

PERLUNYA MENDISAIN ULANG INSTITUSI NEGARA (Ditinjau dari Keuangan Negara)

Oleh:

BAHARUDDIN ARITONANG

Anggota DPR dan BP MPR (Periode Tahun 1999 – 2004). Kini anggota BPK

ABSTRAK

Usai iklan Komisi Yudisial, muncul lagi iklan Komisi Kejaksaan. Setelah itu, akan muncul pula iklan yang membuka pendaftaran untuk calon anggota Komisi Kepolisian. Dari sisi pemasukan iklan yang mendapatkannya, sangat menguntungkan. Terutama bagi yang kemudian terjaring menjadi salah seorang anggota Komisi ini. Tidak sedikit yang gajinya berada sedikit di atas gaji anggota DPR yang menyusun undang-undang, termasuk undang-undang yang melahirkan komisi ini. Tapi dari segi mekanisme penyelenggaraan negara dan yang lebih berat lagi, dari sisi beban keuangan negara agaknya perlu kita pikir ulang. Jika kemudian komisi-komisi ini digabung dengan pejabat (tinggi) negara, ditambah dengan beban negara yang rutin berupa gaji pegawai negeri sipil, setengah sipil, sampai anggota TNI/Polri? Dan baru sekarang BPK berusaha menghitungnya. Apakah mungkin hal ini seperti yang terjadi di berbagai daerah, yang APBD nya habis untuk membayar gaji pejabat pemerintah, para anggota DPRD, dan keseluruhan pegawai negeri di daerah itu. Apabila ditanya, yang mana untuk bagian rakyat? sulit untuk menjawabnya. Maksudnya tentu bukan untuk bagikan langsung kepada rakyat daerah setempat, akan tetapi, yang akan menjadi fasilitas umum, katakanlah untuk Sekolah Dasar yang sudah banyak yang ambruk, jalan raya, membangun pasar, dan berbagai fasilitas sosial dan fasilitas umum lainnya. Gambarannya akan menjadi tragis.

Key Words: Komisi Yudisial, Institusi Negara.

Pendahuluan

Usai iklan Komisi Yudisial, muncul lagi iklan Komisi Kejaksaan. Setelah itu, akan muncul pula iklan yang membuka pendaftaran untuk calon anggota Komisi Kepolisian. Dari sisi pemasukan iklan yang mendapatkannya, sangat menguntungkan. Terutama bagi yang kemudian terjaring menjadi salah

seorang anggota Komisi ini. Tidak sedikit yang gajinya berada sedikit di atas gaji anggota DPR yang menyusun undang-undang, termasuk undang-undang yang melahirkan komisi ini.

Tapi dari segi mekanisme penyelenggaraan negara dan yang lebih berat lagi, dari sisi beban keuangan negara agaknya perlu kita pikir ulang. Jika

kemudian komisi-komisi ini digabung dengan pejabat (tinggi) negara, ditambah dengan beban negara yang rutin berupa gaji pegawai negeri sipil, setengah sipil, sampai anggota TNI/Polri? Dan baru sekarang Badan pemeriksa keuangan (BPK) berusaha menghitungnya. Apakah mungkin hal ini seperti yang terjadi di berbagai daerah, yang APBD nya habis untuk membayar gaji pejabat pemerintah, para anggota DPRD, dan keseluruhan pegawai negeri di daerah itu.

Apabila ditanya, yang mana untuk bagian rakyat? sulit untuk menjawabnya. Maksudnya tentu bukan untuk bagikan langsung kepada rakyat daerah setempat, akan tetapi, yang akan menjadi fasilitas umum, katakanlah untuk Sekolah Dasar yang sudah banyak yang ambruk, jalan raya, membangun pasar, dan berbagai fasilitas sosial dan fasilitas umum lainnya. Gambarannya akan menjadi tragis.

