

Jurnal IDENTITAS

Kewarganegaraan, Administrasi Kependudukan & Penghapusan Diskriminasi

Volume 04 Nomor 02, September 2024

**Pergumulan Nasionalisme dan *Inferiority Complex*
(Studi Kasus Kebijakan Naturalisasi Pemain di Tim Nasional
Sepak Bola Indonesia)**

Slamet Budiharjo & Algooth Putranto

**Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat
dalam Pemilihan Pejabat Publik pada Komisi Negara Independen**

Rofiqul Umam Ahmad

**Kesehatan Mental dalam Dunia Kerja:
Tantangan dan Tanggung Jawab Negara Menuju Indonesia Emas 2045**

Arlene Eleanor

**Tionghoa di Caruban Nagari:
Peranan Tionghoa dalam Membentuk Lanskap Sejarah Cirebon**

Rizky Riyadu Taufiq

Cina Benteng, Identitas Kewarganegaraan, dan Politik Rekognisi

Eddy Setiawan

**Resensi Buku:
*Citizenship and Indigenous Australians:
Changing Conceptions and Possibilities***

Saifullah Ma'shum

Jurnal IDENTITAS

ISSN 3025-5759

Kewarganegaraan, Administrasi Kependudukan & Penghapusan Diskriminasi

Volume 04 Nomor 02, September 2024

Tim Penyunting:

Dr. Rofiqul Umam Ahmad, SH., MH.

Saifullah Ma'shum, M.Si.

Sukman, SH., MH.

Eddy Setiawan, M.Si.

Adi Kurniawan, M.Si.

Mitra Bestari:

Prof. Dr. Zudan Arif Fakhrullah, SH., MH

Direktorat Jenderal

Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Hamid Awaluddin, Ph.D

Universitas Hasanuddin, Makassar

Muhammad Khoirul Muqtafa, Ph.D

Badan Riset dan Inovasi Nasional

Rikard Bagun, Ph.D

Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

Dr. Ahmad Ahsin Tohari, SH., MH

Universitas Pembangunan Nasional, Jakarta

Pemimpin Redaksi

Eddy Setiawan

Desain dan Tata Letak

Riska El Haris

Distribusi & Tata Usaha

Waji Haris Setiawan

Penerbit

Institut Kewarganegaraan Indonesia

Alamat: Wisma 46 Kota BNI Lt. 14

Jl. Jenderal Sudirman Kav. 1,

Dukuh Atas, Jakarta Pusat, Indonesia

Telp. 021-2510670,

Fax. 021-5702755

www.yayasan-iki.or.id

Jurnal IDENTITAS

Jurnal IDENTITAS adalah jurnal yang fokus pada isu-isu kewarganegaraan, administrasi kependudukan, dan penghapusan diskriminasi serta masalah-masalah kebangsaan, demokrasi dan hukum. Jurnal IDENTITAS ingin memfasilitasi dan mendorong berkembangnya berbagai pemikiran ilmiah mengenai isu-isu tersebut sekaligus mempublikasikan kajian dan penelitian mengenai hal tersebut. Jurnal IDENTITAS mengundang para pakar, akademisi, peneliti, pemerhati, dan aktivis di bidang kewarganegaraan, administrasi kependudukan, dan penghapusan diskriminasi serta masalah-masalah kebangsaan, demokrasi dan hukum untuk menulis di jurnal ini. Jurnal IDENTITAS terbit dua kali dalam setahun.

Yayasan Institut Kewarganegaraan Indonesia (IKI)

IKI adalah sebuah lembaga kemasyarakatan yang bergerak di bidang pengkajian, penelitian, penyebaran informasi, pendidikan dan pemberdayaan masyarakat, serta advokasi di bidang kewarganegaraan, administrasi kependudukan dan penghapusan diskriminasi. Yayasan IKI didirikan pada 11 Agustus 2006, tepat 10 hari setelah disahkannya UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Yayasan IKI didirikan oleh sejumlah tokoh yang memiliki perhatian dan komitmen terhadap isu-isu kewarganegaraan, administrasi kependudukan, dan upaya penghapusan diskriminasi. Yayasan IKI berkomitmen terlibat aktif dalam mendukung penyelesaian masalah-masalah kewarganegaraan, administrasi kependudukan, dan diskriminasi yang masih dialami oleh sebagian warga masyarakat dan kelompok masyarakat tertentu.

ISSN 3025-5759

Jurnal IDENTITAS

Kewarganegaraan, Administrasi Kependudukan & Penghapusan Diskriminasi

Volume 04 Nomor 02, September 2024

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi i
- Pergumulan Nasionalisme dan *Inferiority Complex* (Studi Kasus Kebijakan Naturalisasi Pemain di Tim Nasional Sepak Bola Indonesia)
Slamet Budiharjo & Algooth Putranto 1
- Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pemilihan Pejabat Publik pada Komisi Negara Independen
Rofiqul Umam Ahmad 30
- Kesehatan Mental dalam Dunia Kerja: Tantangan dan Tanggung Jawab Negara Menuju Indonesia Emas 2045
Arlene Eleanor 68
- Tionghoa di Caruban Nagari: Peranan Tionghoa dalam Membentuk Lanskap Sejarah Cirebon
Rizky Riyadu Taufiq 93
- Cina Benteng, Identitas Kewarganegaraan, dan Politik Rekognisi
Eddy Setiawan 113
- Resensi Buku: *Citizenship and Indigenous Australians: Changing Conceptions and Possibilities*
Saifullah Ma'shum 136
- Panduan Penulisan Naskah 140
- Tentang Penulis 143

Redaksi menerima tulisan ilmiah tentang isu-isu kewarganegaraan, administrasi kependudukan dan penghapusan diskriminasi ras dan etnis serta tulisan-tulisan lain tentang hukum, demokrasi dan HAM



Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pemilihan Pejabat Publik pada Komisi Negara Independen¹

— Rofiqul Umam Ahmad —
Tenaga Ahli DPR RI
email: rofiq.simpati@gmail.com

ABSTRACT

Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dalam memilih pejabat publik pada komisi negara independen menyimpan berbagai persoalan, antara lain dominasi oligarkis partai politik, subordinasi objektivitas terhadap kepentingan politik, lemahnya mekanisme pengujian kapasitas calon, serta potensi negosiasi dan praktik transaksional dalam proses seleksi. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dalam kerangka paradigma konstruktivisme, dengan metode kajian normatif dan sosiologis.

Temuan menunjukkan kelemahan tidak hanya pada regulasi, tetapi juga pada aktor-aktor yang terlibat, baik anggota DPR maupun calon pejabat, kelembagaan komisi negara independen, serta sistem *check and balances* antara DPR dan Presiden. Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan, mengkritisi, dan merekonstruksi regulasi kewenangan DPR melalui keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi-KPK, Komisi Pemilihan Umum-KPU, dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia-Komnas HAM. Rekonstruksi diperlukan untuk memperkuat independensi komisi negara, menghindarkan intervensi politik, dan mengoptimalkan fungsi kelembagaan dalam struktur kenegaraan. Rekonstruksi regulasi kewenangan DPR ini diharapkan mampu mewujudkan seleksi pejabat publik yang transparan, akuntabel, dan bebas dari dominasi kekuasaan politik dan pada akhirnya menentukan kualitas kelembagaannya.

Kata Kunci: Regulasi, Kewenangan, Dewan Perwakilan Rakyat, Seleksi, Pejabat Publik, Komisi Negara Independen.

