

LIBERALISASI SISTEM PENGISIAN JABATAN PUBLIK¹

Oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH².

(1)

Pengantar Pokok Masalah

Sebagaimana dirancang oleh Panitia Penyelenggara, Seminar ini dimaksudkan untuk membahas beberapa isu dengan induk masalahnya difokuskan kepada persoalan pengisian jabatan publik, khususnya berkenaan dengan jabatan Hakim Konstitusi dan Hakim Agung. Sejak Mahkamah Konstitusi terbentuk pada bulan Agustus 2003 sampai sekarang, sistem rekrutmen Hakim Konstitusi belum tersusun secara ajeg atau tetap. Praktik pengusulan, pemilihan, dan pengangkatannya masih bersifat *'trial and error'* dan belum diatur dengan standar yang baku.

Sementara itu, sejak reformasi, sistem rekrutmen Hakim Agung juga terus mengalami perubahan dari yang semula didominasi oleh kekuasaan Presiden menjadi kewenangan terbagi di tangan Presiden, Komisi Yudisial, dan DPR sebagai puncak dominasi yang paling menentukan. Sementara itu, jabatan hakim yang di masa Orde Baru masih dikonstruksikan dalam konteks jabatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau sebagai Pejabat Negeri, di masa reformasi diubah menjadi Pejabat Negara. Perubahan kebijakan ini tentu harus dievaluasi secara lebih luas dalam kaitannya dengan jabatan puncak karir para hakim Indonesia baik di lingkungan Mahkamah Agung maupun di lingkungan Mahkamah Konstitusi. Karena itu, persoalannya tidak hanya terkait dengan sistem rekrutmen Hakim Agung dan Hakim Konstitusi, tetapi juga semua Hakim Indonesia, baik yang bersifat tetap ataupun yang bersifat adhoc.

(2)

Jabatan Publik dan Pejabat Negara

Apakah Jabatan Publik itu? Pengertian jabatan publik haruslah dipahami lebih luas daripada jabatan negara atau jabatan dalam struktur dan sistem kelembagaan organisasi negara. Jabatan organisasi non-negara yang bersifat privat tetapi berhubungan erat dengan kepentingan umum dapat juga dikaitkan dengan pengertian jabatan publik, meskipun tidak dapat disebut sebagai jabatan negara dalam pengertian yang lazim. Misalnya, jabatan dalam organisasi partai politik atau jabatan dalam organisasi profesi yang sifat kegiatannya ataupun

¹ Disampaikan dalam rangka Konferensi Hukum Tata Negara ke-2, di UNAND, Padang, September 2015.

² Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Ketua Dewan Penasihat KOMNASHAM, Wakil Ketua Dewan Gelar dan Tanda Kehormatan (DGTK), Pendiri dan Ketua Mahkamah Konstitusi 2003-2008.

bidang aktifitasnya berkenaan dengan kepentingan publik yang luas dapat juga disebut sebagai jabatan publik yang lebih luas yang mencakup pengertian jabatan negara dan jabatan publik non-negara.

Secara harfiah, *'public office'* tidak lain adalah jabatan publik atau jabatan umum, yaitu suatu posisi yang berhubungan dengan rakyat sebagai keseluruhan (*a position concerning the people as a whole*). Namun sebagai istilah hukum, perkataan *"public office"* ini mengandung muatan mulai dari pengertian yang paling sempit sampai yang paling luas. Dalam pengertian yang sempit, istilah ini biasa dikaitkan dengan pengertian *"pejabat negara"* yang secara administrasi ditentukan secara limitatif sebagai pejabat negara berdasarkan Peraturan Pemerintah yang khusus karena berhubungan dengan ketentuan mengenai hak administratif berupa tunjangan keuangan dan hak-hak protokoler³.

Sedangkan secara umum, *"public office"* memang biasa diartikan sebagai *"a position or occupation established by law or by the act of a government body, for the purpose of exercising the authority of the government in the service of the public"*. Namun dalam praktik di Amerika Serikat seperti tercermin dalam pelbagai putusan pengadilan, pengertian *'public office'* dapat juga dipahami secara lebih terbatas. Pertama, *'public officer'* dibedakan dari *"public employee"*. Kedua, pemegang jabatan publik ditentukan berdasarkan kewenangannya untuk membuat keputusan atas nama negara atau kepentingan publik. Jika jabatan dimaksudkan hanya bersifat *'advisory'* yang berisi pertimbangan yang tidak mengikat atau rekomendasi yang tidak memaksa dalam proses pengambilan keputusan, jabatan tersebut tidak dipandang sebagai *"public office"*.

Misalnya, dikatakan oleh Fleming Bell⁴,

"Public offices are positions that involve significant responsibility and discretion under the law.... This trait of great responsibility may well be what the Eliason court had in mind when it explained that a portion of a country's (or state's) sovereignty attaches for the time being to a public office. Eliason v. Cooper, 86 N.C. at 239-40. Perhaps another way to state the same idea is to say that public officers have a good deal of independent decision-making power involving the exercise of discretion. Thus, the fact that someone holds a public job does not alone make that person a public officer for multiple office-holding purposes. But the more discretion, responsibility, and power to make decisions that a position involves, the more likely that courts will see that position as a public office rather than as "mere employment." And this may be particularly true if the position involves the relatively direct exercise of the State's authority."

³ Peraturan Pemerintah tentang Pejabat Negara No.

⁴ Coates Canons: Local Government Law, Fleming Bell is Professor of Public Law and Government, North Carolina Institute of Government. <http://canons.sog.unc.edu/>

Karena itu, dalam pengertian yang paling sempit dan kaku, orang dapat mempersoalkan, meskipun Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lembaga-lembaga lain yang sejenis diakui sebagai lembaga-lembaga negara atau yang para anggotanya dianggap sebagai pejabat negara, tetapi peranannya dalam proses pengambilan keputusan sangat minim atau bahkan tidak ada sama sekali, sehingga untuk apa pemegang jabatan-jabatan tersebut dikategorikan sebagai pejabat tinggi negara. Tentu saja, pengertian yang dibangun oleh Fleming Bell berdasarkan praktik yang berkembang dalam pelbagai putusan pengadilan di North Carolina Amerika Serikat, tidak mesti sama dengan kenyataan yang berlaku dan dipraktikkan di Indonesia. Dalam peraturan perundang-undangan kita, baik pimpinan dan anggota DPD dan Wantimpres sama-sama dikategorikan sebagai pejabat negara. Lagi pula, suatu jabatan disebut jabatan negara atau jabatan publik, bukan semata-mata karena sifat kewenangannya, tetapi juga karena dasar hukum pembentukannya yang menyebutnya sebagai jabatan publik, jabatan atau lembaga negara atau bukan.

