

KLASIFIKASI JABATAN DALAM KELEMBAGAAN NEGARA: PERMASALAHAN KATEGORI PEJABAT NEGARA

Novianto M. Hantoro

Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI,
Komplek MPR/DPR/DPD Gedung Nusantara I Lantai 2,
Jl. Jend. Gatot Subroto Jakarta 10270,
E-mail: nmhantoro@yahoo.com

Naskah diterima: 25 Agustus 2016
Naskah direvisi: 18 Oktober 2016
Naskah diterbitkan: 28 November 2016

Abstract

State organs established by the state to perform the function in order to achieve the objectives of the state. Occupied positions in the state organs is the state office. The classification of state offices set out in current legislation is unclear and ambiguous. Each of these laws provide a different term in accordance with the legislation requirements. It was later implicated in the category of state officials. Categories of state officials mentioned in the legislation should be defined and rearranged using the concept of three layers of state organs, namely the high state officials or primary state officials, officials of state and local officials.

Key words: state organs, classification of public office, state officials, local officials

Abstrak

Negara memiliki alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan fungsi-fungsi guna mencapai tujuan negara. Alat perlengkapan negara tersebut adalah organ atau lembaga negara. Jabatan yang diduduki dalam lembaga negara tersebut merupakan jabatan negara. Di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang ini, klasifikasi jabatan dalam kelembagaan negara belum jelas. Masing-masing undang-undang memberikan istilah atau sebutan yang berbeda sesuai dengan kebutuhan undang-undang tersebut. Hal ini kemudian berimplikasi pada kategori pejabat negara. Kategori pejabat negara yang disebutkan dalam undang-undang saat ini perlu ditetapkan atau disusun ulang dengan menggunakan konsep tiga lapis organ negara, yaitu pejabat tinggi negara atau pejabat negara utama, pejabat negara, dan pejabat daerah.

Kata kunci: lembaga negara, klasifikasi jabatan, pejabat negara, pejabat daerah

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketentuan peraturan perundang-undangan menggunakan beberapa istilah untuk menyebutkan seseorang yang menduduki jabatan tertentu di pemerintahan maupun kelembagaan negara. Istilah tersebut, antara lain penyelenggara negara, pejabat publik, pejabat negara, pejabat pemerintahan, dan pejabat daerah.

Istilah penyelenggara negara digunakan pada Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas

Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Istilah pejabat publik digunakan pada Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Istilah pejabat negara terdapat di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Istilah pejabat negara dan pejabat pemerintahan secara bersama-sama terdapat di dalam Undang-Undang No. 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan. Sementara istilah pejabat daerah terdapat di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Klasifikasi jabatan akan berimplikasi terhadap hak dan kewajiban seseorang yang

menduduki jabatan tersebut. Penggunaan istilah yang berbeda di dalam berbagai peraturan perundang-undangan tidak akan menimbulkan permasalahan apabila peruntukannya jelas dan tepat. Namun pada kenyataannya, terdapat permasalahan terkait dengan klasifikasi jabatan-jabatan tersebut. Masih terdapat beberapa ketidaksepakatan mengenai siapa saja yang termasuk atau tidak termasuk dalam kategori pejabat negara, misalnya hakim *ad hoc*, anggota DPRD, kepala daerah, dan beberapa komisioner.

Beberapa hakim *ad hoc* yang keberatan tidak termasuk sebagai pejabat negara, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 122 UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, mengajukan uji materi terhadap undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Perkara tersebut teregistrasi nomor 32/PUU-XII/2014. Demikian pula dengan anggota DPRD. Sejumlah mantan anggota DPRD Kabupaten Sukabumi periode 2004-2009 dan/atau 2009-2014 mengajukan uji materi terhadap Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Pasal 2 angka 2 dan angka 6) dan Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Pasal 122 huruf I dan huruf m). Perkara tersebut teregistrasi nomor 4/PUU-XIV/2016. Sementara di lain pihak, kepala daerah disebutkan sebagai pejabat negara, bukan pejabat daerah. Demikian pula dengan komisioner, yang beberapa di antaranya disebut sebagai pejabat negara (seperti komisioner KPK dan KY), sementara komisioner lainnya, seperti komisioner KPU, tidak disebut sebagai pejabat negara. Menteri Dalam Negeri belum lama ini menyatakan keinginannya untuk memperkuat posisi penyelenggara pemilu seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Penguatan tersebut dengan menjadikan komisioner KPU dan Bawaslu menjadi sebagai pejabat negara.¹

¹ "Mendagri Usul Komisioner KPU dan Bawaslu Jadi Pejabat Negara" <http://nasional.kompas.com/read/2016/07/14/22450771/mendagri.usul.komisioner.kpu.dan.bawaslu.jadi.pejabat.negara>, diakses 6 Juli 2016.

Di tingkat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, terdapat Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2016 mengenai Pemberian Gaji, Pensiun, atau Tunjangan Ketiga Belas kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun atau Tunjangan; dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2016 tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya dalam Tahun Anggaran 2016 kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pejabat Negara. Kedua peraturan pemerintah tersebut menyebutkan pula siapa saja yang termasuk pejabat negara. Kemudian terdapat Peraturan Pemerintah No. 75 Tahun 2000 tentang Gaji Pokok Pimpinan Lembaga Tinggi/Tertinggi Negara dan Anggota Lembaga Tinggi Negara, serta Uang Kehormatan Anggota Lembaga Tinggi Negara. Peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tersebut mengatur mengenai implikasi baik secara administrasi, keuangan maupun keprotokolan.

Tulisan ini menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur dan terkait dengan jabatan-jabatan dalam kelembagaan negara serta penyebutannya. Analisis tersebut dilakukan dengan menggunakan teori organ dan pendefinisian lembaga negara. Berdasarkan teori tersebut akan dianalisis apakah pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang ada saat ini sudah tepat.

B. Permasalahan

Adanya permasalahan mengenai klasifikasi pejabat negara di dalam beberapa peraturan perundang-undangan tersebut merupakan hal yang menarik yang perlu dicarikan solusi melalui analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pejabat negara. Berdasarkan latar belakang permasalahan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah terminologi dan klasifikasi jabatan dalam kelembagaan negara yang diatur dalam undang-undang?
2. Bagaimanakah implikasi klasifikasi jabatan terhadap pendefinisian dan pengaturan mengenai pejabat negara?

C. Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan permasalahan tersebut, tujuan penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui terminologi dan klasifikasi jabatan dalam kelembagaan negara yang diatur dalam beberapa undang-undang.
2. Untuk mengetahui implikasinya terhadap pendefinisian dan pengaturan mengenai pejabat negara.

Tulisan ini diharapkan dapat berguna, secara akademis, memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, khususnya klasifikasi jabatan dalam kelembagaan negara dan pendefinisian pejabat negara. Secara praktis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pejabat negara.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Organ

Di dalam ilmu hukum, dikenal adanya teori fungsi dan teori organ. Dalam teori organ, negara dipandang sebagai suatu organisme. Lembaga-lembaga negara yang ada dalam suatu negara dikenal dengan alat perlengkapan negara (*Die Staatsorgane*). Alat perlengkapan negara dibentuk untuk menjalankan fungsi-fungsi negara. Pelaksanaan fungsi-fungsi, seperti *wetgeving* (legislatif), *uitvoering* (eksekutif), dan *rechtspraak* (yudikatif), menentukan persyaratan yang berbeda-beda kepada organ-organ (badan-badan atau lembaga-lembaga) tersebut, sehubungan dengan kehidupan masyarakat yang intern dan ekstern.²

² R. Kranenburg dalam A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V*. (Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990), hal. 99 dan 152.

Berdasarkan beberapa pengertian yang diperoleh dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (untuk lembaga), Kamus Hukum *Fockema Andreae* (untuk *orgaan*) dan pendapat Hans Kelsen (untuk *organ*), serta *Black's Law Dictionary* (untuk *body*), HAS Natabaya mengambil kesimpulan bahwa istilah badan (*body*), organ (*organ* atau *orgaan*), dan lembaga mempunyai makna yang esensinya kurang lebih sama. Oleh karena itu, untuk bidang hukum, ketiganya dapat digunakan untuk menyebutkan suatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan negara, yaitu “organ negara”, “badan negara” atau “lembaga negara”. Namun demikian ditekankan perlunya konsistensi penggunaan istilah agar tidak digunakan dua istilah untuk maksud yang sama.³

Menurut Hans Kelsen, *whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*.⁴ Jimly Asshiddiqie membedakan hal tersebut, walau diakui bahwa keduanya merupakan unsur pokok yang saling berkaitan. 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.⁵ Fungsi, menurut C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, ialah suatu lingkungan kerja dalam hubungan dengan keseluruhannya dan tidak terlepas satu sama lain selaku bagian-bagian untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, fungsi menentukan kedudukan suatu badan. Satu fungsi dapat dipegang oleh satu badan atau lebih dan sebaliknya, beberapa fungsi dapat dipegang oleh satu badan.⁶

³ HAS Natabaya, *Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945*, dalam Refly Harun, Zainal A.M. Husein, dan Bisariyadi (ed.), *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004, hal. 63

⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York: Russel&Russel, 1961, hal. 192.