¹ Tulisan ini merupakan bagian dari disertasi penulis dengan judul *Rekonstruksi Regulasi Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pemilihan Pejabat Publik pada Komisi Independen Negara Berbasis Nilai Keadilan Pancasila*, Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2022.

ABSTRAK

The authority of the Indonesian House of Representatives (DPR RI) in appointing public officials to independent state commissions is fraught with challenges, including the oligarchic dominance of political parties, the subordination of objectivity to political interests, weak mechanisms for assessing candidates' capacities, and the potential for negotiation and transactional practices during the selection process. This study employs an empirical juridical approach within the framework of constructivist paradigm, combining normative and sociological legal analyses.

Findings reveal systemic weaknesses not only in the regulatory framework but also in the conduct of key actors—both DPR members and prospective officials—as well as within the institutional structure of independent commissions and the system of checks and balances between the DPR and the President. This article aims to describe, critique, and reconstruct DPR's regulatory authority through the cases of the Corruption Eradication Commission-KPK, the General Elections Commission-KPU, and the National Human Rights Commission-Komnas HAM. Regulatory reconstruction is deemed essential to strengthen institutional independence, prevent political interference, and ensure transparent, accountable public official appointments that uphold the quality and integrity of independent state bodies.

Keywords: Regulations, Authority, House of Representatives, Selection, Public Official, Independent State Commissions

PENDAHULUAN

Reformasi 1998 menandai awal transformasi sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia, dari era otoritarian menuju demokrasi. Dalam konteks ini, ada dua upaya penting yang dilakukan sebagai wujud transisi demokrasi, yaitu perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia-UUD NRI Tahun 1945² dan pembentukan komisi negara independen. Amandemen UUD 1945 dilakukan untuk mereformasi struktur kekuasaan dengan memperjelas pemisahan kekuasaan eksekutif,

legislatif, dan yudikatif serta memperluas partisipasi warga negara melalui penguatan lembaga perwakilan. Sementara itu, komisi negara independen selanjutnya disebut komisi seperti KPK, KPU, dan Komnas HAM dibentuk sebagai respons terhadap krisis kepercayaan terhadap lembaga negara yang ada serta sebagai alat kontrol terhadap kekuasaan negara yang sentralistik selama Orde Baru-orba.

Amandemen UUD 1945 dan pembentukan komisi merupakan wujud

² Selanjutnya ditulis UUD NRI untuk membedakan dengan UUD 1945 sebelum perubahan.

nyata kehendak melakukan konsolidasi demokrasi di Indonesia, karena keduanya mencerminkan upaya rekayasa kelembagaan untuk mengatasi warisan kekuasaan yang sentralistik dan otoritarian. Dalam proses konsolidasi demokrasi, diperlukan penataan ulang struktur kekuasaan agar lebih representatif dan akuntabel, dengan menempatkan lembaga perwakilan sebagai instrumen utama partisipasi politik rakyat (Budiardjo, 2008: 121). Amendemen konstitusi yang berlangsung antara 1999–2002 bukan hanya mengubah bangunan ketatanegaraan secara formal, tetapi juga berhasil menginstitutionalisasi mekanisme demokrasi substantif seperti pemilu langsung, penguatan peran DPR, serta pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial (Indrayana 2008: 212). Perubahan konstitusi ini juga merupakan syarat mutlak bagi negara-negara pasca-otoritarian untuk dapat mengkonsolidasikan demokrasi; tanpa desain konstitusi yang mampu membatasi konsentrasi kekuasaan, demokrasi akan rapuh dan sulit bertahan (Horowitz 2000: 15).

Reformasi institutional pasca-Orde Baru telah memungkinkan Indonesia bergerak dari demokrasi prosedural menuju demokrasi yang lebih terlembagakan, melalui penguatan aktor politik, sistem kepartaian, serta pengawasan kelembagaan terhadap kekuasaan (Mietzner 2010: 33–35). Dalam kerangka tersebut, pembentukan komisi-komisi

independen seperti KPU, KPK, dan Komnas HAM menjadi pelengkap penting dalam sistem pengawasan horizontal (*horizontal accountability*), yakni suatu mekanisme di mana lembaga-lembaga negara yang sejajar secara institutional saling mengawasi dan memiliki kewenangan legal untuk meminta pertanggungjawaban, mengoreksi, bahkan memberikan sanksi atas penyalahgunaan kekuasaan. Mekanisme inilah yang menjadi prasyarat penting dalam memperkuat demokrasi substantif dan mencegah kembalinya otoritarianisme (O'Donnell 1998: 117).

Perubahan UUD 1945 memberikan dasar untuk memperkuat pemisahan kekuasaan serta memperluas partisipasi warga negara dalam proses politik melalui reformulasi kewenangan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Di sisi lain, pembentukan komisi adalah manifestasi dari kebutuhan akan lembaga yang bebas dari intervensi kekuasaan guna mengawasi, menegakkan etika publik, serta melindungi hak-hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, rekonstruksi kewenangan DPR menjadi relevan sebagai upaya penguatan kapasitas representasi rakyat sekaligus memastikan lembaga legislatif berfungsi secara demokratis dan tidak dominan secara politis terhadap lembaga-lembaga independen yang menjadi pilar pengawasan demokratis.

UUD 1945 dahulu diposisikan oleh elit sebagai konstitusi sakral dan

tidak boleh diubah, sementara di sisi lain, berbagai konstruksinya menjadi salah satu faktor kurang demokratisnya penyelenggaraan negara dan berkembangnya kekuasaan otoritarian.³ Trauma terhadap otoritarianisme, menurut Thohari (2006: 27), menjadi energi dominan untuk melakukan kontrol efektif terhadap kekuasaan eksekutif melalui pembentukan lembaga-lembaga mandiri. Hal ini dipilih karena adanya krisis kepercayaan terhadap lembaga-lembaga sebelumnya, yang dianggap gagal dalam menjalankan fungsi-fungsi dasarnya atau akibat meluasnya penyimpangan orba.

Kedua upaya ini merupakan bentuk awal dari konsolidasi demokrasi, dimana perubahan konstitusi tidak hanya membatasi kewenangan Presiden—seperti pembatasan masa jabatan dan perlunya persetujuan DPR dalam berbagai kebijakan penting—tetapi juga memperkuat DPR dalam fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Khamis sebagaimana disitir Asshiddiqie (2012: 117) menyatakan bahwa pergeseran dari *executive heavy* ke *legislative heavy* menimbulkan dampak psikologis yang belum sepenuhnya terkonsolidasi secara institusional hingga kelak tercapai

titik keseimbangan, dimana Presiden dan DPR menikmati kedudukan yang sama kuat dan tidak dapat saling menjatuhkan melalui prosedur politik biasa.

Pembentukan komisi terkait juga dengan keterbatasan desain kelembagaan negara berbasis Trias Politika dalam merespon perkembangan baru. Modernisasi dan perubahan sosial yang pesat menyebabkan terjadi masifikasi kepentingan dan tuntutan masyarakat, yang gagal diintegrasikan secara memadai melalui lembaga-lembaga sebelumnya. Demikian pula posisi monopolistik negara dalam bertindak untuk dan atas nama kepentingan publik memudar secara luar biasa (Lay 2002: 13-14). Dari kajian Tauda (2012) dan Mochtar & Satriawan (2009) setidaknya telah dibentuk 17 komisi di Indonesia setelah reformasi.