Karena itu, sebagai perbandingan, kita dapat menilai apa yang dipraktikkan di Indonesia dengan 5 kriteria yang dipakai oleh Internal Revenue Service (IRS) Amerika Serikat dalam menentukan apakah suatu jabatan dianggap sebagai '*public office*' atau bukan, yaitu:

- (1) The office was created by the constitution or through legislation, or by a municipality or other body with authority conferred by the legislature;
- (2) The office was delegated a portion of the powers of a government body;
- (3) The powers conferred and the duties to be discharged are defined either directly or indirectly law or through legislative authority;
- (4) The duties are to be performed independently and without control of a superior power other than the law; dan
- (5) The office has some permanency and continuity, and the office takes an official oath.

Sayangnya, peraturan perundang-undangan kita sendiri tidak konsisten, dan terbakukan dalam menentukan mana pejabat yang disebut sebagai pejabat negara dan mana yang bukan, mana institusi yang disebut lembaga negara dan mana yang bukan. Penentuannya belum didasarkan atas kriteria baku, melainkan semata-mata bersifat normatif, yaitu asal ditentukan demikian dalam UU dan PP. Misalnya, Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang diatur dalam UUD dan dibentuk berdasarkan UU, dan KOMNASHAM yang juga dibentuk berdasarkan UU, baik pimpinan maupun anggotanya oleh undang-undang tidak disebut sebagai pejabat negara, sedangkan Anggota Komnas Perlindungan Anak Indonesia, Anggota Komisi Kepolisian, Anggota Komisi Kejaksaan, Anggota Komisi Ombudsman, Anggota Komisi Penyiaran, Anggota Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, serta Ketua dan Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi disebut dalam UU sebagai pejabat negara dan karena itu mendapat perlakuan serta hak-hak administratif sebagai pejabat negara. Demikian pula dengan para pimpinan dan anggota DPRD

di daerah-daerah sampai sekarang belum diakui sebagai pejabat negara. Untunglah, para hakim karir tingkat pertama dan tingkat banding yang semula – karena diangkat pertama kali sebagai pegawai negeri sipil – masih diperlakukan sebagai PNS, sekarang sudah diakui sebagai pejabat negara menurut UU dan PP. Karena itu, untuk penataan di masa depan, saya usulkan agar dilakukan penyusunan kriteria yang baku mengenai jabatan-jabatan tersebut, mana yang termasuk kategori jabatan negara, mana jabatan kepegawaian yang dapat disebut sebagai jabatan negeri, dan mana yang dapat disebut sebagai jabatan publik dalam pengertian yang lebih luas.

(3)

Pemisahan Urusan Pribadi dan Institusi Jabatan

Kata kunci dalam upaya modernisasi pengelolaan jabatan dan pelebagaan budaya berorganisasi sesuai tuntutan perkembangan peradaban umat manusia secara universal dewasa ini tidak lain adalah pembedaan dan bahkan pemisahaan antara urusan orang per orang sebagai individu atau pribadi, dengan urusan dinas atau urusan jabatan publik. Menurut Daron Acemoglu dan James Robinson (2012), institusi modern haruslah bersifat inklusif sehingga dapat diharapkan berfungsi dengan efektif dan efisien menggerakkan roda kemajuan peradaban. Institusi politik, ekonomi, dan sosial yang modern dan inklusif itulah yang menjadi kunci apakah suatu bangsa dapat berkembang maju atau mundur, dan telah dibuktikan penulis buku "*Why Nations Fail?*" ini menyebabkan timbul tenggelam peradaban-peradaban besar dalam sejarah.

Di dalam struktur kelembagaan itu berisi orang-orang yang menduduki posisi dan peran masing-masing dengan sikap dan perilakunya sendiri-sendiri. Jikalau perikehidupan bersama dalam lingkungan pekerjaan membentuk budaya kerja yang bersifat tradisional, maka niscaya iklim kerja orang per orang dan pola hubungan kerja antara satu sama lain dalam organisasi tercampur-baur antara urusan-urusan yang bersifat pribadi dengan urusan-urusan kedinasan. Makin subur dan kental budaya paternalistik dan feodalistik dalam struktur-struktur organisasi jabatan, makin subur pula konflik kepentingan terjadi di pelbagai lapisan jabatan. Percampuran kepentingan antara kedua urusan itu pasti sangat mengganggu objektivitas, rasionalitas, dan profesionalitas budaya kerja yang menghambat laju kinerja kelembagaan untuk mewujudkan tujuan bersama dengan terbentuknya institusi publik itu masing-masing.

Karena itu, diperlukan penataan struktur kelembagaan dan budaya kerja modern dan inklusif di lingkungan institusi-institusi jabatan publik. Salah satu faktor yang turut menentukan sistem dan metode rekrutmen para pejabat publik yang sejak semula harus bersifat inklusif berdasarkan prinsip '*meritokrasi*', yaitu sistem rekrutmen, promosi, dan demosi berdasarkan pertimbangan prestasi kerja.

(4)

Pejabat Aparatur Sipil Negara

Sekarang, berdasarkan UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), istilah PNS (Pegawai Negeri Sipil) yang dikenal selama ini diubah menjadi Pegawai Aparatur Sipil Negara (Pegawai ASN) yang dibedakan dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Pegawai Negeri Sipil (PNS) menurut pengertian sebelumnya secara otomatis dianggap sebagai Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional. Sedangkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). merupakan Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan Undang-Undang.