⁵ Luthfi Widagdo Eddyono, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi* Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010, hal. 13.

⁶ *Ibid.*

B. Lembaga Negara

Bagir Manan mengategorikan 3 (tiga) jenis lembaga negara yang dilihat berdasarkan fungsinya, yakni:⁷

- a. Lembaga Negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara, seperti Lembaga Kepresidenan, DPR, dan Lembaga Kekuasaan Kehakiman. Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut alat kelengkapan negara.
- b. Lembaga Negara yang menjalankan fungsi administrasi negara dan tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Artinya, lembaga ini hanya menjalankan tugas administratif yang tidak bersifat ketatanegaraan. Lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut sebagai lembaga administratif.
- c. Lembaga Negara penunjang atau badan penunjang yang berfungsi untuk menunjang fungsi alat kelengkapan negara. Lembaga ini disebut sebagai *auxiliary organ/agency*.

Berdasarkan kategorisasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud pejabat negara adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga negara yang merupakan alat kelengkapan negara beserta derivatifnya berupa lembaga negara pendukung. Sebagai contoh pejabat negara adalah anggota DPR, Presiden, dan Hakim. Pejabat-pejabat tersebut menjalankan fungsinya untuk dan atas nama negara.

Menurut Jimly, hierarki antarlembaga negara penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Sehubungan dengan itu, maka dari

segi fungsinya, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*)⁸. Sedangkan dari segi hierarkinya, dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara, sedangkan lapis ketiga merupakan lembaga daerah.⁹

Organ lapis pertama atau lembaga tinggi negara, yaitu:¹⁰

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Dewan Perwakilan Daerah;
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
5. Mahkamah Konstitusi;
6. Mahkamah Agung;
7. Badan Pemeriksa Keuangan.

Organ lapis kedua atau lembaga negara, ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, adapula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Walaupun kewenangannya diberikan oleh UUD (memiliki *contitutional importance*) tapi belum tentu merupakan lembaga negara utama, karena:¹¹

1. Fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama;
2. Pemberian kewenangan konstitusional yang eksplisit hanya dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan konstitusionalnya yang independen;
3. Penentuan kewenangan pokoknya dalam UUD 1945 hanya bersifat *by implication*, bukan dirumuskan secara tegas.

Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:¹²

1. Menteri Negara;
2. Tentara Nasional Indonesia;
3. Kepolisian Negara
4. Komisi Yudisial
5. Komisi Pemilihan Umum
6. Bank Sentral

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2009, hal.467.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Jimly Asshiddiqie, "Lembaga Negara" dalam <http://www.jimly.com/pemikiran/view/13> diakses tanggal 10 Oktober 2016.

¹² *Ibid.*, hal. 467-468.

⁷ "Perbedaan Lembaga Negara dan Alat Negara" dalam <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt55f97e4ed1e36/perbedaan-lembaga-negara-dan-alat-negara>, diakses tanggal 5 Juli 2016.

Lembaga-lembaga daerah adalah:¹³

1. Pemerintahan Daerah Provinsi
2. Gubernur
3. DPRD Provinsi
4. Pemerintahan Daerah Kabupaten
5. Bupati
6. DPRD Kabupaten
7. Pemerintahan Daerah Kota
8. Walikota
9. DPRD Kota.

Murtir Jeddawi¹⁴ memisahkan organ-organ negara dalam dua kategori, yaitu lembaga negara dan lembaga negara independen. Yang termasuk lembaga negara adalah MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden; Mahkamah Agung; Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan; dan Komisi Yudisial. Sementara yang termasuk dalam lembaga negara independen adalah: KPU, Komnas HAM, TNI, Polri; Bank Indonesia, dan Ombudsman.

C. Jabatan dan Pejabat Negara

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)¹⁵ pengertian jabatan adalah 1. pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi; 2. fungsi; 3. dinas; jawatan: ~; ~ fungsional, jabatan yang ditinjau dari fungsinya dalam satuan organisasi (seperti dokter ahli, dosen, juru ukur); ~ negeri, jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan (termasuk jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi negara dan kepaniteraan pengadilan); ~ organik, jabatan yang telah ditetapkan dalam peraturan gaji yang berlaku dan termasuk formasi yang telah ditentukan oleh jawatan yang bersangkutan; ~ rangkap, dua atau lebih jabatan yang dipegang oleh seseorang dalam pemerintahan atau organisasi, seperti sekretaris jenderal, kepala biro; ~ struktural, jabatan yang terdapat dalam struktur organisasi (komunitas) secara formal sehingga tugas, tanggung jawab,

wewenang, dan hak pejabat atau pegawai bersangkutan sudah diatur.

Sementara pengertian pejabat adalah 1. pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting (unsur pimpinan); 2. *kl* kantor; markas; jawatan; ~ hubungan masyarakat orang yang bertugas mengatur kegiatan hubungan masyarakat; ~ negara, orang yang memegang jabatan penting dalam pemerintahan, seperti menteri, sekretaris negara; ~ penerangan, orang yang bertugas menyampaikan penerangan tentang lembaga yang menugaskannya; ~ pers, petugas pada suatu instansi yang menangani urusan pers.¹⁶

Pengertian mengenai jabatan juga dapat diperoleh dari konvensi internasional. Dalam *United Nations Convention against Corruption, General Assembly Resolution 58/4 of 31 October 2003*, disebutkan:

*For the purposes of this Convention: (a) "Public official" shall mean: (i) any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office of a State Party, whether appointed or elected, whether permanent or temporary, whether paid or unpaid, irrespective of that person's seniority; (ii) any other person who performs a public function, including for a public agency or public enterprise, or provides a public service, as defined in the domestic law of the State Party and as applied in the pertinent area of law of that State Party; (iii) any other person defined as a "public official" in the domestic law of a State Party. However, for the purpose of some specific measures contained in chapter II of this Convention, "public official" may mean any person who performs a public function or provides a public service as defined in the domestic law of the State Party and as applied in the pertinent area of law of that State Party.*¹⁷

Dengan mengutip beberapa pendapat ahli, Lukman Hakim menyebutkan bahwa pengertian "pejabat" menurut pengertian bahasa adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan). Dalam bahasa Belanda istilah "pejabat" disalin antara lain menjadi "*ambtdrager*", yang diartikan

¹³ *Ibid.*, hal. 469-470.

¹⁴ Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2012, hal. 155-182.

¹⁵ Dalam <http://kbbi.web.id/jabat>, diakses 15 Juli 2016.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Article 2 (a) *United Nations Convention against Corruption, General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003*.

sebagai orang yang diangkat dalam dinas pemerintah (negara, propinsi, kotapraja, dan sebagainya).¹⁸ Selanjutnya, dengan mengutip E. Utrecht diungkapkan bahwa “jabatan” adalah sebagai pendukung hak dan kewajiban, sebagai subjek hukum (*persoon*) berwenang melakukan perbuatan hukum (*rechtsdelingen*), baik menurut hukum publik maupun menurut hukum privat. Ditambahkan bahwa jabatan dapat menjadi pihak dalam suatu perselisihan hukum (*process party*) baik di luar maupun pada pengadilan perdata dan administrasi. Agar wewenang dapat dijalankan, maka “jabatan” sebagai personifikasi hak dan kewajiban, memerlukan suatu perwakilan, yang disebut “pejabat” yaitu “manusia” atau “badan”, dengan kata lain disebut “pemangku jabatan”. Dengan perantaraan “pejabat” maka “jabatan” dapat melaksanakan kewajibannya.¹⁹

III. PEMBAHASAN

A. Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara

Istilah pertama yang akan dibahas adalah penyelenggara negara. Undang-undang mengenai Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN di dalam ketentuan umum mendefinisikan penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁰ Kemudian di dalam batang tubuh dirinci dengan rumusan:²¹

Penyelenggara Negara meliputi:

1. Pejabat Negara pada Lembaga Tertinggi Negara;

¹⁸ Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Puskasi FH Universitas Widyagama Malang, Jurnal Konstitusi, Vol. IV, No. 1, Juni 2011, hal. 105.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 106-107.

²⁰ Pasal 1 angka 1 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

²¹ Pasal 2 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

2. Pejabat Negara pada Lembaga Tinggi Negara;
3. Menteri;
4. Gubernur;
5. Hakim;
6. Pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan
7. Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “Pejabat negara yang lain” dalam undang-undang ini, misalnya Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh, Wakil Gubernur, dan Bupati/Walikota.²² Kemudian yang dimaksud dengan “pejabat lain yang memiliki fungsi strategis” adalah pejabat yang tugas dan wewenangnya di dalam melakukan penyelenggaraan negara rawan terhadap praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang meliputi:²³

1. Direksi, Komisaris, dan pejabat struktural lainnya pada Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) dan Badan Usaha Milik Daerah;
2. Pimpinan Bank Indonesia dan Pimpinan Badan Penyehatan Perbankan Nasional;
3. Pimpinan Perguruan Tinggi Negeri;
4. Pejabat Eselon I dan pejabat lain yang disamakan di lingkungan sipil, militer, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
5. Jaksa;
6. Penyidik;
7. Panitera Pengadilan; dan
8. Pemimpin dan bendaharawan proyek.