Penelitian ini berfokus pada kewenangan DPR dalam membentuk komisi dengan memilih 3 contoh yaitu KPK, KPU, dan Komnas HAM. Ketiganya dipilih karena merupakan jawaban langsung atas tuntutan utama reformasi 1998 seperti pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil, serta penegakan HAM. Dalam konteks konsolidasi demokrasi, ketiganya merupakan ke-

³ Uraian berbagai “kelemahan” UUD 1945 yang mendorong berkembangnya kekuasaan yang tidak demokrasi pada era Orde Baru dapat dibaca dalam Yusuf SE & Basalim U (2000), Sedangkan situasi awal era Reformasi dan “kelemahan” UUD 1945 serta proses, latar belakang, dan hasil perubahan konstitusi dapat dibaca Sekretariat Jenderal MPR (2013).

butuhan institusional untuk mengontrol kekuasaan negara secara otonom dalam sistem demokrasi. Dengan demikian, ketiga komisi adalah pilar penting dalam menjaga mekanisme *checks and balances*, menjamin keterbukaan pemerintahan, serta melindungi hak-hak dasar warga negara, yang merupakan prasyarat mutlak bagi demokrasi yang matang dan berkelanjutan.

DPR sebagai representasi warga negara menjadi penting dalam sistem konsolidasi demokrasi, karena menjalankan fungsi pengimbang kekuasaan eksekutif, termasuk melalui pembentukan komisi. Namun dalam praktiknya, kewenangan tersebut kerap dipertanyakan karena kecenderungan didominasi kepentingan partai politik, kurang transparan, dan tidak jarang melemahkan komisi seperti KPK dan KPU. Padahal keberadaan berbagai komisi penting untuk menjamin mekanisme *checks and balances* di alam demokrasi. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi kewenangan DPR agar selaras dengan semangat reformasi dan menopang proses konsolidasi demokrasi. Caranya dengan mempertegas batasan kekuasaan, memperkuat fungsi pengawasan berbasis kepentingan publik, serta memastikan DPR tidak dimanfaatkan partai untuk mempolitikasi, membatasi kewenangan hingga melakukan tekanan politik terhadap lembaga independen.

Berbagai kajian sebelumnya telah menyoroti persoalan ini dari berbagai

sudut, seperti Jimly Asshiddiqie (2005) menyoroti problem ketimpangan pengawasan dan kapasitas kelembagaan DPR. Sedangkan Denny Indrayana (2008) menelusuri proses transisi konstitusi dan peran DPR dalam pemisahan kekuasaan. Hadar Gumay (2013) menekankan pentingnya menjaga independensi KPU dari intervensi DPR. Sementara Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (2015) mengkritik penyalahgunaan fungsi anggaran DPR untuk menekan lembaga lain. Ketegangan relasi antara DPR dan lembaga negara independen dari perspektif hukum tata negara dan dinamika politik dikaji Bivitri Susanti (2017), sementara Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (2018) berfokus pada perilaku partai politik di DPR yang kerap kali melemahkan fungsi representasi dan memperkuat oligarki internal. Kajian lainnya dilakukan oleh *Indonesian Corruption Watch* (2021) yang membahas kewenangan DPR dalam seleksi pejabat publik dapat menjadi salah satu pintu masuk kooptasi politik terhadap lembaga-lembaga independen seperti KPK, KPU, dan Komnas HAM.

Penelitian ini menawarkan kebaruan karena memandang perlunya rekonstruksi menyeluruh terhadap arsitektur regulasi kewenangan DPR, termasuk mekanisme *checks and balances* internal serta relasi antara DPR dan lembaga pengawasan nonpartisan. Penelitian menyuguhkan pemetaan baru atas disfungsi legislatif serta

merumuskan model regulatif alternatif yang lebih menjamin akuntabilitas, profesionalisme, dan keterbukaan. Jadi tidak hanya mengidentifikasi masalah, tetapi juga menyusun kerangka solusi, evaluatif sekaligus konstruktif, melalui rekonstruksi regulasi kewenangan DPR hingga penguatan posisi komisi.

Penelitian bersifat normatif dan sosiologis dengan menggunakan paradigma konstruktivisme dan menggunakan metode pendekatan yuridis empiris. Teori yang digunakan untuk melakukan analisis adalah Teori Demokrasi sebagai *Grand Theory*, Teori Lembaga Perwakilan serta Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan sebagai *Middle Theory*, dan Teori Hukum Progresif dan Teori Kewenangan sebagai *Applied Theory*.

Perluasan Kewenangan DPR di Era Reformasi

Perubahan konstitusi pada era Reformasi memperluas kewenangan DPR, terutama dalam seleksi dan pemilihan pejabat publik, yang memperkuat posisinya dalam sistem ketatanegaraan. DPR kini berperan dalam memberikan pertimbangan kepada Presiden terkait pengangkatan duta besar Indonesia, penerimaan dan penempatan duta besar negara sahabat, serta pemberian amnesti dan abolisi. Selain itu juga memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan-BPK dengan mempertimbangkan pendapat Dewan Perwakilan Daerah-DPD, menyetujui calon hakim

agung yang diajukan Komisi Yudisial-KY, serta mengajukan tiga calon hakim konstitusi ke Mahkamah Konstitusi-MK. Termasuk juga kewenangan untuk seleksi pejabat publik di komisi-komisi negara.

Keterlibatan DPR bahkan tercantum dalam UU mengenai komisi, baik melalui pengangkatan langsung, persetujuan, pertimbangan, maupun pengusulan. Hal ini secara filosofis mencerminkan keterlibatan warga negara, yang merupakan bagian dari fungsi pengawasan DPR, terutama dalam pengangkatan pejabat publik yang bersifat politis. Menurut Asshiddiqie (2009: 302–304), bentuk pengangkatan seperti itu disebut *political appointment*, di mana DPR memiliki hak konfirmasi.

Secara operasional, peran DPR dalam pengangkatan pejabat publik dibedakan menjadi dua kategori. Pertama, kelompok yang disetujui melalui rapat paripurna sebelum diajukan ke Presiden, seperti KPK dan KPU. Kedua, kelompok yang hanya memerlukan pertimbangan atau konsultasi DPR tanpa melalui rapat paripurna, seperti Komnas HAM. Hal ini dijelaskan oleh Efriza (2014: 104–105), yang mencatat bahwa proses seleksi dilakukan melalui mekanisme *fit and proper test* dimana para calon memaparkan visi, misi, dan program, lalu dinilai oleh anggota DPR melalui pemungutan suara tertutup.

Kewenangan ini juga diperkuat Pasal 185 UU tentang MPR, DPR, DPD,

DPRD atau MD3, yang menetapkan bahwa DPR berwenang mengajukan, menyetujui, atau mempertimbangkan calon pejabat publik sesuai peraturan melalui rapat paripurna. Rincian kewenangan ini kemudian tersebar dalam berbagai UU sektoral yang mengatur komisi. Efriza (2014: 105–106) mencatat terdapat 29 komisi negara yang pengangkatan anggotanya memerlukan persetujuan DPR, termasuk KPK, KPU, dan Komnas HAM.