Lembaga Tinggi Negara

Dari segi pembagian kekuasaan negara, berdasarkan Undang Undang Dasar 1945 sebenarnya kita sudah mengenal lembaga tinggi negara. Dulu ada satu lembaga tertinggi negara, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Lantas lima lembaga tinggi negara, yakni

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Presiden, Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Tapi dengan perubahan UUD'45 penyebutan ini sudah mengalami perubahan sejalan dengan pencabutan Ketetapan MPR yang memberi nama seperti itu. Kini hanya dikenal lembaga-lembaga negara, walau pemberlakuannya (khususnya protokoler dan gaji) tampaknya masih mengikuti gaya lama. Lembaga-lembaga negara ini adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden/Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), Komisi Yudisial (KY), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Keunikan KY yang ingin saya bahas di sini. Tugasnya sebenarnya adalah “hanya” yang berkaitan dengan hakim. Saya masih ingat tatkala membahas hal ini di PAH I BP MPR: Mengapa harus masuk di UUD? Apakah tidak cukup hanya di undang-undang?. Bahkan dengan bercanda dapat saya katakan, ‘apa karena disini banyak ahli hukum, sehingga porsi hukum lebih besar.?’ Tapi, Itulah yang dinamakan dengan demokrasi, saling memberi dan saling menerima. Maka

jadilah Komisi Yudisial mendapat tempat di UUD'45. Tentang yang namanya KPU. Sebenarnya di UUD'45 hanya menyebut nama umum (dengan huruf kecil) dan baru disebut secara khusus (dengan huruf besar) di dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Dalam benak kami, sifatnya hanya *ad hoc*, ya ketika Pemilu ada.

Pelaksanaan tugas lembaga-lembaga negara ini agaknya masih mengikuti jejak pendahulunya, kecuali yang nyata-nyata telah mengalami perubahan. Diantaranya pemilihan Presiden/Wapres secara langsung oleh rakyat, sehingga tugas MPR untuk hal ini tidak ada lagi kecuali dalam situasi tertentu. Tentang Mahkamah Konstitusi tampaknya langsung menempati posisinya yang pas, yang barangkali memang telah terasa kebutuhannya sejak lama, dan barangkali juga jauh dari riak politik.

Yang agaknya masih bergejolak terus adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Salahsatu topik yang alot dalam perubahan UUD'45 waktu itu memang adalah pembentukan lembaga negara yang baru ini. Akhirnya lembaga yang terbentuk tak lebih dari hasil kompromi. Lagi pula persepsi terhadap lembaga negara inipun agaknya masih jauh dari apa

yang telah disepakati itu. Termasuk mereka-mereka yang terpilih menjadi anggota. Banyak yang merasa bagai senator, sebagaimana senator di negara-negara dengan bikameral sistem. Meski ditegaskan berdomisili di daerah, mereka sepanjang tahun berada di Jakarta. Baru ke daerah apabila ada kunjungan kerja.

Komisi-komisi

Sebenarnya, jika seluruh lembaga-lembaga negara ini berfungsi optimal, maka penyelenggaraan negara niscaya akan berjalan dengan baik. Karena yang namanya Presiden (dan Wakil Presiden) itu kan hanya terlihat sekotak di dalam gambar kelembagaan negara ini. Padahal, dalam kenyataannya, baik organisasi dan penyelenggaraannya (yang kita kenal sebagai penyelenggara pemerintahan) justru jauh lebih dominan ketimbang lembaga-lembaga negara lainnya. Fungsi apa yang tak ada di dalam pemerintah, mulai dari penegak hukum, fungsi legislasi (bukankah undang-undang kita ditetapkan bersama antara Presiden dengan DPR), fungsi budget (ya, pada dasarnya rancangan APBN juga berasal dari pemerintah), sampai fungsi kontrol serta audit (apabila sifatnya internal), dan sebagainya. Bahkan sebagian besar

pelaksana di lembaga-lembaga negara itu juga bagian dari pemerintahan (lihat misalnya Sekretariat Jenderal (dan karyawan) di lembaga-lembaga negara).

Tapi memang ketika memasuki masa reformasi, saya menyadari sendiri, gempuran terhadap lembaga-lembaga negara ini amat gencar. Bukan hanya dari dalam negeri, juga dari luar negeri. Bahwa salah satu penyebab *Colaps*-nya negara kita, karena penyelenggaraan negara (oleh lembaga-lembaga negara) tidak berfungsi optimal. Pengelolaan negara tidak lagi dapat diharapkan sepenuhnya kepada lembaga-lembaga negara yang formal. Perlu dibangun lembaga-lembaga masyarakat yang bersifat “setengah Negara”. Bukan hanya mengisi kekosongan, akan tetapi juga mengimbangi jalannya lembaga formal. Lembaga ini berfungsi untuk melengkapi lembaga formal. Ini mungkin yang disebut Emmy Hafild dengan *State Auxiliary Bodies* (lihat Kompas 21 April 2005).