Berdasarkan undang-undang ini, pejabat negara adalah bagian dari penyelenggara negara. Selain pejabat negara terdapat pula pejabat

²² Penjelasan Pasal 2 angka 6 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

²³ Penjelasan Pasal 2 angka 7 UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kemudian disebutkan bahwa pejabat negara tersebut adalah pejabat negara pada lembaga tertinggi negara, pejabat negara pada lembaga tinggi negara, dan pejabat negara yang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ada beberapa hal yang perlu dikritisi dalam pendefinisian tersebut. Pertama, undang-undang ini diundangkan sebelum Perubahan UUD 1945, sehingga masih ada sebutan lembaga tertinggi negara. Kedua, dengan penafsiran secara *a contrario*, Menteri, Gubernur, Hakim, dan Pejabat lain yang memiliki fungsi strategis dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, merupakan penyelenggara negara, namun bukan pejabat negara. Ketiga, klasifikasinya tidak konsisten, karena ada yang disebutkan secara definitif dan ada yang disebutkan berdasarkan kelompok jabatan.

Sementara pengertian penyelenggara negara menurut Undang-Undang Ombudsman adalah pejabat yang menjalankan fungsi pelayanan publik yang tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁴ Tidak ada penjabaran lebih lanjut di dalam undang-undang mengenai kriteria penyelenggara negara, sehingga kriteria tersebut hanya bisa ditafsirkan berdasarkan unsur-unsurnya. Pertama, penyelenggara negara adalah pejabat yang menjalankan fungsi pelayanan publik. Kedua, tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Dengan kriteria seperti itu, penafsirannya dapat bermacam-macam dan tidak jelas.

Selanjutnya penentuan kategori pejabat negara. Pada dasarnya, belum ada undang-undang yang secara komprehensif dan definitif yang menyebutkan siapa saja yang termasuk dalam kategori pejabat negara. Namun yang

sering dijadikan rujukan adalah Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menyebutkan: "Pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 yaitu:²⁵

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, wakil ketua, dan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Ketua, wakil ketua, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan hakim agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua, dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*;
- f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi;
- g. Ketua, wakil ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi;
- i. Menteri dan jabatan setingkat menteri;
- j. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh;
- k. Gubernur dan wakil gubernur;
- l. Bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota; dan
- m. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh Undang-Undang."

Pada saat pembahasan, disadari bahwa Undang-Undang ASN sebenarnya tidak tepat mengatur siapa saja yang termasuk dalam kategori pejabat negara, sebagaimana Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menyebutkan pada Pasal 11 ayat (1), Pejabat Negara terdiri atas:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;

²⁴ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman.

²⁵ Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

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

Korelasi atau kepentingan merinci kategori pejabat negara dalam undang-undang ASN karena akan mengatur dalam hal seorang ASN menduduki atau mencalonkan sebagai pejabat negara tersebut. Dengan pertimbangan ini maka konstruksi Undang-undang ASN tidak diawali dengan mendefinisikan siapa saja pejabat negara, melainkan hak ASN untuk menjadi pejabat negara.

Seharusnya terdapat alternatif bagaimana cara perumusan yang lain, yaitu dengan tidak menyebutkan secara eksplisit nama jabatannya, melainkan dengan kategori, misalnya pada jabatan politik, jabatan yang melalui mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat, atau jabatan yang berdasarkan penunjukan dari kepala negara. Rincian selanjutnya diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Pada saat perinciannya di dalam Undang-Undang ASN tersebut, juga tidak dilakukan berdasarkan kepentingan untuk mengkaji jabatan apa saja yang termasuk pejabat negara, namun dilakukan berdasarkan rincian undang-undang pokok-pokok kepegawaian sebelumnya dan ditambah dengan undang-undang lain di luar UU Kepegawaian yang menyebutkan pejabat negara. Pada kategori yang terakhir (huruf m) pada UU ASN, masih dirumuskan secara terbuka, yaitu “pejabat negara yang

ditentukan oleh undang-undang”. Artinya kategori pejabat negara yang ada di undang-undang ini belum definitif dan masih terbuka kemungkinan adanya pejabat negara lain apabila ditentukan oleh undang-undang. Hal ini tentunya akan berbeda apabila penentuan pejabat negara sudah definitif.

Dikecualikannya hakim *ad hoc* sebagai pejabat negara telah dimohonkan untuk diuji di Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan hal tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945. Di dalam pertimbangannya disebutkan, bahwa penentuan kualifikasi hakim *in casu* hakim *ad hoc* apakah sebagai pejabat negara atau bukan, merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*), yang sewaktu-waktu dapat diubah oleh pembentuk undang-undang sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan perkembangan yang ada sesuai dengan jenis dan spesifikasi serta kualifikasi jabatan tersebut. Dengan demikian, penentuan kualifikasi pejabat negara yang dikecualikan untuk hakim *ad hoc*, sepenuhnya merupakan kewenangan pembentuk undang-undang.²⁶

Upaya uji materiil juga dilakukan oleh anggota DPRD. Pemohon uji materiil mempermasalahkan Undang-Undang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme serta Undang-Undang ASN. Pemohon mempermasalahkan mengapa gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, serta anggota KPK termasuk dalam kategori pejabat negara sedangkan anggota DPRD tidak. Dalam putusannya, MK menyatakan permohonan pemohon tidak dapat diterima karena permohonan tidak jelas dan kabur.

Definisi pejabat negara juga disebutkan dalam Undang-Undang tentang Keprotokolan yang menyebutkan bahwa Pejabat Negara adalah pimpinan dan anggota lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pejabat Negara yang secara tegas

²⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 32/PUU-XII/2014.

ditentukan dalam Undang-Undang.²⁷ Selain pejabat negara, juga didefinisikan Pejabat Pemerintahan, yaitu pejabat yang menduduki jabatan tertentu dalam pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah.²⁸ Dengan demikian, berdasarkan undang-undang ini ada dua kategori, yaitu Pejabat Negara dan Pejabat Pemerintahan, yang terdiri dari Pejabat Pusat dan Pejabat Daerah. Istilah pejabat daerah terdapat dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa anggota DPRD adalah pejabat daerah.²⁹

Istilah berikutnya adalah Pejabat Publik. Berdasarkan Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Pejabat Publik adalah orang yang ditunjuk dan diberi tugas untuk menduduki posisi atau jabatan tertentu pada badan publik.³⁰ Definisi Badan Publik yang tertuang dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 14 Tahun 2008 tersebut kemudian dikategorikan atas:³¹

- 1) Kementerian,
- 2) Pemerintah Provinsi,
- 3) Lembaga Negara,
- 4) Lembaga Non Struktural,
- 5) BUMN,
- 6) Perguruan Tinggi Negeri, dan
- 7) Partai Politik Nasional

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat beberapa klasifikasi jabatan dalam kelembagaan negara yang diatur di dalam undang-undang yang berlaku saat ini, yaitu Penyelenggara Negara; Pejabat Negara; Pejabat Pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah; dan Pejabat Publik. Selain itu, disebutkan pula ada pejabat negara yang lain dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis.

²⁷ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan

²⁸ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan

²⁹ Pasal 95 ayat (2) dan Pasal 148 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁰ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

³¹ Laporan Penyelenggaraan Kegiatan Penganugerahan Keterbukaan Informasi Badan Publik Tahun 2015 Jakarta, Istana Negara, 15 Desember 2015.

Pengaturan mengenai klasifikasi jabatan dalam kelembagaan negara yang diatur dalam undang-undang masih belum sistematis dan masih menimbulkan kerancuan. Hal ini dikarenakan masing-masing undang-undang mengklasifikasikan berdasarkan keperluan ruang lingkup pengaturannya. Pengklasifikasian dalam UU tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, karena ada keperluan salah satunya kewajiban melaporkan dan mengumumkan kekayaan sebelum dan sesudah menjabat, sehingga cakupannya diperluas. Undang-Undang Ombudsman untuk kepentingan fungsi pelayanan publik dalam penyelenggaraan negara. Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara mempunyai keperluan mengatur bagaimana PNS yang akan atau telah menjadi pejabat negara. Undang-Undang Keprotokolan untuk keperluan tata tempat dan tata upacara. Sementara Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik, karena mengatur mengenai informasi publik, maka diperlukan pendefinisian jabatan di badan publik, yang kemudian disebut pejabat publik. Hal ini menunjukkan bahwa pengklasifikasian jabatan dalam kelembagaan negara belum dilakukan berdasarkan konsep tentang organ atau lembaga dan sebutan bagi orang yang menduduki jabatan di dalam lembaga tersebut.