Namun, penelusuran lebih lanjut menunjukkan terdapat 8 komisi negara tambahan yang belum terdata, yaitu: Komisi Pengawas Haji Indonesia, Badan Amil Zakat Nasional, Badan Wakaf Indonesia, Komisi Informasi Pusat, Lembaga Sensor Film, Badan Perlindungan Konsumen Indonesia, Komisi Kepolisian Nasional, dan Komisi Kejaksaan Republik Indonesia. Posisi BPK dalam data Efriza dinilai tidak tepat karena badan ini satu rumpun dengan MPR, DPR, dan DPD, bukan komisi. Begitu pula dengan unsur masyarakat profesional dalam Pengarah Penanggulangan Bencana yang tidak jelas lembaga komisinya. Maka terdapat 36 komisi negara yang pemilihan dan pengangkatannya harus melewati DPR. Jika masa jabatan masing-masing adalah lima tahun, maka dapat dibayangkan waktu dan energi DPR yang tersita untuk proses seleksi ini. Ironisnya DPR sendiri belum berhasil memenuhi target Program Legislasi Nasional yang disusunnya.

Komisi Negara Independen

Secara teoritik dan praktik, Milakovich dan Gordon sebagaimana dikutip Mochtar (2016: 40-41) menyatakan bahwa terdapat dua jenis komisi negara di Amerika yaitu *dependent regulatory agencies* (DRAs) dan *independent regulatory boards and commissions* (IRCs). DRAs merupakan perpanjangan tangan dari lembaga-lembaga negara, yang umumnya berada di bawah departemen, kabinet, atau struktur eksekutif lainnya. Sebaliknya, IRCs adalah komisi independen yang memiliki karakteristik kepemimpinan kolejal—keputusan diambil secara kolektif; komisioner tidak tunduk pada keinginan presiden sebagaimana pejabat lain yang diangkatnya; masa jabatan yang panjang (misalnya 14 tahun untuk anggota *Federal Reserve Board*); pengisian jabatan dilakukan secara bertahap (*staggered*) sehingga presiden tidak bisa menguasai lembaga tersebut sepenuhnya; jumlah anggota bersifat ganjil dan keputusan diambil melalui suara mayoritas; serta komposisi keanggotaan biasanya memperhatikan keseimbangan partisan.

Funk dan Seamon menurut Asshididie (2003) menyatakan bahwa komisi merupakan lembaga negara yang diidealkan bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun. Oleh karena itu berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, namun memiliki fungsi dan karakter ‘campur sari’ dari ketiganya. Funk dan Seamon menyebut-

kan tidak jarang komisi memiliki kekuasaan *quasi legislative*, *quasi executive*, dan *quasi judicial* (Asshiddiqie 2003). Maka komisi terkadang mempunyai fungsi di ketiga bidang, memberikan rekomendasi bahkan sekaligus mengadakan dugaan pelanggaran peraturan tersebut.

Independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan komisi bervariasi sehingga dapat dikatakan bahwa tidak ada tolok ukur kesamaan secara teori untuk membentuk karakteristiknya. Terkait independensinya, Asshiddiqie (2008: 879) mengintegrasikan keseluruhan kategori independensi lembaga tersebut ke dalam tiga bentuk, yaitu institusional atau struktural, fungsional dan administratif.

Terkait independensi komisi, MK melalui putusannya menyatakan frasa “KY dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lain” harus dimaknai sebagai kemandirian kelembagaan dalam mengambil keputusan, bukan kemandirian yang bersifat perorangan anggota KY. Artinya, kemandirianya harus dimaknai sebagai kebebasan dari campur tangan dan pengaruh kekuasaan lain dalam pelaksanaan wewenang pengusulan calon hakim agung maupun dalam rangka pelaksanaan wewenang lain menurut UUD NRI.

Prinsip independensi dalam komisi harus dijamin oleh landasan hukumnya, sekaligus menunjukkan pentingnya keterlibatan publik di dalam proses

seleksi. Berbeda dengan *administrative agencies* yang mutlak kewenangan eksekutif sehingga kadar partisipasi publik tergantung sikap presiden (Mochtar & Satriawan 2009: 154). Gejala umum dalam pembentukan komisi menurut Thohari (2006: 26-27) adalah persoalan mekanisme akuntabilitas, kedudukan dalam struktur ketatanegaraan, dan pola hubungan dengan kekuasaan pemerintah, kekuasaan membentuk UU dan kekuasaan kehakiman. Hal ini terjadi karena adanya pergulatan politik pemerintah dan parlemen saat keduanya memperebutkan pengaruh dari rakyat karena pemerintah “dipaksa” berbagi kekuasaan dengan kekuatan lain, khususnya parlemen, di era demokrasi. Semangat parlemen dalam situasi itu adalah melucuti kekuasaan pemerintah sebanyak mungkin, termasuk melalui pembentukan lembaga-lembaga ekstra.

Menurut Asshiddiqie (2006: 23), munculnya komisi mencerminkan kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari birokrasi dan lembaga pemerintahan konvensional. Kompleksitas perkembangan menuntut pergeseran dari sistem yang birokratis, sentralistik, dan terkonsentrasi menuju deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi. Sebagian fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif kemudian dialihkan kepada organ-organ baru yang bersifat independen. Lembaga-lembaga ini menjalankan fungsi campuran—ada yang

lebih dekat ke fungsi legislatif dan regulatif, ada yang administratif-eksekutif, dan bahkan ada yang mendekati fungsi yudikatif.

Faktor pendorong pembentukan lembaga independen menurut Lay & Savirani (2000: 17-32) ialah ketidakpercayaan publik dan elit atas lembaga-lembaga negara yang telah ada. Di sisi lain Mochtar (2016: 114) merincinya menjadi 7 yaitu: reformasi dengan pendekatan neo-liberal; kewajiban transisional untuk menunjang hal tertentu; kebutuhan percepatan demokrasi; bagian dari pencitraan kekuasaan; mengurangi tugas lembaga penyelesaian sengketa antara negara dan warga negara; adanya kekecewaan terhadap lembaga lama; dan ketergesa-gesaan dalam legislasi.

Kelahiran komisi menurut Lay (2002: 15) juga merupakan refleksi dari kontestasi dua kecenderungan klasik dalam studi ilmu politik, yakni sentripetal (konsentrasi kekuasaan) dan sentrifugal (pemencaran kekuasaan). Keduanya merepresentasikan dua entitas politik yang saling berhadapan dalam kerangka *zero-sum-game theory*, yakni negara yang sentripetal dan kekuatan non negara yang sentrifugal. Fenomena kehadiran berbagai komisi merupakan kemenangan kekuatan non-negara dalam melakukan penetrasi wilayah dominasi negara, setelah negosiasi antarkeduanya. Kemenangan tersebut sangat didukung momentum reformasi yang memperluas hasrat

kekuatan non-negara untuk menjangkau kontrol atas ranah negara.

Melalui komisi-komisi tersebut, aktor-aktor non-negara bisa mengkonversi diri secara cepat agar dapat bertindak atas nama dan untuk kepentingan publik yang selama ini dimonopoli negara, sehingga tidak lagi menjadi institusi tunggal dan otonom atas masyarakat. Akan tetapi menjadi arena kontestasi kekuatan-kekuatan yang ada dalam negara dan masyarakat. Indikasinya adalah dominannya aktor-aktor non-negara, seperti aktivis, ilmuwan, dan lainnya dalam menguasai struktur pengambilan keputusan berbagai lembaga sampiran negara. Sebaliknya, kelahiran komisi juga dapat dilihat sebagai wujud fleksibilitas negara dalam beradaptasi dengan perubahan dan tuntutan baru dalam kerangka melindungi interes dasarnya, yakni *preservasi* monopolinnya atas kekuasaan. Hal ini didukung oleh kenyataan bahwa negara melalui birokrasinya dapat tetap memaksakan penegakan ukuran-ukuran teknokratik sebagai dasar dalam menuntun perilaku komisi-komisi negara independen (Lay 2002: 15). Dengan demikian, negara melalui birokrasi dalam komisi mampu melakukan kontrolnya atas keseluruhan proses administrasi setiap komisi. Negara membuka ruang penetrasi terhadap kekuatan non negara dalam komisi yang memiliki berbagai kewenangan untuk bertindak atas nama dan untuk kepentingan publik (Lay & Savirani 2000: 17-32).