Itulah saya lihat penyebab dan awal mula munculnya lembaga-lembaga sejenis. Meski ada yang lahir untuk membantu lembaga formal dibidang tertentu, katakanlah misalnya Presiden (karena itu muncul ide perlunya membentuk penasehat Presiden yang

dinamis, bukan seperti DPA dulu). Yang paling saya ingat adalah Komnas Hak Asasi Manusia, yang akhirnya kita lengkapi dengan TAP MPR, dan kini materi Hak Asasi Manusia malah menjadi bagian dari konstitusi kita. Menyusul kemudian berbagai macam komisi yang namanya mungkin kurang akrab bagi kita . Diantaranya KPPU (yang akhir-akhir ini menjadi populer karena mengangkat kasus penjualan tanker Pertamina. Entah sampai dimana ujungnya), Komisi Hukum Nasional (Keppres No. 15 Tahun 2000), Komisi Ombudsman (Keppres No. 44 Tahun 2000), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (Keppres No.77 Tahun 2003), Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap perempuan (Keppres No. 181 Tahun 1998), dan sebagainya.

Lain lagi yang dibentuk berdasarkan Undang-undang. Yang paling populer adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang umum dikenal dengan KPK (berdasar UU No. 30 Tahun 2002), Komisi Kepolisian (UU No.2 Tahun 2002), Komisi Penyiaran Indonesia (UU No.32 Tahun 2002), Komisi Kejaksaan (UU No.16 Tahun 2004), Komisi Rekonsiliasi untuk Kebenaran dan Keadilan , dan mungkin saja masih akan ada yang lain.

Tumpang Tindih

Barangkali memang ada kebutuhan pendamping lembaga formal atau mengisi kekosongan di dalam penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan. Tapi kadarnya tentulah amat kecil, terutama kalau lembaga-lembaga formal itu dapat kita fungsikan secara optimal.

Jika tidak, maka niscaya akan terjadi tumpang tindih dalam penyelenggaraan negara. Dalam bidang hukum misalnya disamping adanya lembaga negara dibidang kekuasaan kehakiman (Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan dilengkapi lagi dengan Komisi Yudisial), bukankah dibidang pemerintahan juga ada Menteri Hukum dan HAM, ada pula Badan Pembinaan Hukum Nasional, BPHN, setingkat lembaga pemerintah non departemen.

Sama halnya dengan Komisi Penyiaran Indonesia, yang dipemerintahkan telah dibentuk Lembaga Informasi Nasional dan Menteri Negara Komunikasi dan Informasi, yang kemudian sekarang menjadi setingkat Departemen, yakni Kementerian Komunikasi dan Informasi. Kalaulah komisi itu menjadi bagian dari kementerian ini apa penyiaran di

Indonesia tidak terawasi?. Bukankah untuk mengawasi pemerintahan (yang dalam hal ini Kementerian Komunikasi dan Informasi) masih ada Komisi I DPR RI. Bahkan masih ada DPD. Kalau masih kurang, bukankah masyarakat sendiri bisa mengawasinya, baik langsung maupun melalui mediamassa.

Komisi Kejaksaan dan Komisi Kepolisian tentu akan sama saja. Jaksa Agungnya toh juga berfungsi mengawasi seluruh jaksa. Sedang jaksa agungnya sendiri diawasi dan bertanggungjawab kepada presiden. Sama halnya dengan kepolisian, oleh kapolri yang bertanggungjawab kepada presiden. Sementara masukan kepada presiden bisa dari yang bersangkutan atau dari para penasehatnya yang lain. Secara keseluruhan pemerintahan ini diawasi oleh DPR (dan DPD) sebagai representasi dari rakyat. Di DPR sendiri ada komisi I dan komisi III yang mengawasi kepolisian dan kejaksaan. Kenapa tidak semua itu difungsikan?.

Demikian pula dengan komisi-komisi lainnya. Termasuk komisi-komisi yang menjadi pemberitaan pers setiap hari, komisi yang rame ing koran. Prinsip dasarnya adalah bagaimana kita memfungsikan yang ada, apakah itu

kelembagaan negara maupun lembaga pemerintahan. Atau barangkali kita membangun lembaga yang sepenuhnya milik masyarakat. Karena komisi-komisi ini juga susah kita klasifikasi, milik masyarakat atau bagian dari pemerintah. Karena kenyataannya di biayai oleh pemerintah.