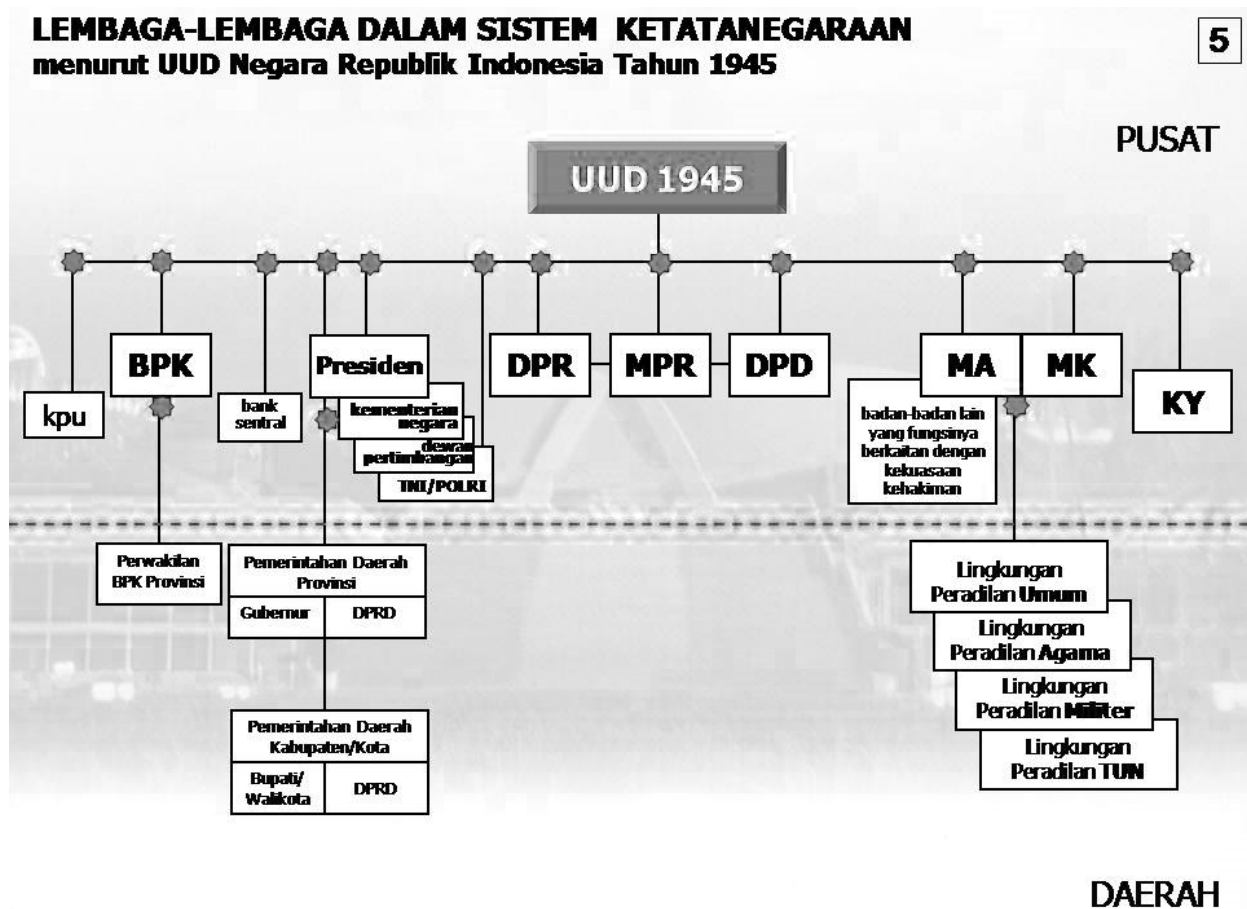
B. Pejabat Negara

Ketidakjelasan klasifikasi jabatan dalam kelembagaan negara pada akhirnya menimbulkan permasalahan dalam pengklasifikasian pejabat negara. Beberapa jabatan yang disebut sebagai pejabat negara tidak banyak diperdebatkan, seperti pemegang jabatan pada organ negara yang utama, yaitu Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK (Lihat gambar 1 lembaga yang mempunyai posisi sejajar teratas). Namun tidak semua undang-undang yang mengatur mengenai kelembagaan tersebut secara eksplisit menyebutkan sebagai pejabat negara.

Undang-undang mengenai presiden/ lembaga kepresidenan belum atau tidak ada sehingga otomatis tidak ada undang-undang yang menyebutkan Presiden sebagai pejabat

Gambar 1.

Lembaga-lembaga dalam Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945



Sumber: MPR RI³²

negara. Sementara pengaturan kelembagaan MPR, DPR, dan DPD diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 42 Tahun 2015. Namun Undang-undang ini juga tidak menyebutkan bahwa anggota MPR, anggota DPR, dan anggota DPD merupakan pejabat negara.³³ Undang-Undang No. 15 Tahun

2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan juga tidak menyebutkan anggota BPK sebagai pejabat negara. Hanya undang-undang tentang Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang menyebut pejabat negara. Undang-Undang tentang Mahkamah Agung menyebutkan bahwa Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung adalah pejabat negara yang melaksanakan tugas kekuasaan kehakiman.³⁴ Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan

³² Sekretariat Jenderal MPR RI, *Bahan Tayangan Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, cetakan kedua belas. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012, hal. 5.

³³ Yang ada di dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD adalah larangan perangkap jabatan. Pasal 236 menyebutkan bahwa anggota DPR dilarang merangkap jabatan sebagai: a. pejabat negara lainnya; b. hakim pada badan peradilan; atau c. pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD. Demikian pula dengan anggota DPD yang diatur dalam Pasal 302 yang menyebutkan Anggota DPD dilarang merangkap

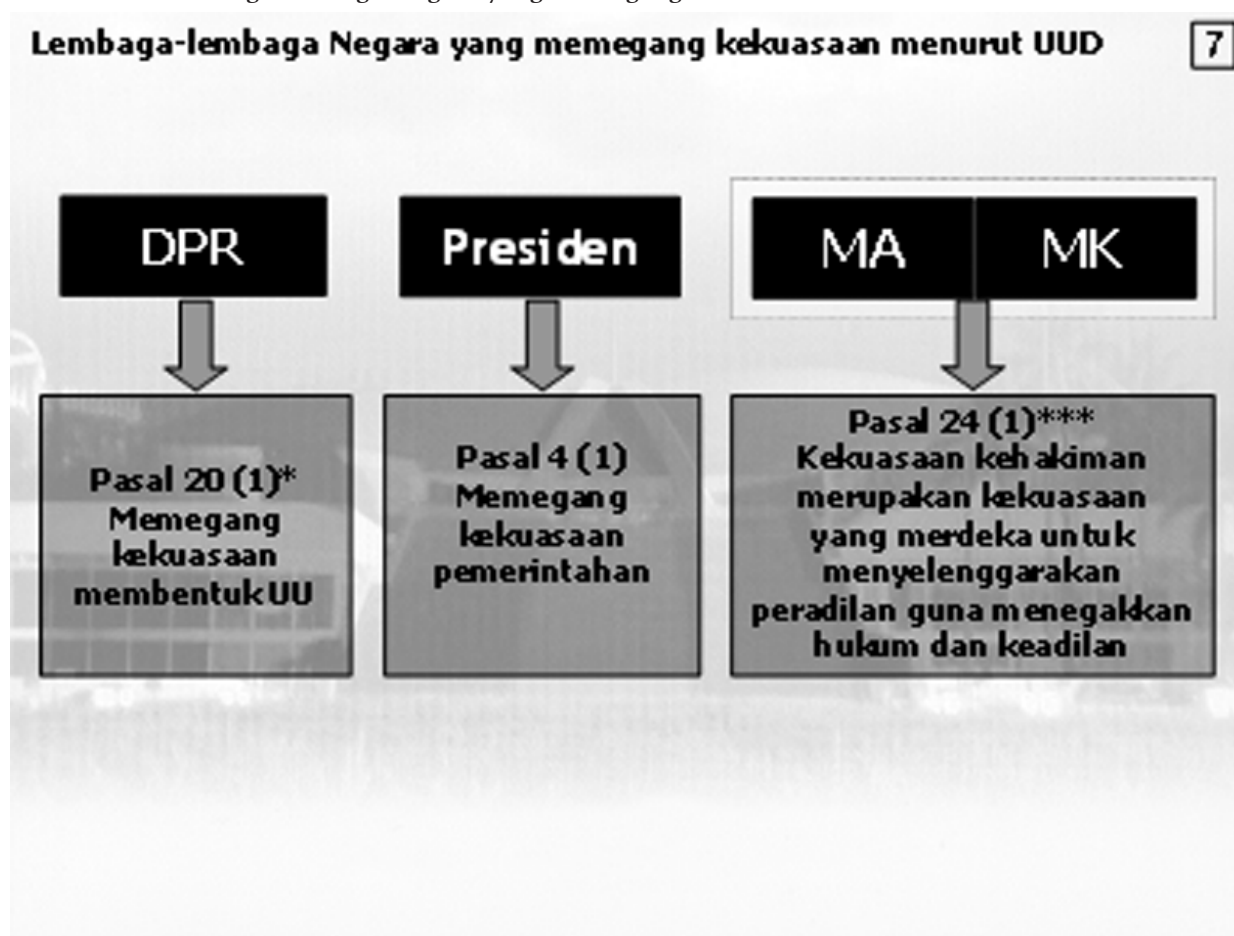
jabatan sebagai: a. pejabat negara lainnya; b. hakim pada badan peradilan; atau c. pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD. MPR karena terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, maka tidak disebutkan tersendiri.

³⁴ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dua kali, terakhir dengan Undang-Undang No. 3 Tahun 2009.

bahwa Hakim Konstitusi adalah pejabat negara.³⁵ sebagaimana Gambar 2. Pada Gambar 2, MPR dan BPK tidak disebutkan sebagai lembaga

Gambar 2.