Dalam tinjauan lain, Putusan MK mengenai Permohonan Pengujian UU Penyiaran terhadap UUD 1945 memuat materi tentang komisi. MK dalam putusannya menegaskan bahwa kelahiran institusi-institusi demokratis dan “lembaga-lembaga negara” dalam berbagai bentuk, di antaranya yang paling banyak adalah dalam bentuk komisi-komisi. Putusan MK tersebut antara lain juga menyatakan: “Komisi Independen yang lahir ini memang merupakan sebuah konsekuensi logis dari sebuah negara demokrasi modern yang ingin secara lebih sempurna menjalankan prinsip *checks and balances* untuk kepentingan yang lebih besar”. Atas dasar analisis dan pertimbangan MK tersebut, Arifin dkk (2005: 61) menyimpulkan bahwa komisi bertujuan untuk menjalankan prinsip *checks and balances* untuk kepentingan publik.

Menyoroti independensi, Sonmez menyatakan bahwa tingginya tingkat kesulitan menentukan komisi mana saja yang benar-benar independen, maka hal ini diserahkan kepada masing-masing negara. Negara mempunyai pola, doktrin hukum dan definisi sendiri perihal komisi, sehingga timbulah variasi penamaan. Hal tersebut disesuaikan dengan ciri yang ada, seperti “*autonomous regulatory agencies*”, “*semi-independent regulators*”, “*independent regulatory agencies*” dan “*impartial regulatory agencies*” serta berbagai nama lain dalam peristilahan komisi, meskipun

secara ciri teoritik belum tentu bisa dikatakan sebagai lembaga negara independen (Mochtar 2016: 61).

Derajat independensi masing-masing komisi berbeda-beda dan keberadaannya tidak dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif ataupun kehakiman. Ada komisi yang bersifat independen dan ada pula yang semi atau *quasi independent* sehingga biasa juga disebut *independent and quasi independent agencies, corporations, committees, and commissions* (Asshiddiqie 2006: 9).

Lembaga negara independen memiliki ciri yaitu: Lahir dan ditempatkan tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada; Pemilihannya melalui seleksi, pelibatan berbagai cabang kekuasaan dalam kerangka *checks and balances*, atau diserahkan pada segmentasi tertentu di publik, dan *bukan political appointee*; Proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya dapat dilakukan berdasarkan mekanisme yang ditentukan oleh aturan yang mendasari pembentukannya; proses deliberasinya sangat kuat sehingga keanggotaan, proses seleksi dan pelaporan kinerja didekatkan dengan rakyat atau pun melalui lembaga perwakilannya; Kepemimpinan bersifat kolegal dan kolektif; Bukan lembaga negara utama, tetapi bukan berarti tidak penting karena keberadaannya merupakan tuntutan masa transisi maupun kebutuhan ketatanegaraan yang semakin kompleks; Memiliki kewenangan yang lebih devolutif, yakni

bersifat *self-regulated* dalam artian bisa mengeluarkan aturan sendiri yang juga berlaku secara umum, dan; Memiliki basis legitimasi di aturan baik konstitusi dan/atau undang-undang. Berdasarkan ciri tersebut, lembaga negara yang dapat dikategorikan lembaga negara independen di antaranya adalah Komnas HAM, KPK, Ombudsman RI, KPI, KY, KPU, dan Dewan Pers (Mochtar 2016: 64-72).

Seiring dengan itu, Tauda (2012: 99-100) merangkum pemikiran para pakar untuk mengidentifikasi lembaga negara apa saja yang dapat digolongkan sebagai komisi, yaitu: Independensi komisi dinyatakan secara tegas oleh pembentuk UU dalam UU tentang komisi tersebut; Independen dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif; Pemberhentian dan pengangkatan anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak Presiden (*political appointee*); Kepemimpinan kolektif kolegial, jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara; Kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas dari parpol tertentu; Masa jabatan para pimpinan komisi definitif, dan tidak habis secara bersamaan, tapi bergantian (*staggered terms*); Keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat non-partisan.

Selanjutnya Tauda juga menetapkan rincian lembaga mana saja yang ma-

suk komisi yaitu sebanyak 15 lembaga: KY, KPU, Komnas HAM, KPK, Ombudsman RI, Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, PPAATK, KPAL, KPPU, KPI, Dewan Pers, Dewan Pendidikan, KIP, Bawaslu, dan LPSK (Tauda 2012: xiv). Terkait dengan ini, Jurdi menyusun daftar nama lembaga negara bantu yang dianggap memiliki banyak kesamaan dan sebagiannya masuk kategori sebagai komisi. Pengelompokan itu menghasilkan lembaga dengan nama Badan, Dewan, Komisi, Komite, Lembaga, dan lainnya (Jurdi 2019: 339-413). Dari daftar yang disusun Jurdi tersebut terdapat 20 Badan, 17 Dewan, 17 Komisi, 13 Komite, 4 Lembaga, dan 6 dengan nama lain.

Sebagian besar lembaga negara bantu yang tergolong komisi menggunakan nama "Komisi", sementara lainnya merupakan bagian dari rumpun eksekutif. Agar tidak membingungkan publik, disarankan nomenklatur komisi independen tidak memakai istilah "majelis" atau "dewan" yang telah digunakan oleh lembaga dalam UUD NRI. Penulis mengusulkan agar semua komisi negara independen diseragamkan dengan menggunakan kata "Komisi" di awal nama lembaga. Hal ini akan memudahkan masyarakat memahami kedudukan dan sifat lembaga tersebut.

Karakteristik Komisi Negara Independen

Funk dan Seamon menyebutkan komisi merupakan lembaga yang pent-

ing untuk menjamin tegaknya demokrasi, namun apabila tidak dibentengi dengan berbagai rambu-rambu sebagai komisi yang independen, akan rentan disalahgunakan penguasa untuk melanggengkan kekuasaannya. Oleh karena itu komisi merupakan lembaga negara yang diidealkan bebas dari campur tangan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun komisi mempunyai kekuasaan *quasi legislative, quasi executive* dan *quasi judicial power* (Tauda 2012 : 93).

Fraser dan Meyer membedakan independensi itu ke dalam kategori *goal independence*, independensi dilihat dari segi penetapan tujuan dan *instrument independence*, independensi dalam cara mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Ahli lain, V. Grilli dkk dan Robert Elgie membedakan independensi lembaga dari aspek politik (*political independence*) dan dari aspek ekonomi (*economic independence*). Adapun ahli lainnya, W. Baka membedakan independensi itu menjadi *institutional independence, functional independence, dan financial independence*. Di sisi lain, Mboweni merumuskan empat aspek independensi, yaitu *functional independence, personel independence, instrumental independence, dan financial independence*.

Asshidiqie (2008: 879) merangkum berbagai pemikiran para ahli tersebut dan merumuskan kategori komisi ke dalam tiga bentuk independensi, yaitu: Institusional atau Struktural, Fungsional, dan Administratif. Adapun

mengenai karakteristik komisi, beberapa ahli menyatakan pendapatnya. Fund dan Seamon sebagaimana dikutip Tauda (2012: 98) merumuskan 4 karakteristik yaitu: Pertama, pemberhentian anggota komisi hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi bersangkutan. Kedua, kepemimpinan yang kolektif. Ketiga, kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari parpol tertentu (nonpartisan). Keempat, Masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*). Sementara Fox merumuskan hanya 2 karakteristik yaitu: Pertama, dinyatakan secara tegas oleh parlemen dalam UU tentang komisi tersebut sebagai lembaga independen (syarat normatif). Kedua, presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi (Asshiddiqie 2008: 879).

Milakovich dan Gordon menyebutkan 6 karakteristik komisi yaitu: Kepemimpinan yang bersifat kolegial sehingga keputusan-keputusan diambil secara kolektif; Tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana pejabat yang dipilih oleh presiden; Masa jabatan komisionernya relatif panjang; Periode jabatan bersifat "*staggered*" artinya tiap tahun komisioner berganti secara bertahap, oleh karena itu presiden tidak bisa menguasai sepenuhnya kepemimpinan lembaga

terkait; Jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara; Keanggotaan biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan. Sementara Asimow, hanya menekankan satu karakteristik yaitu independen terhadap cabang kekuasaan eksekutif.

Sebuah lembaga negara di Indonesia masuk kategori komisi apabila memenuhi persyaratan tertentu, Tauda (2016: 100-134) menyebutkan 7 karakteristik komisi di Indonesia yaitu: Pertama, independensinya tegas dinyatakan dalam UU tentang komisi tersebut; Kedua, bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif; Ketiga, pemberhentian dan pengangkatan anggota menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan berdasarkan kehendak Presiden (*political appointee*); Keempat, kepemimpinan kolektif kolegial, jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara; Kelima, kepemimpinan tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari parpol tertentu; Keenam, masa jabatan para pemimpin komisi definitif, dan tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*); Ketujuh, keanggotaan biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat nonpartisan. Berdasarkan hal tersebut disimpulkan bahwa terdapat 15 komisi di Indonesia, yaitu: KY, KPU, Komnas HAM, KPK, ORI, Komnas Perempuan,

PPATK, KPAI, KPPU, KPI, Dewan Pers, Dewan Pendidikan, KIP, Bawaslu, dan LPSK. Bawaslu dimasukkan dalam kategori ini karena meskipun dibentuk sebagai *supporting organ* KPU namun Bawaslu tidak secara struktural dikendalikan KPU dan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tidak bertanggung jawab kepada KPU, melainkan memberikan laporan pengawasan kepada DPR dan Presiden. Bawaslu merupakan komisi yang unik dikarenakan fungsinya mengawasi (monitoring) dan menunjang komisi lainnya yaitu KPU.

Pemilihan Pejabat Publik pada Komisi

Proses pemilihan pejabat publik pada berbagai komisi melibatkan DPR, yang melalui alat kelengkapan komisinya melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap para calon hasil kerja panitia seleksi bentukan Presiden. Setelah itu, anggota Komisi DPR akan melakukan pemungutan suara secara rahasia untuk memilih nama-nama yang akan menjadi pimpinan/anggota komisi tersebut. Dalam praktiknya, kewenangan DPR tersebut mendapat sorotan dan kritik dari berbagai kalangan. Todung Mulya Lubis misalnya menyatakan adanya “politik dagang sapi” dalam proses seleksi di DPR, yang berdampak pada kemampuan dan kualitas komisi-komisi. Sementara Topo Santoso menyebutkan adanya persoalan mendasar dalam seleksi pejabat publik pada komisi,

dengan menyatakan sistem seleksi KPU gagal menyeleksi orang-orang yang dianggap berpengalaman dan paham masalah kepemiluan (Mochtar & Satriawan 2009: 147).

Sorotan terhadap kewenangan DPR tersebut dirumuskan oleh Mochtar & Satriawan (2009: 157-162) yang menguraikan kendala-kendala dalam seleksi pejabat publik pada komisi yaitu: Pertama, kewenangan presiden dalam membentuk panitia seleksi-pansel yang belum seragam. Kedua, mekanisme kerja pansel yang tertutup dan kewenangannya yang tidak jelas sehingga tahapan tiap pansel tidak sama, dan penentuan serta pengambilan keputusan yang longgar. Ketiga, sistem seleksi yang menggunakan rekrutmen terbuka ternyata juga mengandung masalah. Sistem ini membuka peluang seakan-akan menjadi ajang cari pekerjaan bagi pengangguran atau malah pemula, sedangkan solusi jempot bola kepada “calon unggulan”, juga bermasalah karena tidak adanya jaminan akan terpilih. Masalah lainnya adalah proses *fit and proper test* oleh DPR dianggap tidak nyaman, sehingga sebagian besar kandidat yang punya kapasitas dan kapabilitas enggan mendaftar. Keempat, kewenangan DPR pada semua proses seleksi menimbulkan persoalan karena model sistem kepartaian yang oligarkis. Akibatnya pelibatan DPR sebagai wujud pelibatan rakyat, dalam praktiknya hanya menjadi manifestasi kepentingan

oligarkh, sehingga faktor akseptabilitas politik tampak lebih dominan daripada akseptabilitas publik.

DPR memang memiliki kewenangan signifikan dalam proses seleksi pejabat publik pada berbagai komisi, yang dijalankan melalui mekanisme *fit and proper test*. Sekalipun tidak secara eksplisit diatur dalam undang-undang, tapi dilakukan berdasarkan aturan internal DPR. Prosedur ini mengandung sejumlah permasalahan struktural dan prosedural yang berdampak terhadap kualitas seleksi serta independensi lembaga yang bersangkutan. Permasalahannya adalah:

Pertama mengenai dasar hukum *fit and proper test* itu sendiri. Tidak adanya dasar hukum eksplisit dalam UU menyebabkan proses hanya bergantung pada Tata Tertib DPR, yang rentan dimanipulasi sesuai kepentingan partai politik dominan. Dominasi partai besar seperti PDIP dan Golkar, dalam praktiknya, menghasilkan konfigurasi kekuasaan yang memampukan mereka menjadi *king maker* dalam seleksi pejabat publik. Hal ini berimplikasi pada proses seleksi yang lebih politis daripada meritokratik.

Kedua, model *fit and proper test* DPR dinilai tidak efektif dalam menguji kapabilitas calon. Proses wawancara di komisi sering kali hanya bersifat formalitas, di mana pertanyaan jarang menggali visi, integritas, atau kapasitas manajerial calon. Voting dilakukan melalui skema “paket”, yaitu memilih

sejumlah nama sekaligus sesuai kuota, sehingga memberi celah besar bagi kompromi politik internal. Dalam situasi ini, substansi seleksi dikesampingkan demi kompromi antarfraksi.

Ketiga, rendahnya partisipasi publik dalam proses ini juga menjadi sorotan. Walaupun secara prosedural terbuka, masyarakat sipil hanya menjadi penonton, tanpa mekanisme yang memastikan masukan mereka secara substantif dipertimbangkan. Ini mencederai prinsip transparansi dan akuntabilitas, terutama ketika calon dengan rekam jejak kuat dan didukung publik justru tidak terpilih.