Dalam undang-undang baru ini, administrasi pemerintahan negara dibedakan dalam tiga kelompok jabatan, yang disebut sebagai Jabatan ASN (Aparatur Sipil Negara), yaitu:

- (1) Jabatan Administrasi yang meliputi: (a) Jabatan administrator yang bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan; (b) Jabatan pengawas yang bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana; dan (c) Jabatan pelaksana yang bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan;
- (2) Jabatan Fungsional yang meliputi: (a) Jabatan fungsional keahlian, terdiri atas (i) Ahli utama; (ii) Ahli madya; (iii) Ahli muda; (iv) Ahli pertama; dan () Jabatan fungsional keterampilan yang terdiri atas (i) Penyelia; (ii) Mahir; (iii) Terampil; dan (iv) Pemula; dan
- (3) Jabatan Pimpinan Tinggi yang berfungsi memimpin dan memotivasi Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah melalui kepeloporan, pengembangan kerja sama dengan instansi lain, dan keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan menjalankan kode etik dan kode perilaku ASN.

Jabatan Pimpinan Tinggi ini meliputi: (a) Jabatan pimpinan tinggi utama. yakni kepala lembaga pemerintah nonkementerian, dan (b) Jabatan pimpinan tinggi madya, meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputy, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara c. jabatan pimpinan tinggi pratama. meliputi direktur, kepala biro, asisten deputy, sekretaris

direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.

Dalam UU ASN yang baru ini, terkait dengan Jabatan pimpinan tinggi, diatur hal-hal sebagai berikut:

- a. Pengisian jabatan pimpinan tinggi dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dengan terlebih dahulu membentuk panitia seleksi;
- b. Pejabat Pembina Kepegawaian dilarang mengganti Pejabat Pimpinan Tinggi selama 2 (dua) tahun terhitung sejak pelantikan Pejabat Pimpinan Tinggi, kecuali Pejabat Pimpinan Tinggi tersebut melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak lagi memenuhi syarat jabatan yang ditentukan;
- c. Jabatan Pimpinan Tinggi hanya dapat diduduki paling lama 5 (lima) tahun, namun dapat diperpanjang berdasarkan pencapaian kinerja, kesesuaian kompetensi, dan berdasarkan kebutuhan instansi setelah mendapat persetujuan Pejabat Pembina Kepegawaian dan berkoordinasi dengan KASN;
- d. Pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya pada kementerian, kesekretariatan lembaga negara, lembaga nonstruktural, dan Instansi Daerah dilakukan secara terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau yang biasa dikenal dengan istilah “lelang jabatan”;
- e. Pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilakukan secara terbuka dan kompetitif atau “lelang jabatan” pada tingkat nasional atau antarkabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi;
- f. Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik juga dilakukan melalui lelang jabatan atau melalui proses secara terbuka dan kompetitif;
- g. Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama yang akan mencalonkan diri menjadi menjadi calon dalam pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota, dan wakil bupati/wakil walikota wajib menyatakan mengundurkan diri secara tertulis dari kedudukan sebagai pegawai ASN sejak mendaftar sebagai calon, dan pernyataan pengunduran diri ini tidak dapat ditarik kembali;
- h. Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, terhadap jabatan PNS dilakukan penyetaraan, yaitu (i) Jabatan eselon Ia kepala lembaga pemerintah non kementerian setara dengan jabatan pimpinan tinggi utama; (ii) Jabatan eselon Ia dan eselon Ib setara dengan jabatan pimpinan tinggi madya; (iii) Jabatan eselon II setara dengan jabatan pimpinan tinggi pratama; (iv) Jabatan eselon III setara dengan jabatan administrator; (v) Jabatan eselon IV setara dengan jabatan pengawas; dan (vi) Jabatan eselon V dan fungsional umum setara dengan jabatan pelaksana;

- i. Jabatan ASN diisi dari: (i) Pegawai ASN, dan (ii) Jabatan ASN tertentu, dapat diisi dari: (a) tentara (TNI), dan (b) polisi (POLRI).

(5)

Metode Pengisian Jabatan Publik Melalui Pemilihan

Pejabat dalam arti luas dapat dibedakan antara pejabat yang diangkat (*appointed officials*) dan pejabat yang dipilih (*elected officials*). Pejabat yang dipilih dapat direkrut melalui proses (i) pemilihan langsung oleh rakyat (*directly elected by the peoples*); (ii) pemilihan langsung oleh rakyat tetapi tidak disebut sebagai pemilihan umum; (iii) pemilihan tidak langsung atau semi-langsung, yaitu melalui dewan pemilih, '*electoral college*', '*ahlul halli wa al-aqdh*', atau yang disebut dengan nama lain; atau (iv) pemilihan tidak langsung melalui lembaga perwakilan, seperti DPR (parlemen). Sedangkan pejabat yang direkrut melalui pengangkatan adalah jabatan kepegawaian, baik sipil maupun militer, sebagaimana diatur dalam undang-undang yang mengatur masing-masing dan terakhir diubah dengan UU No. 5 Tahun 2014 sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Khusus mengenai pejabat-pejabat yang direkrut melalui sistem pemilihan langsung oleh rakyat (*directly elected officials*) dalam praktik di Indonesia dewasa ini, meliputi:

- (1) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan presiden lima tahunan;
- (2) Pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Kepala Daerah Provinsi, selain Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta;
- (3) Pasangan Bupati dan Wakil Bupati, selain Bupati di Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
- (4) Pasangan Walikota dan Wakil Walikota, selain Walikota di Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
- (5) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
- (6) Anggota Dewan Perwakilan Daerah;
- (7) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
- (8) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten, kecuali kabupaten administratif di Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
- (9) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota, kecuali kota administratif di Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang tidak mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan
- (10) Kepala Desa.

Pemilihan langsung oleh rakyat untuk pengisian ke-10 macam jabatan di atas tidak semuanya dinamakan pemilihan umum. Pemilihan Kepala Desa oleh UU tentang Desa tidak didefinisikan sebagai pemilihan umum. Demikian pula pemilihan kepala daerah, tidak seperti undang-undang sebelumnya, baik Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota tidak lagi disebut sebagai pemilihan umum oleh UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah. Sayangnya pembentuk undang-undang ini tidak konsisten dengan tetap menentukan bahwa tugas dan kewenangan menyelenggarakan pemilihan kepala

daerah yang bukan pemilihan umum itu kepada Komisi Pemilihan Umum yang menurut Pasal 22E ayat (5) merupakan komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang khusus dibentuk untuk menyelenggarakan pemilihan umum.