Lembaga-lembaga Negara yang memegang Kekuasaan Menurut UUD 1945.



Sumber: MPR RI³⁶

Berdasarkan hal tersebut, maka penyebutan mengenai pemegang jabatan dalam lembaga-lembaga negara utama tersebut sebagai pejabat negara, tidak berada di masing-masing undang-undang (kecuali MA dan MK), namun di dalam Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara.

Ketujuh lembaga negara yang digambarkan sejajar teratas sebagaimana Gambar 1, berbeda dengan gambar lembaga-lembaga negara yang memegang kekuasaan menurut UUD

negara yang memegang kekuasaan menurut UUD.

Distribusi kekuasaan di dalam UUD 1945 hanya menyebutkan kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang oleh Presiden, kekuasaan membentuk undang-undang yang dipegang oleh DPR (yang dalam pelaksanaannya memerlukan pembahasan dan persetujuan bersama dengan Presiden dan untuk undang-undang tertentu harus mempertimbangkan dan mengikutsertakan DPD dalam pembahasan), dan kekuasaan kehakiman yang dipegang oleh MA dan MK. Hal ini menyisakan pertanyaan tentang kekuasaan apa yang dimiliki oleh MPR dan BPK. Dengan demikian, pilihannya adalah memberikan sebutan bagi kekuasaan yang dimiliki oleh MPR dan BPK, seperti MPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk/

³⁵ Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 pada Pasal 5 menyebutkan bahwa hakim konstitusi adalah pejabat negara.

³⁶ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Bahan Tayangan Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, cetakan kedua belas. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012, hal. 7.

mengubah Undang-Undang Dasar, dan BPK pemegang kekuasaan memeriksa keuangan negara. Pilihan berikutnya, menjadikan MPR sebagai *joint session* antara DPR dan DPD sehingga bukan organ yang berdiri sendiri dan permanen, sedangkan BPK sebagai lembaga penunjang DPR (atau dan DPD) karena laporan hasil pemeriksaannya merupakan bahan bagi pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah. Untuk kondisi saat ini, harus tetap diterima bahwa MPR dan BPK adalah lembaga negara utama.

Masih dalam organ negara yang utama, permasalahan berikutnya adalah apakah perlu ada perbedaan antara kedudukan Presiden dengan Wakil Presiden, Pimpinan MPR, Pimpinan DPR, dan Pimpinan DPD dengan Anggotanya, Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, Hakim Agung dan semua hakim di bawah MA, Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim Konstitusi, serta Ketua, Wakil Ketua, dan anggota BPK? Sebagai pejabat negara tidak perlu dibedakan, kesemuanya adalah pejabat negara, namun untuk hak administrasi dan keprotokolan perlu dibedakan. Artinya, kesemuanya adalah pejabat negara, namun tentunya ada hak administrasi dan keprotokolan yang berbeda antara pimpinan dengan anggota.

Khusus untuk hakim, terdapat perbedaan antara Undang-Undang tentang Mahkamah Agung dengan Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman. Undang-Undang tentang Mahkamah Agung menyebutkan secara terbatas siapa yang termasuk dalam pejabat negara, yaitu Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, Hakim Agung di MA. Di dalam Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, hakim sebagai pejabat negara, bukan hanya hakim agung di MA, melainkan juga seluruh hakim. Hal ini dinyatakan dalam undang-undang bahwa hakim pengadilan di bawah Mahkamah Agung merupakan pejabat negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang berada pada badan peradilan di bawah Mahkamah Agung.³⁷ Selain terdapat kontradiksi, hal ini akan menimbulkan

³⁷ Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

permasalahan tersendiri apabila seorang hakim yang baru diangkat kemudian menjadi pejabat negara yang setara dan sama kedudukannya dengan Presiden, Hakim Agung, Hakim Konstitusi, Anggota MPR, DPR, dan DPD, atau Anggota BPK, meskipun hak administrasi keuangan dan protokolernya bisa dibedakan,

Undang-undang kekuasaan kehakiman sebelumnya tidak menyebutkan hakim sebagai pejabat negara. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 menyebutkan bahwa hakim adalah pejabat yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang.³⁸ Baru kemudian berdasarkan Undang-undang yang baru tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa Hakim dan hakim konstitusi adalah pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam undang-undang.³⁹

Apabila mengacu pada pendapat Bagir Manan, bahwa MA adalah lembaga negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara, maka semua hakim di seluruh tingkatan memang mewakili negara. Artinya, secara fungsi, semua hakim mewakili negara. Hal ini berarti semua hakim dapat dikatakan pejabat negara, namun menyetarakan hakim baru dengan hakim agung secara kedudukan dirasakan kurang tepat.

Menurut Eka Martiana Wulansari, pemberian status "pejabat negara" pada jabatan hakim, dari sebelumnya sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), didasari pemikiran bahwa hakim adalah personil yang menyelenggarakan kekuasaan di bidang yudikatif dan bukan di bidang eksekutif sehingga status yang melekat pada hakim bukan PNS.⁴⁰ Status hakim sebagai PNS sangat memungkinkan terjadinya intervensi atas kebebasan hakim karena persoalan struktural, psikologis, dan watak korps serta birokrasi yang membawa atau

³⁸ Pasal 31 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

³⁹ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁴⁰ Eka Martiana Wulansari, "Pengaturan Profesional Jabatan Hakim dalam Undang-Undang", dalam Jurnal online, http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/JURNAL%20JABATAN%20HAKIM.pdf, diakses 5 Oktober 2016.

menuntut ikatan tertentu. Kemandirian hakim dalam negara hukum (*rechtstaat*) adalah mutlak. Hal ini sesuai dengan prinsip “*The International Commission of Jurist*” yaitu peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*).⁴¹ Perubahan status hakim menjadi bukan PNS (dalam arti sama dengan PNS pada umumnya) dapat dibenarkan, namun bukan berarti perubahan tersebut kemudian menjadikan semua hakim sebagai pejabat negara. Kemudian untuk kemandirian juga bukan berarti dengan memberikan kedudukan sebagai pejabat negara sebagai indikator kemandirian.

Berdasarkan hal tersebut, tepat kiranya dilakukan pembedaan antara pejabat negara yang satu dengan yang lain, sebagaimana pendapat Jimly Asshiddiqie, yaitu adanya organ lapis pertama atau lembaga tinggi negara. Pejabat di dalam lembaga tinggi negara ini kemudian disebut sebagai pejabat tinggi negara. Namun yang disebut sebagai pejabat tinggi negara untuk MA hanya Hakim Agung termasuk hakim *ad hoc* yang berada di Mahkamah Agung. Untuk tidak merancukan konteks pemahaman dengan konsep lembaga tertinggi dan tinggi negara yang pernah ada, maka sebaiknya digunakan lembaga negara utama dan pejabatnya adalah pejabat negara utama.

Selanjutnya berdasarkan Gambar 1, di bawah ketujuh lembaga tersebut, terdapat Komisi Pemilihan Umum, Menteri, dewan pertimbangan presiden, TNI, Polri, dan Komisi Yudisial. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa organ-organ tersebut termasuk organ lapis kedua atau lembaga negara. Dikaitkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini (setidaknya berdasarkan UU ASN) permasalahan paling krusial terdapat pada organ yang berupa komisi. Komisi pemilihan umum disebutkan di dalam konstitusi tetapi tidak termasuk dalam pejabat negara, sedangkan komisi pemberantasan korupsi yang tidak disebutkan di dalam konstitusi justru disebut sebagai pejabat negara.

⁴¹ *Ibid.*

Perbedaan pengaturan mengenai komisi di UUD 1945 dan di undang-undang juga menimbulkan pertanyaan. Sukmariningsih mempertanyakan mengapa hanya Komisi Yudisial yang diatur dalam konstitusi, karena berdasarkan fungsinya, komisi yang lain seperti Komisi Hak Asasi Manusia mempunyai peran yang lebih besar dalam perlindungan hak asasi manusia.⁴² Ketidakjelasan lembaga yang disebut komisi, menurut Puguh Windrawan juga terlihat dari putusan Mahkamah Konstitusi. Menurutnya, terdapat inkonsistensi putusan MK terkait lembaga negara yang dapat dilihat dengan membandingkan putusan MK No. 005/PUU-I/2003 dengan Putusan MK No. 030/SKLN-IV/2006. Pada Putusan MK No. 005/PUU-I/2003, MK menyatakan bahwa Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) adalah sebuah lembaga negara, tetapi sebaliknya, pada Putusan MK No. 030/SKLN-IV/2006, KPI dianggap bukan sebagai lembaga negara, karena tidak disebutkan secara jelas keberadaannya dalam UUD 1945.⁴³

Hasil penelusuran terhadap setiap undang-undang untuk jabatan-jabatan tersebut adalah sebagai berikut: Penyebutan Menteri sebagai pejabat negara tidak berada di dalam batang tubuh undang-undang, melainkan di dalam penjelasan pasal. Undang-undang hanya menyebutkan bahwa Menteri diangkat oleh Presiden. Penjelasan pasal ini menyebutkan Menteri dalam ketentuan ini adalah pejabat negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁴⁴ Selain menteri, terdapat pejabat setingkat menteri, yaitu Jaksa Agung, Kepala Kepolisian RI, Panglima TNI, Sekretaris Kabinet.⁴⁵ Jaksa Agung dan

⁴² Retno Mawarini Sukmariningsih, *Penataan Lembaga Negara Mandiri dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 26, Nomor 2, Juni 2014, hal. 200.