Keempat, terdapat kecenderungan DPR lebih mengedepankan kalkulasi politik daripada pertimbangan profesionalisme. Penilaian terhadap integritas, kompetensi, dan objektivitas sering kali dikesampingkan. Bahkan, terdapat potensi terjadinya praktik transaksional, baik berupa lobi politik maupun bentuk-bentuk gratifikasi yang sulit dilacak, namun berpotensi memengaruhi hasil seleksi.

Situasi ini berdampak sistemik, sehingga banyak pejabat publik hasil seleksi DPR tidak mencerminkan profil ideal sebagaimana diharapkan masyarakat. Kualitas kelembagaan KNI menjadi taruhannya, karena pemimpin atau anggota yang terpilih lebih merepresentasikan kepentingan politik daripada orientasi pelayanan publik dan integritas kelembagaan. Kinerja lembaga

menjadi kurang optimal dan bahkan berisiko merugikan kepentingan jangka panjang bangsa dan negara. Dalam konteks inilah, diperlukan rekonstruksi regulasi yang membatasi kewenangan DPR hanya pada lingkup seleksi yang ditetapkan secara eksplisit dalam undang-undang dasar (UUD), yaitu terhadap lembaga negara utama seperti BPK, KY, MA, dan MK.

Kewenangan seleksi terhadap komisi lain sebaiknya direvisi atau dialihkan kepada mekanisme yang lebih objektif, misalnya melibatkan panel independen dengan keterlibatan publik yang nyata. Perlu dicatat bahwa sebagian besar KNI dibentuk melalui UU biasa, artinya legitimasi politik dalam pembentukannya sangat kental, dan DPR turut memainkan peran dominan bersama Presiden. Hingga kini, terdapat sekurangnya 37 komisi/lembaga negara nonstruktural yang anggota atau pimpinannya dipilih DPR. Ini membebani fungsi DPR yang lain seperti legislasi dan pengawasan. Oleh karena itu, perlu pembatasan rasional dalam bentuk revisi peraturan perundang-undangan, baik UU maupun PP, yang selama ini memberikan ruang luas bagi DPR untuk turut serta dalam seleksi.

Perlu dicermati bahwa komisi-komisi tersebut didefinisikan sebagai “independen” atau “mandiri,” sebagaimana termuat dalam berbagai peraturan. Istilah “independen” digunakan dalam regulasi KPK, Bawaslu,

OJK, dan lainnya, sedangkan “mandiri” dipakai dalam UU KPU, Komnas HAM, dan beberapa lembaga lain. Namun, makna independensi ini menjadi paradoksial jika proses seleksi dipenuhi kepentingan politik.

Pola rekrutmen saat ini juga memperlihatkan perbedaan mencolok antara komisi independen dan lembaga dalam rumpun eksekutif. Bila lembaga eksekutif memiliki model pengangkatan langsung oleh Presiden, maka komisi, yang seharusnya berada di luar tiga cabang kekuasaan, justru direkrut dengan melibatkan DPR secara intens. Hal ini berpotensi mereduksi independensi lembaga karena menjadikan anggota komisi sebagai representasi politik, bukan representasi publik. Dengan demikian, untuk memperkuat integritas, akuntabilitas, dan kualitas tata kelola lembaga independen, perlu rekonstruksi menyeluruh terhadap kewenangan seleksi pejabat publik oleh DPR. Reformasi ini harus menekankan prinsip meritokrasi, transparansi, partisipasi publik, serta penguatan peran panitia seleksi independen agar hasil seleksi tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga sah secara moral dan sosial di mata publik.

Mochtar & Satriawan (2009: 155-157) merumuskan beberapa pola pemilihan pejabat publik (komisioner) pada komisi sebagai berikut: Pertama, anggota komisi dipilih oleh DPR atas usul dari Presiden. Untuk melancarkan proses pemilihan calon anggota komi-

si, pemerintah membentuk panel dari unsur pemerintah dan masyarakat yang melakukan seluruh tahap penjurian dan penyeleksian calon anggota komisi. Hasilnya diserahkan kepada Presiden untuk kemudian diusulkan kepada DPR yang melakukan pemilihan, didahului *fit and proper test* kemudian pemilihan dengan mekanisme voting. Kedua, anggota komisi dipilih oleh DPR atas usul komisi tersebut dimana seluruh proses seleksi dilakukan panel dari komisi bersangkutan. Hasilnya diserahkan kepada DPR yang melakukan *fit and proper test* terlebih dahulu, lalu pemilihan melalui mekanisme voting. Presiden selaku kepala negara hanya bertugas meresmikan calon terpilih. Ketiga, presiden mengangkat anggota komisi atas persetujuan DPR. Proses seleksi oleh panel pemerintah yang hasilnya diserahkan kepada Presiden yang dengan persetujuan DPR memilih dan menetapkannya sebagai anggota komisi. Keempat, presiden mengangkat anggota komisi setelah mendapat pertimbangan DPR. Pengusulan calon oleh komisi negara bersangkutan melalui mekanisme seleksi yang hasilnya diserahkan kepada Presiden yang dengan pertimbangan DPR, melakukan penetapan. Kelima, pola yang tidak melibatkan panel, presiden, dan DPR pada pemilihan anggota Dewan Pers. Pemilihan dilakukan oleh anggota dari tiga unsur yaitu wartawan, perusahaan pers, masyarakat dan pakar komunikasi.

Dalam pemilihan pimpinan/anggota atau komisioner atau pejabat publik pada komisi biasanya dilakukan melalui mekanisme panel. Hasil kerja panel disampaikan kepada Presiden dan diteruskan ke DPR yang melakukan *fit and proper test* terhadap para kandidat dan puncaknya memilih nama-nama, biasanya dalam satu paket nama. Hasilnya kemudian dilaporkan dalam Rapat Paripurna oleh pimpinan Komisi DPR dengan agenda pengambilan keputusan dan persetujuan. Selanjutnya nama-nama hasil pemilihan oleh DPR diserahkan kepada Presiden, yang bertindak sebagai kepala negara untuk menerbitkan surat keputusan pengangkatan para pejabat publik pada komisi.

Regulasi Kewenangan DPR dalam UU

Kewenangan DPR melakukan seleksi dalam pemilihan pejabat publik pada komisi negara independen tercantum dalam peraturan perundang-undangan, baik UU maupun Peraturan Tata Tertib DPR. Hal ini menurut Widodo pada hakikatnya menunjukkan adanya pelibatan rakyat, yang dalam sistem demokrasi merupakan pemegang kedaulatan dan melalui wakilnya turut serta dalam menentukan jalannya pemerintahan negara. Jadi konsep dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, diterjemahkan dalam pemberian kewenangan kepada lembaga yang mewakili aspirasi rakyat, yaitu DPR (Widodo 2022, Wawancara, 1 September).

Sementara pakar hukum lain menyatakan bahwa secara prinsip konstitusi dan teori harusnya tidak ada kewenangan DPR dalam proses seleksi tersebut. Namun karena DPR berwenang membentuk UU maka pencantuman kewenang itu merupakan penafsiran politik DPR semata, bukan ketaatan terhadap prinsip-prinsip konstitusionalisme. Secara teoritik lembaga independen (Ackerman menyebutnya *integrity body*) harus dijauhkan dari campur tangan politik lembaga kekuasaan lain, apalagi DPR (Amsari 2022, Wawancara, 1 September).

Kewenangan DPR dalam pemilihan pejabat publik pada lembaga negara independen diatur melalui sejumlah UU yang memberikan peran strategis dalam proses seleksi dan pengesahan. Dalam konteks KPK, kewenangan ini diatur melalui UU No. 30 Tahun 2002 dan perubahannya dalam UU No. 19 Tahun 2019. Presiden membentuk panel yang terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat untuk menjaring calon pimpinan KPK, yang hasilnya diserahkan kepada DPR untuk dilakukan uji kelayakan dan pemilihan, sebelum dikukuhkan oleh Presiden. Sedangkan untuk KPU, mekanisme ini diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017, dimana Presiden membentuk tim seleksi (timsel) beranggotakan maksimal 11 orang, yang bertugas menyaring calon secara terbuka dengan melibatkan masyarakat. Timsel menyerahkan nama calon kepada Pres-

iden, yang kemudian diajukan ke DPR yang selanjutnya melakukan uji kelayakan dan kepatutan sebelum menetapkan dan menyampaikan hasilnya kepada Presiden untuk disahkan. Sementara itu, untuk Komnas HAM, dalam UU No. 39 Tahun 1999 hanya menyebutkan bahwa calon anggota ditetapkan oleh Komnas HAM dan diserahkan kepada DPR untuk dipilih. Selanjutnya, hasil pemilihan disahkan oleh Presiden. Meskipun mekanismenya bervariasi, ketiga lembaga menunjukkan pola keterlibatan DPR sebagai aktor utama dalam pemilihan pejabat komisi.

Regulasi Kewenangan DPR dalam Peraturan Tata Tertib DPR

Pelaksanaan kewenangan DPR dalam melakukan seleksi pejabat publik atau komisioner berbagai komisi negara independen diatur lebih rinci dalam Peraturan Tata Tertib DPR Nomor 1 Tahun 2020. Istilah mengenai kewenangan DPR dalam proses pemilihan pejabat publik tersebut yang digunakan dalam 3 (tiga) pasal Tata Tertib DPR tersebut adalah mengajukan, memberikan persetujuan, memberikan pertimbangan/konsultasi.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dirumuskan pengaturannya sebagai berikut.

1. Rapat paripurna DPR menugasi Badan Musyawarah-Bamus untuk menjadwalkan dan menugaskan pembahasannya kepada komisi

terkait. Tata cara pelaksanaan pembahasan ditetapkan oleh komisi yang bersangkutan meliputi: a. penelitian administrasi; b. penyampaian visi dan misi; c. *fit and proper test*; d. penentuan urutan calon; dan/atau e. pemberitahuan kepada publik, baik melalui media cetak maupun media elektronik.

2. Ketentuan uji kelayakan dikecualikan terhadap pengisian jabatan yang oleh UU ditentukan hanya memberikan persetujuan. Jumlah calon yang diajukan atau diberikan persetujuan diusulkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hasil pembahasan komisi dilaporkan dalam rapat Bamus untuk selanjutnya ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan menentukan agar DPR memberikan pertimbangan atau konsultasi, Pimpinan DPR memberikan pertimbangan atau konsultasi tersebut bersama pimpinan komisi terkait dan pimpinan Fraksi, kecuali Bamus menentukan lain.

Menurut Zoelva terdapat beberapa hakikat kewenangan dan regulasi kewenangan DPR melakukan seleksi calon pejabat publik pada komisi negara independen. Hamdan menyebutkan bahwa hal itu hakikatnya merupakan salah satu bentuk pengawasan awal DPR atas proses pemilihan pimpinan

komisi negara independen. Kewenangan itu juga dalam rangka pengawasan DPR sebelum seseorang menduduki jabatannya di komisi negara independen. Selain itu, pada hakikatnya kewenangan DPR melakukan seleksi dalam pemilihan pejabat publik pada komisi negara independen adalah untuk mengurangi penguasaan kekuasaan eksekutif atas komisi. Dengan adanya keterlibatan DPR dalam proses pemilihan ini maka terjadi mekanisme *checks and balances system* (Zoelva 2022, Wawancara, 7 September).

Atas dasar berbagai uraian di atas maka dapat disimpulkan mengenai hakikat kewenangan regulasi kewenangan DPR melakukan seleksi pemilihan pejabat publik pada komisi negara independen merupakan:

1. Perwujudan DPR sebagai lembaga yang mewakili kepentingan dan aspirasi rakyat berkaitan dengan memilih calon-calon pejabat komisi yang akan bertugas melayani rakyat.
2. Salah satu bentuk pengawasan awal DPR atas proses pemilihan pimpinan komisi sebelum ia menjabat.
3. Upaya mengurangi penguasaan kekuasaan eksekutif atas komisi, karena terciptanya sistem *checks and balances system* antara Presiden dan DPR yang mewakili kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif.
4. Dasar hukum yang memberikan status kepastian dan tugas konstitusional bagi DPR untuk melaksanakannya. Dengan dasar hukum yang kuat tersebut maka proses dan hasil kerja DPR juga mempunyai dasar hukum yang kuat.

Anggota-anggota DPR yang berasal dari parpol peserta Pemilu Legislatif yang digelar 5 (lima) tahun sekali dipilih langsung oleh rakyat. Keikutsertaan parpol diputuskan oleh KPU melalui serangkaian proses pendaftaran parpol. Atas dasar pemikiran ini maka anggota DPR merupakan wakil rakyat sekaligus perwakilan partai di DPR, yang mempunyai fungsi mengemban dan memperjuangkan aspirasi rakyat sekaligus mewakili kepentingan rakyat di pentas negara. Oleh karenanya selain sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPR juga merupakan lembaga politik. Pertimbangan dan kepentingan politik yang menjadi acuan dan panduan penting serta menonjol, termasuk dalam pengambilan sikap dan keputusan lembaga DPR dan alat-alat kelengkapannya seperti komisi, fraksi dan lainnya. Dengan demikian dalam seleksi calon pejabat publik pada komisi di DPR, akseptabilitas politik lebih kuat dibandingkan akseptabilitas publik (Mochtar: 2007:).

Dalam konteks demikian dapat dipahami apabila dalam pemilihan pejabat publik tersebut, pertimbangan dan kepentingan politik DPR, komisi,

dan fraksi-fraksi parpol yang duduk di DPR menjadi panduan dan acuan lebih utama dibanding aspek-aspek lainnya. Dengan ciri khas yang demikian maka terbuka kemungkinan perbedaan antara keputusan DPR, komisi dan fraksi di DPR dengan pendapat mereka yang ada di luar DPR, termasuk dalam hal keputusan DPR memilih pejabat publik yang akan duduk di komisi. Hal ini berkese-suaian dengan pendapat N1 (2022, 1 September), anggota Bawaslu Periode 2012-2017 yang menegaskan bahwa proses seleksi di DPR lebih banyak ber-dimensi politik.

Kelemahan Regulasi Kewenangan DPR

Dalam berbagai regulasi yang mengatur kewenangan DPR melakukan seleksi terhadap para calon komisioner, norma-norma yang bersifat umum baru dirinci dalam Peraturan Tata Tertib DPR—hal yang lazim karena peraturan tersebut memang bertugas memerinci ketentuan yang lebih tinggi. Prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif secara normatif telah dimuat dalam berbagai regulasi mengenai pembentukan komisi. Menurut Asshiddiqie (2006: 120) komisi negara independen dibentuk sebagai penyeimbang kekuasaan dan memperkuat fungsi kontrol dalam sistem demokrasi. