahan Indonesia

Keunikan lainnya adalah independen. Mengacu pada susunan organisasi dan tata kerja Dewan, sifat independen DRN terlihat dalam pengorganisasian DRN, dimana Ketua DRN ditentukan oleh anggota DRN sendiri melalui tata cara yang diatur oleh Dewan Riset Nasional. Hanya saja pengangkatan keanggotaan Dewan Riset Nasional dilakukan oleh Menteri .

Secara kelembagaan, susunan keanggotaan Dewan Riset, nampak bahwa Dewan Riset merupakan wadah integrasi nasional / daerah bidang riset dan pengembangan teknologi. Hanya saja masih diperlukan support berupa

komitmen, perhatian dan kesadaran dari konstituen maupun anggota Dewan Riset sendiri bahwa output Dewan Riset memberikan kontribusi yang berarti untuk kemajuan daerah.

**Urgensi dan Efektifitas.** Dengan realitas adanya kelembagaan bidang penelitian dan pengembangan yang dimiliki oleh setiap Kementerian, lembaga-lembaga riset di perguruan tinggi, dan lembaga-lembaga riset di Lembaga Pemerintahan Non Kementerian, maka koordinasi, mediasi dan komunikasi baik lokal, maupun nasional harus difasilitasi oleh satu lembaga yang khusus menangani urusan tersebut. Hal lain yang harus diperhatikan bahwa riset dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi memerlukan pendanaan yang tidak sedikit, sehingga harus dihindari pelaksanaan kegiatan riset yang berulang atau tumpang tindih.

Pengembangan teknologi akan memberikan kontribusi pada perkembangan ekonomi dan peningkatan kapasitas daerah. Hal ini dapat terjadi apabila riset dan pengembangan iptek tersebut didasarkan pada potensi dan sumber daya yang ada, serta berdasarkan kebutuhan masyarakat daerah.

Sebagai lembaga adhoc dengan fungsi koordinatif dan *advisory*, kegiatan Dewan Riset tentunya terbatas pada pengkoordinasian dan pemberian saran kepada Menteri Ristek ataupun Gubernur. Selama ini, hal tersebut telah dilakukan oleh Dewan Riset yang ada. Meskipun demikian tindak lanjut dari proses Koordinasi dan *Advisory* tersebut, tidak dapat di kawal oleh Dewan Riset, untuk dijadikan kebijakan baik dalam program nasional / daerah, maupun kebijakan publik.

Dengan semakin cepatnya siklus penemuan baru dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang mempunyai ciri eksponensial telah mengakibatkan umur suatu teknologi maupun produk menjadi lebih pendek sehingga mempengaruhi investasi dan jumlah yang harus diproduksi untuk dapat menutupi biaya penelitian dan pengembangan (*research and development*) yang telah dikeluarkan.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi mempunyai ciri eksponensial yaitu semakin lama semakin cepat, karena hasil dari suatu tahap menjadi dasar dan alasan bagi tahap selanjutnya. Ditinjau dari peran ekonominya teknologi merupakan pendorong utama bagi penciptaan nilai tambah ekonomis. Nilai tambah ini dinikmati oleh para pelaku ekonomi, sehingga menaikkan kualitas kehidupannya. Dengan naiknya kualitas kehidupan maka semakin besar pula dorongan untuk penciptaan nilai tambah agar peningkatan kualitas hidup itu berkesinambungan. Tidak mengherankan bahwa bukan saja perkembangannya semakin cepat tapi peranan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam masyarakat modern bertambah lama bertambah penting.