Selain pejabat yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum ataupun bukan pemilihan umum, sebenarnya, ada pula pejabat yang dipilih secara tidak langsung, tetapi bukan melalui lembaga perwakilan rakyat. Praktik pemilihan Presiden di Amerika Serikat adalah contoh mengenai pemilihan melalui "*electoral college*" yang sering menghasilkan perbedaan antara jumlah "*electoral votes*" dengan "*popular votes*". Dengan variasi yang berbeda, praktik "*electoral college*" di Amerika Serikat itu dapat dibandingkan dengan kebiasaan Organisasi Keagamaan di Indonesia, terutama Nahdhatul Ulama (NU) yang memilih Ketua Umum melalui pemilihan "*Ahlul halli wal'aqdhi*", yaitu dengan cara memilih lebih dulu para utusan untuk mengadakan pemilihan dalam dewan pemilih. Meskipun tidak menggunakan istilah "*ahlu al-halli wal'aqdhi*", Ketua Umum PP Muhammadiyah juga menggunakan mekanisme yang sama, yaitu para anggotanya memilih dulu utusan-utusan untuk memilih dari antara mereka menjadi Ketua Umum. Namun, di Indonesia, mekanisme demikian tidak dipakai untuk mengisi jabatan-jabatan kenegaraan.

Yang tergolong baru, hanya pemilihan kepala daerah menurut UU No. 1 Tahun 2015 yang bersifat langsung oleh rakyat tetapi tidak disebut sebagai pemilihan umum. Demikian juga dengan Kepala Desa, meski dipilih secara langsung oleh rakyat di desa masing-masing, tetapi tidak disebut sebagai pemilihan umum. Hanya saja, pemilihan kepala desa memang tidak dikaitkan dengan tugas dan kewenangan Komisi Pemilihan Umum, sedangkan pemilihan kepala daerah dikaitkan dengan tugas institusi yang menurut UUD 1945 merupakan komisi penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Masalah lain yang juga tidak kalah seriusnya adalah jabatan-jabatan yang diisi melalui pemilihan oleh rakyat tetapi dengan cara yang tidak langsung (*indirectly elected officials*), yaitu melalui lembaga perwakilan rakyat, khusus Dewan Perwakilan Rakyat. Sekarang jumlah jabatan yang diisi dengan cara pemilihan oleh DPR dewasa ini terus bertambah banyak. Setiap Undang-Undang yang memperkenalkan pembentukan lembaga-lembaga atau komisi-komisi negara yang baru selalu dikaitkan dengan kewenangan DPR untuk melakukan pemilihan para komisioner atau anggotanya. Bahkan, ada pula pemilihan ketua komisi Negara, seperti Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dipilih oleh DPR. Pengisian jabatan para komisioner hamper semua lembaga baru yang dibentuk di masa pasca reformasi selalu melibatkan peran DPR untuk memilihnya, sehingga memakan banyak sekali tenaga, waktu, dan biaya bagi DPR yang berdampak negatif bagi kinerja DPR sebagai keseluruhan dalam bidang tugas utamanya, yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran pembangunan.

Keterlibatan DPR dalam rekrutmen pejabat publik itu sebenarnya hanya varian saja dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Dalam praktik di Amerika Serikat, misalnya, hal itu dikaitkan dengan hak untuk memberikan konfirmasi atas pengangkatan pejabat publik tertentu oleh Presiden (*right to confirm*) sebagai bagian dari fungsi pengawasan politik terhadap berjalannya proses pemerintahan. Namun, dalam praktik di Indonesia pengertian "*right to confirm*" itu cenderung menyimpang fungsinya yang bersifat politik menjadi sangat teknis. Dalam praktik, "*the right to confirm*" itu berkembang menjadi "*the right to elect*", dan lebih teknis lagi menjadi "*right to select*" dan bahkan "*right to test*". Dampak negatifnya tentu semakin banyak dan luas. Produktifitas program legislasi terus menurun, baik kuantitas maupun kualitasnya, nuansa politis dalam proses rekrutmen pejabat-pejabat teknis juga menjadi semakin tidak terhindarkan mempengaruhi kinerja lembaga-lembaga negara, seperti Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Komisi Yudisial, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan komisi-komisi negara lainnya. Karena itu, keterlibatan DPR-RI dalam rekrutmen pejabat publik ini perlu dievaluasi secara menyeluruh, cukup dibatasi untuk jabatan-jabatan tertentu saja, dan cukup dibatasi dalam pengertian "*right to confirm*" saja seperti dalam praktik pengusulan hanya 1 orang calon Panglima TNI dan 1 orang calon Kapolri oleh Presiden untuk mendapat persetujuan DPR.

(6)

Transparansi, Akuntabilitas Publik, dan Fenomena Pansel

Sejak akhir abad ke-20, gelombang neoliberalisme dalam pengelolaan kekuasaan negara dan pemerintahan di seluruh dunia terus meningkat karena pengaruh dinamika globalisasi yang terus meluas pengaruhnya kemana-mana. Gelombang kegagalan komunisme dimana-mana turut meruntuhkan kepercayaan kepada prinsip-prinsip "*welfare state*" yang biasa memberi pembenaran pada ide-ide intervensionisme negara ke dalam dinamika masyarakat dan ekonomi pasar yang tanpa disadari telah menyebabkan birokrasi pemerintahan menjadi gemuk dan cenderung tidak efisien. Jawaban yang diberikan oleh sejarah sejak akhir abad ke-20 adalah berkembangnya pelbagai kebijakan deregulasi, debirokratisasi, dan privatisasi, serta munculnya gejala pembentukan komisi-komisi negara yang bersifat independen dimana-mana di seluruh dunia. Bahkan, di banyak Negara Eropah muncul fenomena yang disebut dengan lembaga-lembaga QUANGO's atau quasi NGO's (Non-Governmental Organizations). Bentuk dan cara kerjanya seperti NGO, tetapi merupakan lembaga negara dan pemerintahan yang resmi dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan⁵.

⁵ Baca buku saya, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Kompas, Jakarta, 2005.