⁴³ Puguh Windrawan, *Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Keberadaan Lembaga Negara*, Jurnal Judisial, Volume 7 No. 1 April 2014, hal. 100.

⁴⁴ Pasal 22 ayat (1) dan penjelasan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang tentang Kementerian Negara.

⁴⁵ “Lembaga Setingkat Menteri dan Lembaga Lain”, <http://www.menpan.go.id/kelembagaan/547-lembaga-setingkat-menteri-dan-lembaga-lain>, diakses 20 Juli 2016.

Sekretaris Kabinet tidak terdapat di dalam Gambar 1. Namun justru hanya Jaksa Agung yang disebutkan di dalam undang-undangnya sebagai pejabat negara,⁴⁶ sementara Kapolri, Panglima TNI, dan Sekretaris kabinet tidak disebut sebagai pejabat negara dalam undang-undang organiknya.

Dewan pertimbangan presiden terdapat dalam Gambar 1 di bawah Presiden. Undang-Undang tentang Dewan Pertimbangan Presiden tidak menyebutkan bahwa anggota Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) adalah pejabat negara.⁴⁷ Wantimpres adalah pengganti Dewan Pertimbangan Agung yang sudah dibubarkan berdasarkan perubahan UUD 1945. Sebelum perubahan, lembaga DPA merupakan lembaga tinggi negara yang sejajar dengan Presiden sehingga merupakan pejabat tinggi negara. Namun berdasarkan perubahan UUD, Wantimpres kemudian dimasukkan dalam rumpun kekuasaan pemerintahan dan menjadi kewenangan presiden untuk membentuknya, sehingga dewan ini berada di bawah Presiden. Dengan demikian, anggota Wantimpres bukan pejabat negara utama, namun hanya sebagai pejabat negara yang setingkat dengan pembantu Presiden lainnya atau Menteri.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dijelaskan bahwa bagan kelembagaan negara di lapis kedua yang berada di bawah Presiden digambarkan meliputi kementerian negara,

dewan pertimbangan presiden, serta TNI dan Polri. Kementerian Negara yang di dalamnya juga termasuk pejabat setingkat menteri dapat disamakan kedudukannya sebagai pejabat negara. Dalam kategori ini adalah Sekretaris Kabinet, Jaksa Agung, Panglima TNI, dan Kapolri. Di dalam lembaga pemegang kekuasaan pemerintahan, kemungkinan akan dibentuk badan-badan yang menunjang pelaksanaan pemerintahan seperti Badan Intelegen Negara (BIN), BNN, BKPM, BPOM, Badan Ekonomi Kreatif, dan sebagainya yang oleh Kemenpan dan RB dikategorikan ke dalam Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Non Struktural.⁴⁸ Terhadap badan-badan yang berada di ranah eksekutif, selain Sekretaris Kabinet, Jaksa Agung, Panglima TNI, dan Kapolri, tidak perlu disebut sebagai pejabat negara, kecuali presiden memberikan kedudukan pada pejabatnya menjadi setingkat menteri.

Sementara justru yang terlewat dari bagan di Gambar 1 adalah Duta Besar yang mewakili kepentingan negara di luar negeri. Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh adalah pejabat negara.⁴⁹ Undang-Undang tentang Hubungan Luar Negeri menyebutkan bahwa Presiden dapat menunjuk pejabat negara selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah, atau orang

⁴⁶ Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menyebutkan Jaksa Agung adalah pejabat negara. Namun Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menyebutkan Kapolri adalah pejabat negara. Demikian pula UU No. 34 tahun 2004 tentang Tentara nasional Indonesia juga tidak menyebutkan panglima TNI sebagai pejabat negara.

⁴⁷ Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 19 Tahun 2006 tentang Dewan Penasihat Presiden hanya menyebutkan bahwa Anggota Dewan Pertimbangan Presiden tidak boleh merangkap jabatan sebagai: a. pejabat negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan; b. pejabat struktural pada instansi pemerintah; c. pejabat lain; d. pimpinan partai politik, pimpinan organisasi kemasyarakatan, pimpinan lembaga swadaya masyarakat, pimpinan yayasan, pimpinan badan usaha milik negara atau badan usaha milik swasta, pimpinan organisasi profesi, dan pejabat struktural pada perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta.

⁴⁸ Lembaga Pemerintah Non Kementerian berjumlah 28 dapat dilihat di <http://www.menpan.go.id/kelembagaan/548-lembaga-pemerintah-non-kementerian>, sementara lembaga Non Struktural berjumlah 88 yang dapat dilihat di <http://www.menpan.go.id/kelembagaan/549-lembaga-non-struktural>.

⁴⁹ Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh adalah pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara. (2) Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh mewakili negara dan bangsa Indonesia dan menjadi wakil pribadi Presiden Republik Indonesia di suatu negara atau pada suatu organisasi internasional. (3) Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh yang telah menyelesaikan masa tugasnya mendapat hak keuangan dan administratif yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Ayat (3) "Hak keuangan dan administratif" yang dimaksudkan dalam ayat ini adalah hak pensiun sebagai pejabat negara bagi Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh yang telah menyelesaikan tugasnya, termasuk janda, duda, dan anaknya.

lain untuk menyelenggarakan Hubungan Luar Negeri di bidang tertentu. Dalam melaksanakan tugasnya, pejabat negara selain Menteri Luar Negeri, pejabat pemerintah, atau orang lain tersebut melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Menteri.⁵⁰

Lembaga yang disebutkan kemudian adalah bank sentral. Lembaga ini berdasarkan perubahan UUD 1945 tidak berada di ranah eksekutif dan memiliki kemandirian dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia tidak menyebutkan Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur Bank Indonesia sebagai pejabat negara. Namun UU ASN menyebutkan sebagai pejabat negara.

Berikutnya terdapat Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Yudisial. Komisi Yudisial telah tegas disebutkan di dalam undang-undang tentang Komisi Yudisial bahwa Komisi Yudisial mempunyai 7 (tujuh) orang anggota. Anggota Komisi Yudisial adalah pejabat negara.⁵¹ Yang perlu ditekankan bahwa berdasarkan Gambar 1, Komisi Yudisial berada di lapis kedua, sehingga tidak sejajar dengan MA dan MK sebagai lembaga negara utama.

Sementara “suatu komisi pemilihan umum” yang kemudian diatur dalam UU tentang Penyelenggaraan Pemilu, tidak disebutkan sebagai pejabat negara, baik secara *de jure* maupun *de facto*. Hal ini dikarenakan kedudukan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tidak disebutkan definisi kelembagaannya dalam kategori lembaga tertentu. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum tidak menjelaskan hal tersebut, sehingga selama ini KPU dimasukkan dalam kategori lembaga lainnya sebagai Lembaga Pemerintah Non Struktural.⁵² Hal ini justru menjadi kontradiktif dengan Komisi Pemberantasan Korupsi yang keberadaannya tidak disebut

secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terdiri atas Pimpinan Komisi, Tim Penasihat, dan Pegawai KPK. Berdasarkan undang-undang, Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang susunannya terdiri dari Ketua dan empat orang wakil ketua adalah pejabat negara. Sementara untuk Tim Penasihat dan pegawai KPK sebagai pelaksana tugas tidak disebutkan sebagai pejabat negara.⁵³ Kemudian terdapat pula Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM yang membentuk Komnas HAM. Namun tidak disebutkan bahwa komisioner Komnas HAM sebagai pejabat negara.

Penyebutan pejabat negara untuk komisioner di dalam UU ASN berdasarkan pada UU yang berlaku, yaitu apabila undang-undang tidak menyebutkan sebagai pejabat negara, maka tidak dimasukkan sebagai pejabat negara. Hal ini akan menjadikan pengklasifikasian pejabat negara menjadi subjektif. Seharusnya untuk jabatan komisioner, penetapan apakah pejabat negara atau bukan tidak diserahkan pada pembentuk undang-undang, namun memang sudah berdasarkan kriteria. Jimly menyebutkan kriteria hierarki sumber normatif yang menentukan kewenangannya dan kualitas fungsinya. Berdasarkan kriteria hierarki sumber norma, maka lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 memenuhi kriteria tersebut dan lebih kuat dibandingkan yang berdasarkan undang-undang. Jika diperlukan yang di luar UUD 1945, maka kriteria berikutnya adalah dibentuk dengan undang-undang, dan urgensi pembentukannya karena kewenangan tersebut tidak ada yang melaksanakan di lembaga-lembaga lain dan fungsinya setingkat dengan kementerian.

Setelah komisi-komisi, terdapat badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Penafsiran terhadap hal ini kemudian berbeda-beda. Apakah badan yang sekarang ini ada atau untuk mengantisipasi kebutuhan di masa yang akan datang. Asumsi badan ini sudah ada apabila Kejaksaan Agung

⁵⁰ Pasal 7 ayat (1) UU No. 37 tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri.

⁵¹ Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial.