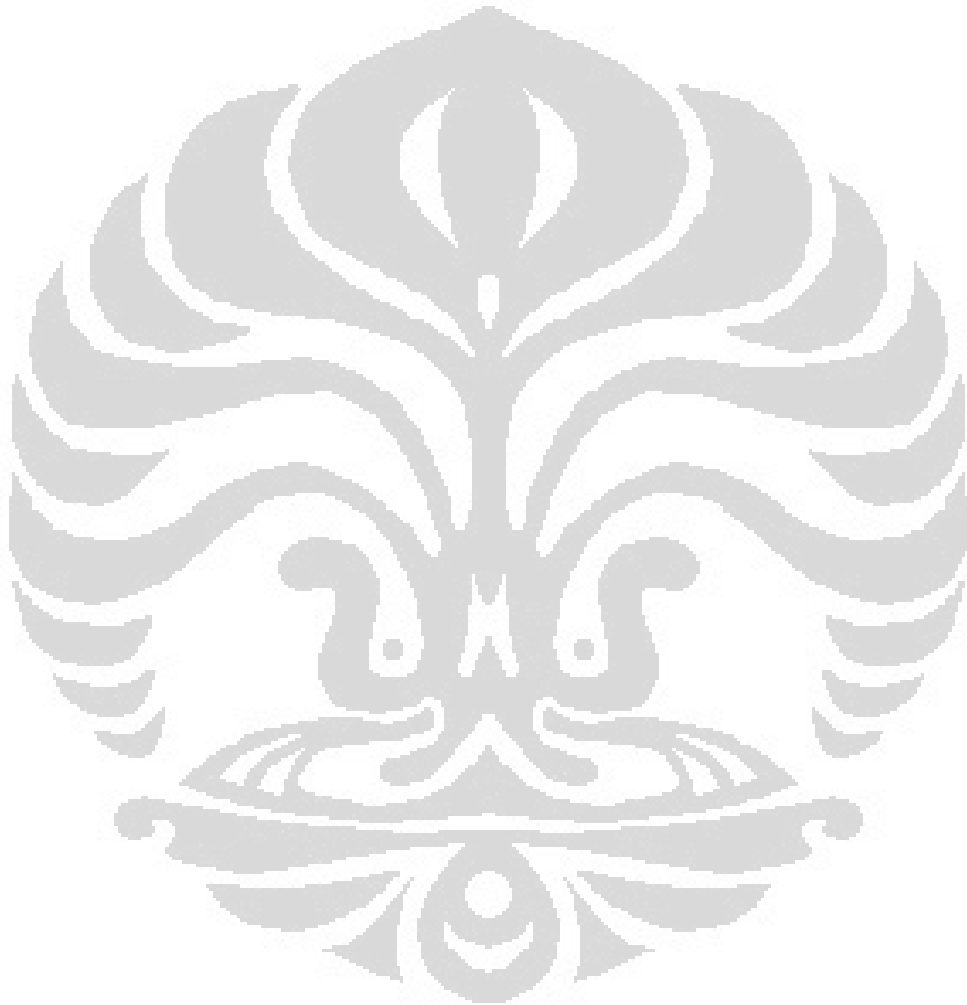
Bangsa dan masyarakat daerah yang ingin bergerak maju, tidak bisa mengabaikan arti dan peranan riset. Yang diperlukan tentu riset yang bermutu tinggi, unggul dan mampu secara implementatif mengantarkan kebijakan terobosan atau lompatan sains dan kultural. Ide riset unggulan sangat sejalan dengan harapan Presiden Dr. Susilo Bambang Yudhoyono yang menganjurkan pergeseran paradigma dari *effectiveness to greatness*, agar berbagai temuan dan karya unggul putra-putri Indonesia mampu berkembang sebagai kebanggaan dan kelak dapat tumbuh sebagai kebudayaan nasional.

Untuk itu eksistensi Dewan Riset sangat diperlukan, mengingat bahwa Riset dan Pengembangan Teknologi merupakan kegiatan yang mahal, untuk itu upaya koordinasi perlu dilakukan agar tidak terjadi duplikasi dan tumpang tindih kegiatan, agar dapat memanfaatkan potensi atau sumber daya yang ada di daerah, dan dapat di manfaatkan oleh masyarakat. Sayangnya, sampai saat ini, dari 33 Provinsi baru terbentuk 17 DRD Provinsi. Dengan masih sedikitnya DRD hal ini menunjukkan bahwa tidak semua daerah mendukung adanya DRD.