Keuangan Negara

Dalam hal ini, jika mungkin diketahui masyarakat, bisa juga menjadi kaget. Buktinya ketika gaji di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) saja terungkap sudah menjadi berita. Bagaimana tidak. Gaji pimpinannya sekitar 36 juta rupiah. Gaji mereka jauh lebih tinggi dari gaji DPR yang membentuknya. Untuk karyawan saja paling rendah Rp. 3 juta. Begitu juga KPI, yang gajinya konon sekitar Rp. 30 juta. Sedang KPPU sekitar Rp.20 juta . Hasil pantauan kami, yang paling rendah Komnas HAM, sekitar Rp13 juta. Kalau dibuat rata-rata Komisi-komisi itu bergaji Rp.20 juta sebulan.

Kalau komisi kejaksaan dan komisi kepolisian terbentuk, hemat saya, gajinya tidak jauh dari itu. Anehnya, diantara komisi itu ada pula yang membentuk Penasehat, yang tentu pula

butuh gaji rutin. Belum lagi fasilitas yang mereka terima. Di Setneg sekarang sudah kabur pemisahan fasilitas bagi para pejabat negara. Ada pimpinan dan anggota dari komisi ini yang mendapat fasilitas yang sama dengan pejabat (tinggi) negara yang dibentuk berdasar konsitusi. Kalau jumlah itu semua digabung dengan gaji pegawai negeri sipil dan militer, ditambah gaji pejabat (tinggi) negara seperti MPR, DPD, DPR, Presiden (beserta Kabinetnya), Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan Komisi Yudisial, tentu akan bertambah terus. Apalagi kalau dilengkapi pula dengan lembaga lain, katakanlah Dewan Gubernur Bank Indonesia , yang segera akan dibebani dengan Dewan Supervisi . Dan masih banyak yang lainnya, yang pada akhirnya akan menjadi beban keuangan negara.

Jika pembentukan komisi ini masih berjalan terus, saya khawatir kebutuhan dana untuk penyelenggaraan negara akan menggelembung terus. Apalagi jika kecenderungannya juga meningkat terus karena tuntutan kenaikan gaji. Bisa-bisa seperti yang dialami berbagai daerah, APBN kita digerogoti oleh kebutuhan para pejabat atau

penyelenggara negara lainnya. Sudah tak ada lagi yang dapat dibagi untuk rakyat.

Karena itu, hemat saya, sudah perlu adanya disain ulang terhadap institusi negara. Para pimpinan negara perlu bertemu untuk merembukkan hal ini. Tentu saja dengan dipimpin langsung oleh kepala negara, yang dalam hal ini tak lain dari pada Presiden. Didalam pertemuan ini, tentu diikutkan semua pimpinan lembaga negara, dari Ketua MPR, ketua DPR, Ketua DPD, Ketua BPK, Ketua Mahkamah Agung, dan Ketua Mahkamah Konstitusi. Bisa kita bayangkan, bila dari keseluruhan APBN sepertiganya digunakan untuk membayar hutang, sepertiganya dibagi ke daerah, dan hanya tinggal sepertiganya lagi APBN murni. Jika yang sepertiga ini pun habis untuk penyelenggara negara, juga penyelenggara pemerintahan (termasuk didalamnya komisi-komisi tadi) tentu tak ada yang dapat dikelola lagi. Bukankah tragis?.

DAFTAR PUSTAKA

Undang Undang Dasar 1945

Undang-undang No. 12 Tahun 2003
tentang *Pemilihan Umum*

Undang-Undang No.2 Tahun 2002 tentang
Komisi Kepolisian.

Undang-Undang No.30 Tahun 2002
tentang *Komisi Pemberantasan
Tindak Pidana Korupsi.*

Undang-Undang No.32 Tahun 2002
tentang *Komisi Penyiaran
Indonesia.*

Undang-Undang No.16 Tahun 2004
tentang *Komisi Kejaksaan.*

Keppres No.181 Tahun 1998 tentang
*Komisi Nasional Anti Kekerasan
Terhadap Perempuan.*

Keppres No.15 Tahun 2000 tentang
Komisi Hukum Nasional.

Keppres No.44 Tahun 2000 tentang
Komisi Ombudsman.

Keppres No.77 Tahun 2003 tentang
*Komisi Perlindungan Anak
Indonesia.*