Pembentukan lembaga-lembaga atau komisi-komisi negara baru itu bahkan dipengaruhi pula oleh ketidakpercayaan kepada kinerja birokrasi yang ada yang dipandang tidak efisien dan terpercaya. Pengangkatan para pejabat dalam struktur birokrasi pemerintahan juga dipandang tidak dapat lagi dipercayakan hanya kepada atasannya, karena berkembang-luasnya praktik-praktik nepotisme yang tidak sehat untuk penguatan kelembagaan negara dan pemerintahan modern. Karena itu, muncul ide untuk mengembangkan sistem rekrutmen yang bersifat terbuka berdasarkan prinsip meritokrasi yang kemudian dikenal dengan istilah “lelang jabatan”.

Hampir semua lembaga-lembaga baru itu diisi dengan proses seleksi pencalonan oleh suatu tim seleksi (timsel) atau panitia seleksi (pansel) sebelum diajukan oleh Menteri atau Presiden kepada DPR untuk dipilih sebagaimana mestinya. Bahkan dengan adanya UU ASN yang baru (UU No. 5 Tahun 2014), semua jabatan pimpinan tinggi utama dan madya pada kementerian, kesekretariatan lembaga negara, lembaga nonstruktural, dan Instansi Daerah diisi dengan cara yang terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau yang biasa dikenal dengan istilah “lelang jabatan”; dan demikian pula pengisian jabatan pimpinan tinggi pratama dilelang secara terbuka dan kompetitif pada tingkat nasional atau antarkabupaten/kota dalam 1 (satu) provinsi Bahkan, Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik yang diberi kesempatan untuk mengikuti lelang jabatan;

Karena banyaknya jabatan yang harus diisi melalui proses lelang dengan melibatkan peran pansel atau timsel itu, maka secara berseloroh saya sering mengatakan bahwa dewasa ini telah muncul profesi baru, bernama pansel atau timsel. Tim atau panitia ini dituntut untuk bekerja sangat rasional dan objektif, sehingga ada anggota timsel yang tidak mau bertegur sapa dengan para calon karena takut dinilai tidak objektif. Selama berbulan-bulan mereka bekerja dengan dibantu oleh tim-tim penguji yang juga sangat professional menurut standar-standar tes objektif yang sudah baku. Bahkan, untuk tes kesehatan, tes psikologi (psikotes), dan tes kejiwaan (psikiatri), tes pengetahuan, dan tes wawancara berlangsung berbulan-bulan oleh lembaga tester professional yang mendapatkan jatah sub-kontrak, sehingga timsel atau pansel tinggal melakukan rekapitulasi akhir saja untuk menentukan siapa yang lolos ke babak berikutnya dan siapa yang gagal. Walhasil, kinerja pansel dan timsel ini sangat ribet dan serius untuk maksud mulia, yaitu mendapatkan calon-calon yang terbaik.

Namun, sesudah mendapatkan sejumlah 2 x lipat dari yang diperlukan, daftar calon diserahkan kepada DPR-RI untuk diadakan pemilihan sebagaimana mestinya. Pemilihan oleh DPR juga dimulai dengan cara wawancara sekali lagi, atau bahkan ada pula yang dites sekali lagi seolah-olah objektif. Padahal, masing-masing partai politik atau anggota DPR menentukan pilihannya berdasarkan kepentingan politiknya masing-masing. Semua ini menyebabkan, para calon sejak jauh hari berusaha untuk mengadakan pendekatan dengan partai-partai politik untuk memastikan dapat terpilih. Para pejabat yang bercita-cita untuk mendapatkan promosi,

seperti para perwira TNI atau PLRI yang ingin dipilih oleh DPR menjadi Panglima atau Kapolri, calon-calon anggota BPK, calon-calon anggota Komisi Yudisial, calon-calon Hakim Agung, calon-calon Gubernur dan Deputi Gubernur Bank Indonesia, dan lain-lain sebagainya akan berusaha berhubungan dekat dengan partai politik dan para politisi. Semua ini tentu melahirkan dampak negatif, yaitu politisasi jabatan-jabatan yang memerlukan syarat-syarat teknis.

Karena itu, sebaiknya diadakan juga evaluasi mengenai praktik-praktik lelang jabatan beserta peran timsel dan pansel itu untuk masa depan. Untuk kepentingan transparansi dan akuntabilitas, tentu saja semua proses rekrutmen pejabat publik harus dilakukan secara terbuka. Tetapi apakah proses seleksinya harus terlalu ribet, bertele-tele, dan terlalu liberal seakan-akan mengikuti logika pasar bebas. Dampak moralnya dalam masyarakat adalah bahwa jabatan-jabatan publik dapat dipersepsi sebagai komoditas yang memang sudah seharusnya diperebutkan dan diburu dengan segala cara dan dengan risiko orang-orang yang bermutu enggan mengikuti kompetisi, sedangkan para pencari pekerjaan (*job-seekers*) berbondong-bondong mengajukan diri. Bukankah keterbukaan dan akuntabilitas publik sudah dapat dipenuhi dengan keterlibatan media massa untuk memberikan para calon, dan bukan masyarakat sudah dapat melibatkan diri dalam memberikan penilaian ketika proses pemilihan dilakukan secara terbuka di DPR?

Proses rekrutmen yang bersifat terbuka melalui lelang jabatan tersebut tentu saja juga mengandung banyak kelebihan dan kebaikan. Akan tetapi, jikalau hal itu dilakukan secara berlebihan dan tidak dibatasi untuk jabatan-jabatan tertentu saja dapat menimbulkan hal-hal negatif yang justru lebih buruk. Misalnya, dalam masa transisi sebelum sistem rekrutmen baru ini membudaya, dapat timbul kegoncangan normatif, misalnya para pegawai karir mengalami demoralisasi, inisiatif dan kreatifitas menurun karena harus menunggu kultur baru yang akan datang dari para pejabat baru sebagai hasil sistem rekrutmen yang baru. Efektifitas kepemimpinan yang membutuhkan sikap saling percaya antara atas dan bawahan menjadi berkurang karena pengangkatan bawahan tidak ditentukan oleh atasan. Semua ini perlu didiskusikan dan dicarikan solusinya agar tidak menimbulkan permasalahan yang menghambat dan tidak dapat diatasi.