⁵² <http://jdih.kpu.go.id/beritadetail-157>, diakses 5 Oktober 2016.

⁵³ Pasal 21 Undang-Undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

dikategorikan sebagai badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Namun hal ini menjadi duplikasi apakah Kejaksaan Agung berada di ranah eksekutif atau ranah yudikatif. Badan ini dapat pula berarti Pengadilan HAM *ad hoc* yang berwenang mengadili kasus pelanggaran berat HAM. Artinya hakim pada pengadilan HAM *ad hoc* apabila dibentuk nantinya termasuk dalam kategori pejabat negara.

Lembaga atau organ lapis berikutnya atau lapis ketiga adalah lembaga daerah dengan pejabatnya disebut sebagai pejabat daerah. Di dalam Gambar 1, lembaga yang berada di dalam kategori ini adalah Perwakilan BPK Provinsi, Pemerintahan Daerah Provinsi yang terdiri dari Gubernur dan DPRD Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri dari Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota, serta lingkungan Peradilan (Umum, Agama, Militer, dan TUN).

Kontradiksi akan terjadi pada kepala daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) yang berdasarkan UU ASN termasuk dalam kategori pejabat negara. Di Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah juga tidak disebutkan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah pejabat daerah. Yang disebutkan sebagai pejabat daerah adalah anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota.⁵⁴ Mengacu pada konsep Bagir Manan bahwa sebuah lembaga disebut lembaga negara apabila menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara. Kepala daerah tidak dapat bertindak untuk dan atas nama negara, melainkan hanya terbatas pada daerahnya, sehingga diseharusnya disebut lembaga daerah. Hal ini sejalan juga dengan konsep Jimly Asshiddiqie, bahwa kepala daerah termasuk dalam kategori organ lapis ketiga. Apabila kepala daerah dikategorikan sebagai

pejabat negara yang sama dengan Menteri, maka akan terjadi kerancuan karena dalam prakteknya kepala daerah masih terkesan di bawah hierarki Menteri, khususnya Menteri Dalam Negeri.

Lingkungan Peradilan di bawah MA terdiri dari Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Militer, dan Peradilan Agama. Untuk tingkat provinsi, terdapat pengadilan tinggi, walaupun untuk Peradilan TUN dan Peradilan Militer tidak terdapat di semua provinsi. Dengan demikian, Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim di Pengadilan Tinggi (Hakim Tinggi) adalah Pejabat Daerah Provinsi. Sementara untuk tingkat kabupaten/kota, Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim di pengadilan negeri adalah Pejabat Daerah Kabupaten/Kota.

Di luar yang terdapat pada Gambar 1, masih terdapat beberapa jabatan yang pantas masuk dalam kategori pejabat daerah. Sebagaimana konstruksi eksekutif di tingkat pusat, yang terdapat Jaksa Agung, Kapolri, dan Panglima TNI, maka di daerah terdapat pimpinan kejaksaan, pimpinan kepolisian, dan pimpinan satuan teritorial TNI di daerah. Apabila dikonstruksikan sama, maka pimpinan kejaksaan, pimpinan kepolisian, dan pimpinan satuan teritorial TNI di daerah adalah pejabat daerah. Konsep ini kemudian mirip dengan konsep Forkopimda (Forum Komunikasi Pimpinan Daerah) sebagaimana dimaksud dalam UU Pemerintahan Daerah. Anggota Forkopimda provinsi dan Forkopimda kabupaten/kota terdiri atas pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian, pimpinan kejaksaan, dan pimpinan satuan teritorial Tentara Nasional Indonesia di daerah.⁵⁵

Berbeda dengan konsep Muspida sebelumnya yang menyertakan Ketua Pengadilan, dalam Forkopimda, Ketua Pengadilan tidak termasuk karena berbeda rumpun dengan pemerintahan daerah dan secara fungsinya, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang bebas dari pengaruh kekuasaan apapun. Namun demikian, bukan berarti Pimpinan Pengadilan

⁵⁴ Pasal 95 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa anggota DPRD provinsi adalah pejabat daerah provinsi. Sementara Pasal 148 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa anggota DPRD kabupaten/kota adalah pejabat daerah kabupaten/kota.

⁵⁵ Pasal 26 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

tidak dapat dimasukkan dalam kategori pejabat daerah.

Lembaga lain di daerah yang sifatnya mandiri adalah Komisi Pemilihan Umum. Apabila di pusat komisioner KPU sudah selayaknya menjadi pejabat negara, maka komisioner di daerah akan menjadi pejabat daerah. Mengingat komisi pemilihan umum saat ini dikonstruksikan terdiri dari tiga lembaga, yaitu KPU, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), maka anggota Bawaslu Provinsi juga termasuk pejabat daerah, namun tidak untuk anggota Panwas kabupaten/kota. Konstruksi lembaga Komisi Pemilihan Umum masih berubah-ubah berdasarkan kebutuhan. Semula tidak ada Bawaslu, kemudian diadakan Bawaslu, bahkan ditambah dengan DKPP. Tidak menutup kemungkinan, suatu saat nanti akan kembali hanya ada komisioner KPU.

Hal yang perlu dikaji berikutnya terkait dengan masalah keuangan yang merupakan implikasi dari klasifikasi jabatan. Dalam arti, kedudukan sebagai pejabat negara tentunya akan diikuti dengan hak keuangan tertentu yang diperolehnya dari negara. Sebagai contoh, adanya Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2016 mengenai Pemberian Gaji, Pensiun, atau Tunjangan Ketiga Belas kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun atau Tunjangan. Peraturan Pemerintah ini menjadi dasar pemberian gaji, pensiun, atau tunjangan ketiga belas kepada PNS, prajurit TNI, anggota Polri, Pejabat Negara, dan penerima pensiun atau tunjangan. Selanjutnya terdapat pula Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2016 tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya dalam Tahun Anggaran 2016 kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pejabat Negara. Peraturan Pemerintah ini menjadi dasar pemberian Tunjangan Hari Raya (THR) kepada PNS, prajurit TNI, anggota Polri, dan Pejabat Negara.

Di dalam Peraturan Pemerintah mengenai pemberian THR telah dikategorikan PNS,

prajurit TNI, anggota Polri, dan pejabat negara, namun kemudian terdapat ketentuan Pasal 8 yang menyebutkan bahwa ketentuan pemberian THR dalam PP ini berlaku juga bagi:

- a. pejabat lain yang hak keuangan atau administratifnya disetarakan atau setingkat:
 - 1) menteri;
 - 2) Pejabat Pimpinan Tinggi;
- b. Wakil Menteri;
- c. Staf Khusus di lingkungan Kementerian;
- d. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- e. Hakim *ad hoc*;
- f. pegawai lainnya yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian pada kementerian/ lembaga.

Adanya ketentuan ini paling tidak menunjukkan dua hal. Pertama, terdapat jabatan-jabatan yang belum terakomodir dalam klasifikasi jabatan yang menjadi judul Peraturan Pemerintah, yaitu prajurit TNI, anggota Polri, dan pejabat negara, namun negara merasa perlu memberikan THR. Kedua, terdapat jabatan yang dikecualikan dalam definisi pejabat negara, namun kemudian diberikan hak keuangan (THR) sama seperti pejabat negara, seperti anggota DPRD dan hakim *ad hoc*. Dengan kata lain, terdapat jabatan yang belum diklasifikasikan dan klasifikasi untuk pejabat negara masih belum terkonsep secara benar.

Kedua Peraturan Pemerintah tersebut juga mengatur mengenai sumber pembiayaan dalam pemberian gaji ketiga belas dan THR. Pasal 9 PP No. 20 Tahun 2016 menyebutkan bahwa anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan peraturan pemerintah ini dibebankan pada:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bagi:
 1. PNS yang bekerja pada Pemerintah Pusat;
 2. Prajurit TNI;
 3. Anggota Polri;
 4. Pejabat Negara selain Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati/Walikota, dan Wakil Bupati/Walikota;
 5. Pejabat dan pegawai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a, huruf b, huruf c, huruf e, dan huruf f.

b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bagi:

1. PNS yang bekerja pada Pemerintahan Daerah;
2. Gubernur dan Wakil Gubernur;
3. Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota, dan
4. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Hal yang ingin dikritisi di sini adalah klasifikasi sebagai pejabat negara, namun penganggarannya tidak menggunakan APBN melainkan APBD, yaitu untuk gubernur dan wakil gubernur serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota. Kemudian untuk pejabat dan pegawai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 anggarannya dibebankan pada APBN, namun dikecualikan bagi anggota DPRD. Analisis ini bukan bermaksud mempermasalahkan boleh tidaknya pembebanan anggaran pada APBN atau APBD, namun untuk menunjukkan sekali lagi bahwa pengklasifikasian jabatan dan kategori pejabat negara yang ada sekarang ini masih belum tepat. Pengklasifikasian pejabat negara yang bermasalah tersebut terlihat pada kepala daerah dan wakilnya, anggota DPRD, dan pejabat yang belum diklasifikasikan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8.

Berdasarkan seluruh uraian tersebut, analisis terhadap klasifikasi jabatan dan pejabat negara dapat mengacu pada pendapat Jimly Asshiddiqie bahwa hierarki antarlembaga negara penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara. Dari segi hierarkinya, dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara, sedangkan lapis ketiga merupakan lembaga daerah.

Untuk organ lapis pertama akan lebih baik disebut sebagai lembaga negara utama dibandingkan dengan lembaga tinggi negara. Pajabatnya kemudian disebut dengan pejabat negara utama. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara dan pajabatnya disebut sebagai pejabat negara. Sedangkan lembaga daerah pajabatnya adalah pejabat daerah.

Dalam hal lembaga mana saja yang termasuk di dalam lembaga negara utama atau siapa saja pejabat negara utama, tidak terdapat perbedaan kecuali apabila dimaksudkan menyamakan kedudukan antara Hakim Agung di MA dengan seluruh hakim di lingkungan pengadilan di bawahnya. Karena berdasarkan analisis, yang menjadi pejabat negara utama hanya Hakim Agung di MA. Perbedaan juga terdapat pada organ lapis kedua dan organ lapis ketiga. Adapun klasifikasi tersebut apabila digambarkan dalam tabel adalah sebagai berikut:

Jenis Lembaga	Klasifikasi Pejabat	Jabatan
Lembaga Tinggi Negara/ Lembaga Negara Utama	Pejabat Negara Utama	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presiden dan Wakil Presiden; 2. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota MPR, 3. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota DPR, 4. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota DPD, 5. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Agung pada MA; 6. Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi, dan 7. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan.
Lembaga Negara	Pejabat Negara	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menteri, 2. Kapolri, 3. Panglima TNI, 4. Jaksa Agung, 5. Anggota Dewan Pertimbangan Presiden, 6. Gubernur, Deputi Gubernur Senior, dan Deputi Gubernur Bank Indonesia, 7. Komisioner Komisi Yudisial, 8. Komisioner Komisi Pemilihan Umum (termasuk anggota Bawaslu dan DKPP)

Jenis Lembaga	Klasifikasi Pejabat	Jabatan
Lembaga Daerah Provinsi	Pejabat Daerah Provinsi	<ol style="list-style-type: none"> Gubernur dan Wakil Gubernur, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota DPRD Provinsi, Kepala Kepolisian Daerah, Kepala Kejaksaan Tinggi, Pimpinan satuan teritorial Tentara Nasional Indonesia di Daerah. Ketua dan Wakil Ketua, dan hakim tinggi pada Pengadilan Tinggi, Komisioner KPU Provinsi, Anggota Bawaslu Provinsi.
Lembaga Daerah Kabupaten/Kota	Pejabat Daerah Kabupaten/Kota	<ol style="list-style-type: none"> Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Walikota, Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota DPRD kabupaten/kota, Pimpinan satuan teritorial Kepolisian RI Kepala Kejaksaan Negeri, Pimpinan satuan teritorial TNI, Ketua dan Wakil Ketua, dan hakim pada pengadilan tingkat pertama, Komisioner KPU kabupaten/kota.

Berdasarkan tabel tersebut maka perlu ada tiga pembagian klasifikasi pejabat, yaitu pejabat negara utama; pejabat negara, pejabat daerah, yang terdiri dari pejabat daerah provinsi, dan pejabat daerah kabupaten/kota.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dapat disimpulkan bahwa banyak terminologi yang

digunakan dalam peraturan perundang-undangan untuk menyebutkan klasifikasi jabatan dalam kelembagaan negara saat ini, yaitu penyelenggara negara, pejabat negara, pejabat pemerintahan (baik pusat maupun daerah), pejabat publik, pejabat struktural, dan pejabat lain yang memiliki fungsi strategis. Terminologi dan klasifikasi tersebut dirumuskan berdasarkan kepentingan masing-masing undang-undang. Hal ini mengakibatkan terminologi dan klasifikasi jabatan yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan saat ini masih belum sistematis dan menimbulkan banyak kerancuan, sehingga akan lebih baik apabila klasifikasi jabatan dalam kelembagaan negara tersusun secara seragam secara peristilahan dan sistematis.

Pengaturan yang tidak sistematis dan tidak mendasarkan pada konsep-konsep tersebut, berimplikasi pada pendefinisian pejabat negara. Definisi pejabat negara selama ini mengacu pada Undang-Undang tentang ASN. Padahal undang-undang tersebut tidak dimaksudkan untuk mendefinisikan pejabat negara, melainkan untuk kepentingan pengaturan apabila seorang pegawai ASN mencalonkan atau menjadi pejabat negara. Hal ini mengakibatkan banyaknya bermunculan perbedaan pendapat mengenai siapa saja yang seharusnya masuk dalam kategori pejabat negara dan siapa yang bukan. Paling tidak terdapat permasalahan mengenai istilah pejabat negara untuk hakim, kepala daerah, dan beberapa komisioner.

B. Saran

Klasifikasi pejabat negara yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan saat ini masih belum jelas dan tidak ditetapkan berdasarkan konsep, karena ada yang hanya diserahkan pada pembentuk undang-undang atau apa yang tertulis secara eksplisit di undang-undang. Untuk mengatasi permasalahan tersebut maka klasifikasi jabatan dalam kelembagaan negara dapat disusun secara terkonsep. Klasifikasi jabatan tersebut perlu ditetapkan berdasarkan tiga lapis. Lapis pertama adalah lembaga negara utama yang

pejabatnya disebut pejabat negara utama. Lapis kedua adalah lembaga negara yang pejabatnya disebut pejabat negara. Lapis ketiga adalah lembaga daerah yang pejabatnya disebut sebagai pejabat daerah. Pejabat daerah tersebut terdiri dari dua kategori, yaitu pejabat daerah provinsi dan pejabat daerah kabupaten/kota. Sebagai tindak lanjutnya, maka perlu dilakukan perubahan terhadap peraturan perundang-undangan dengan mengacu pada terminologi dan klasifikasi yang jelas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2009.

Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V*. Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990.

Harun, Refly, Zainal A.M. Husein, dan Bisariyadi (ed.), *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004.

Jeddawi, Murtir. *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2012.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, New York: Russel&Russel, 1961.

Jurnal

Eddyono, Luthfi Widagdo. *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 3, Juni 2010.

Hakim, Lukman. *Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*. Puskasi FH Universitas Widyagama Malang. Jurnal Konstitusi, Vol. IV, No. 1, Juni 2011.

Sukmariningsih, Retno Mawarini. *Penataan Lembaga Negara Mandiri dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Mimbar Hukum, Volume 26, Nomor 2, Juni 2014.

Windrawan, Puguh. *Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Keberadaan Lembaga Negara*, Jurnal Judisial, Volume 7 No. 1 April 2014, hal. 100.

Wulansari, Eka Martiana. “Pengaturan Profesional Jabatan Hakim dalam Undang-Undang”, dalam Jurnal online, http://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/JURNAL%20JABATAN%20HAKIM.pdf, diakses 5 Oktober 2016.

Putusan Pengadilan dan Peraturan Perundang-Undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 32/PUU-XII/2014.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dua kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4958).

_____, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 3851).

_____, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 3882).

_____, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4168).

- _____, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4250).
- _____, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 5226).
- _____, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 67; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4401).
- _____, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 127; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4439).
- _____, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Penasihat Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 108; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4670).
- _____, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4846).
- _____, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4899).
- _____, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4916).
- _____, Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 5076).
- _____, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 125; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 5166).
- _____, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 5246).
- _____, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 106; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 5250).
- _____, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 5494).
- _____, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 5650).
- _____, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 5587).

United Nations Convention against Corruption, General Assembly Resolution 58/4 of 31 October 2003.

Website

Asshiddiqie, Jimly. "Lembaga Negara" dalam <http://www.jimly.com/pemikiran/view/13> diakses tanggal 10 Oktober 2016.

"Lembaga Setingkat Menteri dan Lembaga Lain", <http://www.menpan.go.id/kelembagaan/547-lembaga-setingkat-menteri-dan-lembaga-lain>, diakses 20 Juli 2016.

"Lembaga Pemerintah Non Kementrian" <http://www.menpan.go.id/kelembagaan/548-lembaga-pemerintah-non-kementrian>,

"Lembaga Non Struktural" <http://www.menpan.go.id/kelembagaan/549-lembaga-non-struktural>.

<http://kbbi.web.id/jabat>, diakses 15 Juli 2016.

"Perbedaan Lembaga Negara dan Alat Negara" dalam <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt55f97e4ed1e36/perbedaan-lembaga-negara-dan-alat-negara>, diakses tanggal 5 Juli 2016.

"Mendagri Usul Komisioner KPU dan Bawaslu Jadi Pejabat Negara" <http://nasional.kompas.com/read/2016/07/14/22450771/mendagri.usul.komisioner.kpu.dan.bawaslu.jadi.pejabat.negara>, diakses 6 Juli 2016.

<http://jdih.kpu.go.id/beritadetail-157> diakses 15 Juli 2016.

Sumber Lain

Komisi Informasi Publik, Laporan Penyelenggaraan Kegiatan Penganugerahan Keterbukaan Informasi Badan Publik Tahun 2015 Jakarta, Istana Negara, 15 Desember 2015.

Sekretariat Jenderal MPR RI, *Bahan Tayangan Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, cetakan kedua belas. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012.