DRD sesuai aturan berlaku diharapkan berperan sebagai dewan koordinasi, mediasi dan komunikasi lokal, nasional dan internasional, serta lebih memberdayakan eksistensinya bersama pusat-pusat penelitian yang sudah ada menurut kultur dan



struktur masing-masing. Perlu dikembangkan secara sinergis visi-misi-strategi-program makro (daerah) termasuk perencanaan tema-tema riset unggulan untuk jangka panjang menuju tahun 2025.



## **BAB V PENUTUP**

### **5.1 Kesimpulan**

#### **5.1.1 Status dan kedudukan SAB**

Sampai pertengahan abad ke-20, peran negara berkembang ekstrim sehingga pada akhir abad ke-20 berkembang pula kesadaran baru untuk mengurangi peran negara melalui pelbagai kebijakan liberalisasi, baik di bidang politik maupun ekonomi. Gelombang liberalisasi politik membawa akibat munculnya gelombang (i) demokratisasi dan (ii) desentralisasi, sedangkan liberalisasi ekonomi melahirkan kebijakan-kebijakan (i) efisiensi, (ii) deregulasi, (iii) debirokratisasi, dan (iv) privatisasi. Mulai tahun 1970-an, gerakan-gerakan ini berkembang luas sehingga menyebabkan terjadinya restrukturisasi bangunan organisasi negara dan pemerintahan secara besar-besaran. Sebagian fungsi yang sebelumnya ditangani oleh negara diserahkan kepada masyarakat atau dunia usaha untuk mengelolanya. Fungsi-fungsi yang sebelumnya ditangani oleh pemerintahan pusat diserahkan pengelolaannya kepada pemerintahan daerah.

Bersamaan dengan itu, bentuk-bentuk organisasi yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan negara juga berubah pesat. Fungsi-fungsi yang sebelumnya bersifat eksklusif legislatif, eksekutif, atau yudikatif, mulai dirasakan tidak lagi mencukupi, sehingga doktrin pemisahan kekuasaan tidak lagi dianggap ideal. Yang dianggap lebih ideal justru adalah prinsip *checks and balances* atau prinsip pembagian kekuasaan atau *sharing of power*. Terdapat 2 pertimbangan dalam penerapan prinsip *sharing of power* yaitu (i) untuk kepentingan efisiensi, muncul kebutuhan untuk melembagakan kebutuhan untuk mengintegrasikan pelbagai fungsi menjadi satu kesatuan ke dalam fungsi yang bersifat campuran. Pertimbangan lain adalah (ii) munculnya kebutuhan untuk mencegah agar fungsi-fungsi kekuasaan tertentu terbebas dari intervensi politik dan konflik kepentingan. Karena kedua alasan inilah, maka sejak akhir abad ke-

20 dan awal abad ke-21, banyak bermunculan lembaga-lembaga baru diluar struktur organisasi pemerintahan yang lazim.

Dibentuknya SAB disamping merupakan kebutuhan untuk menyelesaikan tugas dengan cepat, gejala ini mungkin menunjukkan kurang efektif dan efisiennya Kementerian dan LPNK (Lembaga Pemerintah Non Kementerian). Bisa juga karena kekurangpercayaan kepada institusi yang sudah ada sehingga dibentuklah lembaga baru. Setidaknya, lahirnya beberapa *state auxiliary bodies* seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), Komisi Penyiaran Independen (KPI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan Komisi Nasional Perlindungan Anak (KOMNAS Anak) dapat diartikan menunjukkan adanya sesuatu yang baru dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia.

#### 5.1.2 Kategori SAB

Dengan merujuk dari uraian pada bab-bab sebelumnya, secara garis besar SAB dapat terbagi dalam tiga jenis yaitu:

4. *Legislative-Primary* yaitu SAB yang masuk dalam ranah legislatif, umumnya SAB tersebut berada pada *level primary*. SAB dalam kategori ini melaksanakan fungsi pengawasan dan perumusan kebijakan bidang tertentu, yang memerlukan sifat indepen agar imun dari pengaruh pihak atau kepentingan manapun. Dasar hukum pembentukan SAB kategori ini berupa Undang-Undang. Beberapa SAB yang berada pada ranah dan level ini juga melaksanakan tugas-tugas operasional yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Contoh SAB dalam kategori ini adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
5. *Executive-Primary* yaitu SAB yang masuk dalam ranah eksekutif dan berada pada level primary memiliki fungsi pelaksanaan bidang tertentu

yang memerlukan sifat independensi dalam pelaksanaan tugasnya. Umumnya SAB ini dibentuk berdasarkan Peraturan presiden atau Keputusan Presiden. Berdasarkan identifikasi, SAB tersebut umumnya berkontribusi kepada lembaga pemerintah lainnya meskipun dalam pelaksanaan tugasnya SAB tersebut harus bertanggungjawab kepada Presiden. SAB yang termasuk dalam kategori ini salah satunya adalah komisi banding merk dan komisi banding paten, serta Komisi Akreditasi Nasional

6. *Executive-Auxiliary* yaitu SAB yang masuk dalam ranah eksekutif pada umumnya berada pada level *auxiliary*. Pada kategori ini terdapat dua jenis fungsi SAB yang berbeda, yaitu SAB yang berfungsi melakukan koordinasi (*coordinating*), dan SAB yang berfungsi memberikan saran/rekomendasi kebijakan kepada Presiden (*advisory*).

- c.1. *Auxiliary-Coordinating* yaitu SAB yang melakukan koordinasi pada umumnya beranggotakan jabatan, misalnya Dewan Ketahanan pangan, yang diketuai oleh Presiden, dan beranggotakan para Menteri.

- c.2. *Auxiliary-Advisory* yaitu SAB yang memberikan saran pertimbangan dapat dibagi menjadi dua jenis berdasarkan pembentukannya, yaitu :

- c.2.1 SAB yang dibentuk oleh Presiden untuk memberikan saran dan pertimbangan bidang tertentu kepada Presiden, seperti UKP3R dan Staf Presiden. Anggota SAB ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan terdiri dari orang-orang yang dianggap memiliki kompetensi yang diperlukan, baik berasal dari PNS ataupun Profesional bidang lain.

- c.2.2 SAB yang terbentuk untuk mewakili golongan tertentu guna memberikan masukan dan saran kepada pemerintah, misalnya Dewan Pers dan Dewan Gula. SAB ini beranggotakan aktor yang terkait dalam bidang tertentu dan

memiliki kepentingan dan berpengaruh secara strategis dalam sistem pemerintahan/politik/sosial atau sistem perekonomian nasional.

Dari sepuluh SAB yang telah dianalisis dalam tulisan ini yang terdiri dari 5 Komisi dan 5 Dewan, maka keberadaan SAB di Indonesia masih diperlukan pengkajian ulang terkait tugas dan fungsinya. Terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) antar lembaga dalam menjalankan peran menjadikan kurang efektifnya keberadaan suatu SAB.

Secara keseluruhan berikut ini merupakan inti sari dari kesepuluh SAB terhadap keefektifitasannya :

No	SAB	Potensi Tumpang tindih tugas dengan :	
		Kementerian / Lembaga Negara	SAB lain
1	Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres)		7. Staf Khusus Presiden 8. UKP4 9. Dewan Hukum Nasional 10. Dewan Nasional Perubahan Iklim 11. Dewan Ketahanan Pangan 12. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah 13. Dewan Gula Nasional
2	Komisi Pemilihan Umum (KPU)	-	-
3	Komisi Hukum Nasional (KHN)	Pusat Perencanaan Hukum Nasional (Badan Pembinaan	

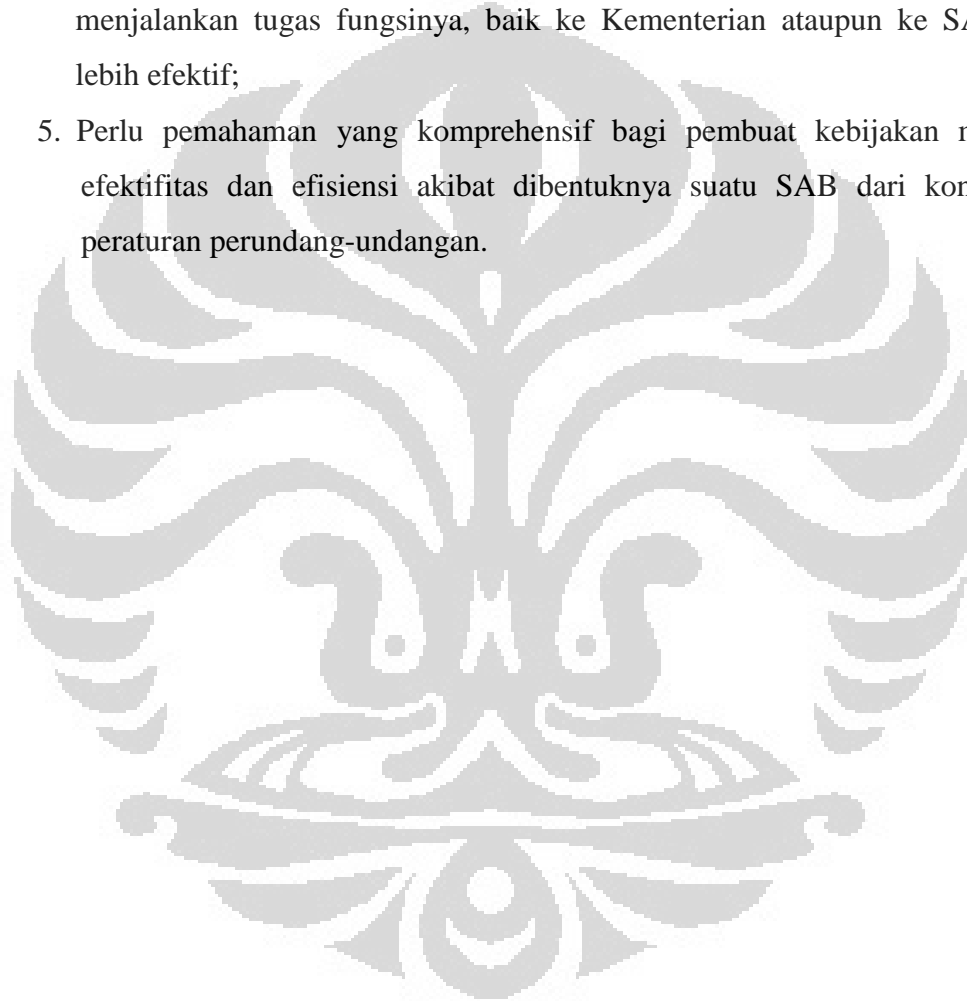
		Hukum Nasional– Kementerian Hukum dan HAM)	
4	Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)	-	-
<b>No</b>	<b>SAB</b>	<b>Potensi Tumpang Tindih tugas dengan :</b>	
		<b>Kementerian / Lembaga Negara</b>	<b>SAB lain</b>
5	Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)	1. Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia, Direktorat Evaluasi Pemantauan HAM Kementerian Hukum dan HAM 2. Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri	
6	Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)	-	Dewan Pers
7	Dewan Pertahanan Nasional (Wantanas)	Kementerian di bidang : 1. hubungan internasional (Kemenlu) 2. bidang lingkungan dan pembangunan berkelanjutan (Kem LH) 3. bidang hukum (Kem. Hukum & HAM)	1. Wantimpres 2. Staf Khusus Presiden

		4. bidang pertahanan dan keamanan (Kemhan) 5. bidang politik (Kemendagri) 6. bidang ekonomi (Kemenkeu) 7. bidang agama (Kemenag) 8. bidang sosial-budaya (Kemsos) 9. bidang pertanian (Kemtani).	
<b>No</b>	<b>SAB</b>	<b>Potensi tumpang tindih tugas dengan :</b>	
		<b>Kementerian / Lembaga Negara</b>	<b>SAB lain</b>
8	Dewan Pers	Kominfo	KPI
9	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD)	1. Ditjen Otda, Kemendagri 2. Pusat Kajian Kinerja Otda, LAN 3. DPD	Wantimpres
10	Dewan Riset Nasional (DRN)	Kelembagaan bidang penelitian dan pengembangan yang dimiliki oleh setiap Kementerian, lembaga-lembaga riset di perguruan tinggi, dan lembaga-lembaga riset di Lembaga Pemerintahan Non Kementerian,	

## 5.2 Saran

1. Perlu disusun peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang SAB/Lembaga Penunjang;

2. Perlu disusun peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembatasan Presiden dalam mengangkat dan membentuk lembaga penasehat;
3. Perlu dilakukan kajian mengenai kejelasan dasar penentuan nomenklatur SAB di masa yang akan datang, mengingat dasar penentuan nomenklatur SAB merupakan suatu kebutuhan regulatif SAB di masa yang akan datang;
4. Perlu pengintegrasian bagi SAB yang memiliki potensi tumpang tindih dalam menjalankan tugas fungsinya, baik ke Kementerian ataupun ke SAB yang lebih efektif;
5. Perlu pemahaman yang komprehensif bagi pembuat kebijakan mengenai efektifitas dan efisiensi akibat dibentuknya suatu SAB dari konsekuensi peraturan perundang-undangan.





## DAFTAR REFERENSI

### Buku, Makalah

Alder, John, *Constitutional and Administrative Law*, London: Macmillan, 1989

Arifin, Firmansyah dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, Jakarta : Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005.

Asshiddiqie, Jimly, *Beberapa Catatan Tentang Lembaga-Lembaga Khusus Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, bahan diskusi Seminar Nasional Lembaga-lembaga Non-Struktural oleh Kantor Kementerian PAN & RB, Hotel Sultan Jakarta, 1 Maret 2011.

\_\_\_\_\_, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah disampaikan pada seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

\_\_\_\_\_, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.

\_\_\_\_\_, *Masa Depan Hukum Di Era Teknologi Informasi: Kebutuhan Untuk Komputerisasi Sistem Informasi Administrasi Kenegaraan Dan Pemerintahan*. Disampaikan pada Program Pendidikan Lanjutan Hukum Teknologi Informasi dan Telekomunikasi. Lembaga Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Senin, 1 Mei 2000.

\_\_\_\_\_, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtar Baru-van Hoeve, 1994.

Bennis, Warren G, *"The Coming Death of Bureaucracy"*. *Think*, Nov-Dec 1966.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.

Bomer Pasaribu, “Upaya Penataan Kembali State Auxiliary Bodies melalui Peraturan Perundang-Undangan”, Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan” Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007.

Flynn, N. and S. Leach, *Joint Boards and Joint Committees: An Evaluation*. Birmingham: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1984.

Goldsworthy, David J. (ed.). *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*. Radio Australia-Monach Development Studies Centre, 1991.

Golembiewski, R., *Ironies in Organizational Development*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1990.

Gough, Ian, *The Political Economy of the Welfare State*. London and Basingstoke: The Macmillan Press, 1979.

Gerry Stoker, *The Politic of Local Government*, London: The Mac. Millian Press, 1991.

Herbert J. Spiro, *Responsibility In Government, Theory and Practice*, Newyork, N.Y. 10001, 450 West 33 rd Street, Van Nostrand Reinhold Company, 1969.

Huda, Ni'matul, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta, UII Press, 2007.

Hodges, Donald C. *The Bureaucratization of Socialism*. The University of Massachussetts Press, 1981. Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta, Penerbit Aksara Baru, 1978.

I Made Subawa. Hak Asasi Manusia Bidang Ekonomi Sosial Dan Budaya Menurut Perubahan UUD 1945, *Kertha Patrika* Vol. 33 No. 1, Januari 2008

Jones, Gareth R. *Organizational Theory: texts and cases (3<sup>rd</sup> ed)*. Upper Saddle River, NJ:Prentice-Hall Inc.2001.

Kajian Evaluasi Lembaga-Lembaga Non Struktural. Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan. Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 2007.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Clean Government dan Good Government Untuk meningkatkan Kinerja Birokrasi Dan Pelayanan Publik, Jakarta, 2005.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, New York: Russell & Russlee, 1961.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Rencana Strategis 2007 – 2012

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Laporan Tengah Tahun 2007

Komnas HAM, Laporan Tahunan 2007 Komisi Kasional Hak Asasi Manusia, Jakarta 2008

Kompetisi, Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2007

Kusuma, RM.A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Marquardt and Reynolds. *“The Global Learning Organization”*, Irwin Profesional Publishing, 2004.

Maurer, H. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 13<sup>th</sup> edition. Munich: Beck, 2000.

Mény, Yves and Andrew Knapp. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*. 3<sup>rd</sup> edition. Oxford University Press, 1998.

Mintzberg, *Organization Theory*, 1993.

Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, cet. ke-22, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001.

Muchlis Hamdi, “*State Auxiliary Bodies* di Beberapa Negara”, Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “Penataan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan” Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007.

Osborne, David and Ted Gaebler. *Reinventing Government*. William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman, 1992.

Osborne, David and Peter Plastrik. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. A Plume Book, 1997.

Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. cet. Keenam. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.

Robbins, *Organization Theory : Structure, Desain, Aplikasi*, 1994.

Seerden, Rene dan Frits Stroink (eds.). *Administrative Law of the European Union, Its Member States and the United States*. Groningen: Intersentia Uitgevers Antwerpen, 2002.

Sekretariat Jenderal Wantanas, LIFLET SEJARAH WANTANNAS, bahan presentasi, 2008.

Sri Soemantri, Sistem Pemerintahan Negara ASEAN, Bandung, Penerbit Transito, 1976.

Stoker, Gerry. *The Politics of Local Government*. 2nd edition. London: The Macmillan Press, 1991

Tjokroamidjojo, Bintoro, Prof. MA. "Upaya Meningkatkan Etika dan Kinerja Aparatur Dalam Rangka Pelaksanaan Good Governance", 2001.

Valerine, JLK, Metode Penelitian Hukum, Universitas Indonesia, Edisi Revisi, 2009.

Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, (Oxford: Oxford University Press, 1998.

### **Peraturan Perundang-undangan**

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1982

**Universitas Indonesia**

Nomor 51, Tambahan Lembaran tentang Dewan Ketahanan Nasional dan Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional.

UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM

UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM

UU Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

UU Nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

UU Nomor 15 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan UU No 25/2003 tentang PPK.

UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4277) sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 10 Tahun 2006 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Menjadi Undang- Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4631).

UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4311).

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005

tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4548).

UU Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden.

UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Keputusan Presiden No. 101 tahun 1999 tn 1998 tentang Pokok-Pokok Organisasi Lembaga Pemerintah Non Departemen

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum

Keputusan Presiden No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2000 Tentang Pembubaran Komisi Pemilihan Umum Sebagaimana Diatur Dalam Keputusan Presiden Nomor 16 Tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum dan Penetapan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum

Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional

Keputusan Presiden No. 103 tahun 2001 mengatur tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2005

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia Tahun 2004-2009

Perpres No. 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia

Perpres No. 11 Tahun 2005 tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen

Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 2000 Tentang Uraian Tugas Jabatan Struktural Pada Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum

Surat Keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 51 A/KEP/M.KOMINFO/8/2004 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Pusat

Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia No. 01 Tahun 2007 Tentang Kelembagaan Komisi Penyiaran Indonesia

### Website

Yunus Husein, Okezone.com/Senin 7 Jan 2008/13.27 wib/Kolom Ekonomi.

<http://www.kpi.go.id>

<http://www.depkominfo.go.id>

<http://www.suaramerdeka.com>

<http://www.wikimu.com>

<http://www.kompas.com>

<http://web.bisnis.com>

[http://arijuliano.blogspot.com/2006/08/menerobos-kebuntuan-reformasi-hukum\\_22.html](http://arijuliano.blogspot.com/2006/08/menerobos-kebuntuan-reformasi-hukum_22.html) diakses tanggal 12 Maret 2009.

<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0708/03/nas07.html> (diakses tanggal 12 Maret 2009)

<http://pr.qiandra.net.id>

<http://errorcluck.blogspot.com>

<http://komunikalan.blogspot.com>

[www.forum.transtv.co.id](http://www.forum.transtv.co.id)

<http://elsam.minihub.org/kkr/kasusPH.html>

<http://elsam.minihub.org/kkr/g30s.htm>

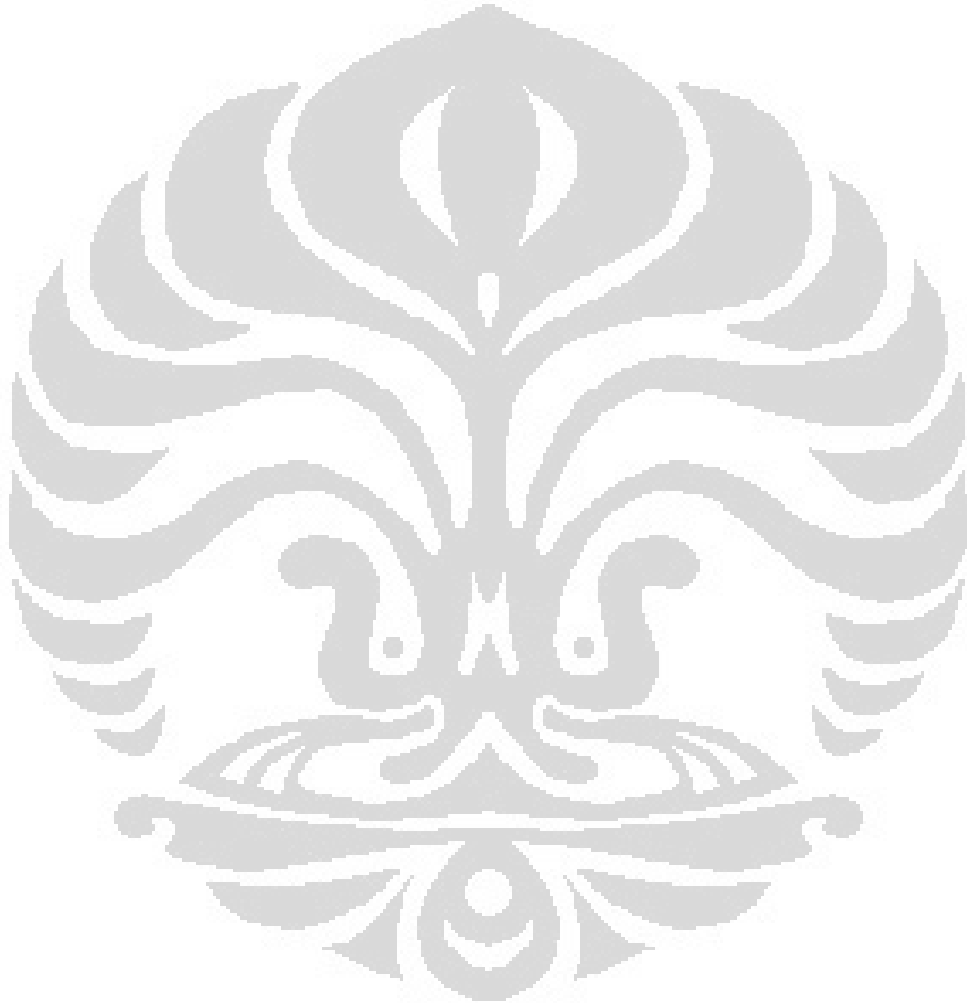
<http://elsam.minihub.org/kkr/warsidi.html>

<http://elsam.minihub.org/kkr/Trisakti.html>

<http://elsam.minihub.org/kkr/tanjung%20priok.html>

<http://www.tempo.co.id/hg/nasional/2001/03/01/brk,20010301-23,id.html>

<http://www.komnasham.go.id/portal/id/content/catatan-akhir-tahun-hak-asasi-manusia-2009>



**Universitas Indonesia**