(7)

Rekrutmen Jabatan Hakim, Hakim Agung, dan Hakim Konstitusi

Khusus mengenai sistem rekrutmen Hakim, Hakim Agung, dan Hakim Konstitusi, dapat dikemukakan adanya beberapa hal yang penting untuk didiskusikan, yaitu: (i) masalah kualifikasi calon, (ii) masa jabatan, (iii) metode rekrutmen, dan (iv) bagaimana kebijakan yang menurut saya lebih ideal untuk masa depan Negara Hukum Indonesia.

1. Jabatan Hakim

Hakim sebaiknya tidak lagi dikonstruksikan sebagai jabatan pegawai negeri sipil seperti selama ini, sehingga setiap hakim pertama kali diangkat lebih dulu sebagai PNS baru diangkat menjadi calon hakim (cakim). Jika pengertian demikian diteruskan, maka niscaya hakim pertama kali diangkat menjadi Pegawai ASN menurut UU No. 5 Tahun 2014. Hakim harus dilihat sebagai suatu jabatan kehormatan, dan karena itu ketika pertama kali diangkat haruslah seorang sarjana hukum yang sudah matang penguasaannya pada materi hukum, matang pengalamannya dalam menjalankan tugas professional di bidang hukum, dan juga matang kedewasaannya sebagai seorang yang diharapkan memutuskan keadilan. Karena hakim sebaiknya diangkat ketika usianya sudah berusia minimal 40 tahun dengan rekam jejak integritas dan prestasi yang tergolong menonjol di pelbagai bidang profesi hukum.

Masa kerja hakim juga tidak dapat dikaitkan dengan usia pensiunan sebagaimana halnya pegawai negeri atau pegawai aparatur sipil negara. Seorang yang dituntut memutus demi keadilan memerlukan kearifan yang mendalam dengan kekayaan pengalaman hidup yang senantiasa bergelut dengan denyut perasaan keadilan yang hidup dalam masyarakat. Karena itu, semakin tua seorang hakim tentu semakin dapat diharapkan muncul kearifan dalam dirinya. Karena itu, jika pertama kali direkrut menjadi hakim, berusia minimal 40 tahun, seorang hakim dapat terus bekerja sampai usia 70 tahun, bukan saja untuk Hakim Agung tetapi juga Hakim di semua tingkatan. Bahkan, karena alasan itu pula maka di Amerika Serikat, Hakim Agung dapat bekerja seumur hidup, kecuali ia tidak lagi mampu menjalankan tugasnya karena sakit atau karena alasan lain. Apalagi, dengan tingkat usia harapan hidup yang terus meningkat dewasa ini, tidak salah jika ke depan, masa jabatan hakim dapat diperpanjang sampai usia 70 tahun. Dengan demikian rekrutmen Hakim di masa depan, sebaiknya tidak lagi dimulai dengan status sebagai pegawai negeri, tetapi langsung diangkat menjadi Hakim pada usia minimal 40 tahun dan pensiun pada usia paling lambat 70 tahun.

2. Rekrutmen Hakim Agung

Pencalonan Hakim Agung, menurut ketentuan Pasal 24A ayat (3), diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. Semula, UU tentang Komisi Yudisial ditentukan bahwa calon hakim agung yang diajukan kepada DPR sebanyak 2 kali jumlah yang dibutuhkan. Akan tetapi, dengan putusan Mahkamah Konstitusi, ketentuan demikian diubah menjadi sebanyak calon yang dibutuhkan untuk ditetapkan menjadi Hakim Agung. Dengan demikian, mekanismenya sama dengan pengajuan calon Kepala POLRI dan calon Panglima TNI yang diajukan oleh Presiden hanya 1 calon untuk mendapatkan persetujuan atau penolakan oleh DPR. Inilah yang dimaksud dengan peran DPR untuk mengkonfirmasi atau *“the right to confirm”*, bukan *“the right to elect”* dan apalagi *“the right to test”* para calon hakim agung seperti sebelumnya. Dengan demikian, apa yang sudah dilakukan oleh Komisi Yudisial dapat benar-benar berharga dan Komisi Yudisial

pun mendapatkan amanat yang lebih besar dan berarti dalam mempromosikan para hakim yang baik menjadi Hakim Agung dan memilih dari banyak kemungkinan calon untuk diajukan kepada DPR untuk disetujui atau ditolak.

Menurut ketentuan UU, calon Hakim Agung dapat berasal dari kalangan hakim karir dan dapat pula dari kalangan non-karir. Dari kalangan non-karir, calon-calon Hakim Agung dapat berasal dari kalangan sarjana hukum yang berprofesi atau bekerja di semua bidang hukum, seperti dosen ilmu hukum, advokat, jaksa, polisi, notaris, auditor hukum, mediator, dan profesi-profesi lainnya. Komisi Yudisial harus bersikap aktif dan terbuka untuk mencari dan menampung para tokoh-tokoh hukum yang berpengalaman dan berintegritas yang dapat diusulkan menjadi calon Hakim Agung.

3. Keberadaan Komisi Yudisial Untuk Rekrutmen Hakim Agung

UUD 1945 menentukan bahwa rekrutmen Hakim Agung dilakukan dengan memberi peran kepada lembaga Komisi Yudisial yang berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung. Dalam kaitan dengan Komisi Yudisial ini ada dilemma yang tidak mudah, apakah keberadaannya dengan perannya yang ada sekarang sudah ideal atau justru harus direkonstruksi kembali karena alasan bahwa pembentukan lembaga ini dalam kondisi dan sistem eksternalnya yang ada sekarang sama sekali tidak atau belum sesuai dengan maksud mulia yang terkandung di balik pembentukannya. Dengan perannya yang ada sekarang apakah layak lembaga KY ini diatur dalam UUD sehingga keberadaannya dianggap setara dengan MA dan MK? Apakah tidak lebih baik lembaga ini direkonstruksi ulang sehingga menjadi lembaga puncak peradilan ketiga yang dewasa ini tengah aktif saya promosikan, yaitu Mahkamah Etika pejabat publik.

Jika ide ini diterima, Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung, dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim” dapat disempurnakan menjadi “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung, dan **bersama dengan Mahkamah Etika** mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, **dan pejabat publik lainnya**”. Jika dikehendaki agar lebih tepat dan jelas formulasinya, dapat pula dirumuskan tambahan 3 hal, yaitu (i) bahwa yang dimaksud dengan pejabat publik lainnya selain hakim itu adalah pejabat negara dan pemerintahan serta pemegang jabatan profesi publik yang tergabung dalam organisasi profesi; (ii) bahwa Mahkamah Etika berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus pada tingkat terakhir atas dugaan pelanggaran etika hakim, pejabat negara dan pejabat pemerintahan, serta pemegang jabatan profesi publik lainnya tersebut; dan (iii) Komisi Yudisial berwenang mengajukan permohonan atau penuntutan pada tingkat terakhir atas pelanggaran

etika hakim, pejabat negara dan pemerintahan, serta pemegang jabatan profesi publik lainnya, kepada Mahkamah Etika.

Selanjutnya, Pasal 24B ayat (2) dapat diubah dari “Anggota KY harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum... serta....”. menjadi “Anggota KY dan ME harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum dan etika serta....”. Pasal 24B ayat (3) diubah menjadi “Anggota KE dan ME”. Pasal 24B ayat (4) UUD 1945 juga dapat disempurnakan menjadi “Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial dan Mahkamah Etika diatur dengan UU”. Jika gagasan rekonstruksi ini dapat diterima, maka dapat dipersoalkan untuk apa lagi kepada KY dibebani tugas untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung? Bukan kah hal teknis yang demikian cukup ditangani secara ad hoc saja melalui pembentukan Panitia Seleksi oleh pemerintah seperti yang dilakukan terhadap pejabat-pejabat lainnya dalam praktik yang dewasa ini diterapkan?

4. Rekrutmen Hakim Konstitusi

Agak berbeda dari Hakim Agung, sebagaimana diatur oleh Pasal 24C ayat (3) UUD 1945, “Mahkamah Konstitusi mempunyai 9 orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden yang diajukan masing-masing 3 orang oleh Mahkamah Agung, 3 orang oleh DPR, dan 3 orang oleh Presiden”. Lebih lanjut, Pasal 24C ayat (6) UUD 1945 menentukan, “Pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara, serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang”. Ketentuan tersebut dipertegas lagi dalam Pasal 18 ayat (1) UU tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, “Hakim Konstitusi diajukan masing-masing 3 orang oleh Mahkamah Agung,, 3 orang oleh DPR, dan 3 orang oleh Presiden, untuk ditetapkan dengan Keputusan Presiden”.

Selanjutnya, Pasal 19 UU tentang Mahkamah Konstitusi berbunyi, “Pencalonan Hakim Konstitusi dilaksanakan secara transparan dan partisipatif”. Sedangkan Pasal 20 ayat (1) menyatakan, “Ketentuan mengenai tatacara seleksi, pemilihan, dan pengajuan hakim konstitusi diatur oleh masing-masing lembaga yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1)”, dan Pasal 20 ayat (2) menyatakan, “Pemilihan hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan secara objektif dan akuntabel”. Dari kedua Pasal 19 dan Pasal 20 tersebut dapat diketahui bahwa dalam proses rekrutmen calon menjadi hakim konstitusi, dipersyaratkan adanya (i) transparansi, dan (ii) partisipasi (maksudnya partisipasi publik) dalam proses pencalonan, dan adanya (iii) objektivitas, dan (iv) akuntabilitas dalam proses pemilihan hakim konstitusi. Semua mekanisme pencalonan atau tatacara seleksi, pemilihan, pengajuan dan penetapan hakim konstitusi tersebut harus lebih dulu diatur oleh masing-masing lembaga yang berwenang, yaitu DPR, Mahkamah Agung, dan Presiden. Artinya, untuk menjabarkan perintah Pasal 20 ayat (1) UU tentang Mahkamah Konstitusi itu, perlu

diterbitkan Peraturan Tata Tertib DPR oleh DPR, Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) oleh Mahkamah Agung, dan Peraturan Presiden (Perpres) oleh Presiden.

Akan tetapi, pada kenyataannya sampai dengan sekarang, ketentuan pelaksanaan Pasal 20 ayat (1) UU tentang Mahkamah Konstitusi itu baru tercermin dalam Peraturan Tata Tertib DPR sepanjang berkenaan dengan kewenangan DPR untuk memilih dan mengusulkan 3 orang calon hakim konstitusi untuk ditetapkan oleh Presiden. Sedangkan MA dan Presiden sendiri sampai sekarang belum menerbitkan peraturan khusus sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 20 ayat (1) UU tentang Mahkamah Konstitusi tersebut. Karena itu, pada setiap kali akan diadakan pengisian jabatan hakim konstitusi dari sumber yang diajukan oleh Presiden dan oleh Mahkamah Agung selalu timbul persoalan karena tidak adanya standar yang baku yang dijadikan acuan dalam melakukan proses rekrutmen hakim konstitusi yang harus bersifat transparan partisipatif, objektif, dan akuntabel sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 dan Pasal 20 ayat (2) UUD tentang Mahkamah Konstitusi.

Karena belum adanya standar yang baku itulah maka proses seleksi dan pencalonan hakim konstitusi dari waktu ke waktu berubah-ubah sesuai dengan dinamika sejarah dari waktu ke waktu. Pada periode pertama tahun 2003, proses rekrutmennya dapat dikatakan sangat mendadak, karena RUU Mahkamah Konstitusi baru mendapatkan persetujuan bersama di DPR pada tanggal 13 Agustus dan langsung disahkan oleh Presiden pada hari yang sama, sedangkan sembilan hakim ditetapkan dengan Keputusan Presiden pada tanggal 15 Agustus 2003 untuk mengucapkan sumpah jabatan pada hari Sabtu, tanggal 16 Agustus 2003, sebagai satu-satunya hari menjelang hari kemerdekaan 17 Agustus yang sekaligus merupakan tenggat waktu terakhir yang ditentukan oleh Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung". Dapat dibayangkan bahwa dalam waktu hanya 2 hari, proses seleksi dan pemilihan hakim konstitusi masing-masing 3 orang oleh DPR, 3 orang oleh MA, dan 3 orang Presiden harus sudah selesai dilaksanakan menurut ketentuan UU yang baru disahkan pada tanggal 13 Agustus 2003.

Sembilan orang Hakim Konstitusi generasi pertama terdiri atas (3 orang yang diajukan DPR): (i) Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., (ii) Letjen TNI (Purn) Achmad Roestand, SH., dan (iii) I Dewa Gede Palguna, SH. MH.⁶; (3 orang diajukan oleh Mahkamah Agung): (iv) Dr. M. Laica Marzuki, SH.⁷, (v) Maruarar Siahaan, SH.⁸, (vi) Soedarsono, SH; (3 orang yang diajukan oleh

⁶ Ketika ditetapkan menjadi Hakim Konstitusi belum bergelar Doktor yang baru ia dapatkan dari Universitas Indonesia sesudah tidak lagi menjadi Hakim Konstitusi pada tahun 2011. Persyaratan calon hakim konstitusi diharuskan bergelar Doktor dalam bidang ilmu hukum baru ditambahkan dalam UU baru tentang Mahkamah Konstitusi.

⁷ Ketika ditetapkan menjadi Hakim Konstitusi belum bergelar professor yang baru dikukuhkan oleh Universitas Hasanuddin, Makassar, pada tahun 2005.

Presiden): (vii) Prof. HAS Natabaya, SH. LLM., (viii) Prof. Abdul Muktie Fajar, SH. MS., dan (ix) Dr. Haryono, SH. MCL.

Sementara itu, rekrutmen hakim generasi kedua dimulai dengan pemilihan Prof. Dr. Mahfud MD dan Dr. Akil Muchtar yang keduanya sama-sama merupakan anggota Komisi bidang Hukum DPR ketika dipilih menjadi Hakim Konstitusi dan baru menyatakan mundur dari jabatannya beberapa waktu sebelum pemilihan dilaksanakan oleh Komisi bidang Hukum DPR. Pengaturan demikian jelas berbeda dengan persyaratan yang diterapkan bagi calon anggota Komisi Pemilihan Umum di seluruh Indonesia yang diharuskan sudah mundur dari keanggotaan partai politik selama 5 tahun sebelum ditetapkan menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum. Bahkan, pernah diatur dalam UU sebelumnya bahwa calon anggota BPK juga diharuskan tidak lagi menjadi anggota partai politik dalam 2 tahun terakhir⁹. Maksudnya tidak lain untuk memastikan bahwa aparat penyelenggara pemilihan umum dan juga anggota Badan Pemeriksa Keuangan harus bersifat independen dan imparial, seperti juga dan apalagi hakim konstitusi sebagai satu-satunya pejabat yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945 sebagai negarawan atau diharuskan bersikap sebagai negarawan sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 24C UUD 1945.

Sementara itu, proses rekrutmen hakim konstitusi generasi kedua yang berasal dari sumber yang diusulkan oleh Presiden dilakukan dengan pembentukan Pansel yang diketuai oleh Dr. Adnan Buyung Nasution selaku Anggota Wantimpres Bidang Hukum. Namun, rekrutmen para calon yang berasal dari Mahkamah Agung sama sekali tidak dilakukan dengan tatacara seleksi yang terbuka, melainkan langsung saja diumumkan para calonnya oleh Pimpinan Mahkamah Agung dan disampaikan kepada Presiden.

Demikian pula pada generasi ketiga, hanya di lingkungan DPR dan Pemerintah proses seleksi calon hakim konstitusi dan pemilihannya dilakukan secara terbuka, sedangkan calon-calon yang diajukan oleh Mahkamah Agung tidak dilakukan secara terbuka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 19 dan Pasal 20 ayat (2) UU tentang Mahkamah Konstitusi. Namun, baik dari lingkungan DPR dan Pemerintah, nuansa politis proses rekrutmen para calon hakim juga semakin terasa, termasuk dimulai dengan rekrutmen para anggota Panselnya yang tidak bebas dari pelbagai konflik kepentingan. Misalnya, keterlibatan para advokat dan para ahli yang biasa beracara di Mahkamah Konstitusi dalam panitia seleksi, pertimbangan kewibawaan para calon dibandingkan dengan para tokoh yang dijadikan anggota Pansel yang secara psikologis dirasakan mengganggu kehormatan para calon, terutama calon petahana, untuk dicalonkan

⁸ Ketika ditetapkan menjadi Hakim Konstitusi belum bergelar Doktor yang baru ia dapatkan dari Universitas Diponegoro Semarang pada tahun 2010.

⁹ Sayangnya, sekarang persyaratan semacam ini ditiadakan dari ketentuan UU tentang BPK, sehingga alih-alih persyaratan hakim konstitusi dan anggota BPK mengikuti ketentuan yang diatur mengenai aparat penyelenggara pemilihan umum, bahkan anggota BPK saja pun sudah diubah sehingga terus mengalami politisasi.

menduduki jabatan hakim yang oleh UUD 1945 disebut sebagai satu-satunya dengan kualifikasi negarawan. Semua ini mestilah diperbaiki dan diatur secara baku dalam peraturan yang khusus, baik secara sendiri-sendiri oleh masing-masing lembaga yang berwenang, atau atas inisiatif pemerintah dapat pula diatur secara komprehensif dan terpadu dalam Peraturan Presiden yang menurut UU memang dapat diterbitkan untuk mengatur hal-hal menyangkut aspek-aspek administrasi pemerintahan untuk menjalankan ketentuan UU tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana mestinya.

(8)

Catatan Akhir

Gejala liberalisasi sistem rekrutmen pejabat publik yang terjadi dewasa ini di satu pihak berdampak positif dalam rangka modernisasi sistem pengelolaan jabatan publik, tetapi di pihak lain dapat pula berdampak buruk. Karena itu, perlu dilakukan evaluasi menyeluruh mengenai apa saja jabatan publik yang perlu dipilih secara langsung dan secara tidak langsung dan oleh siapa serta untuk apa. Semua proses rekrutmen dimaksud perlu ditata dan diatur kembali secara lengkap dan terpadu, sehingga sistem rekrutmen dapat dijadikan pedoman kerja yang baku dalam rangka menjamin proses pelembagaan institusi-institusi jabatan publik yang bersifat inklusif dan meritokratis.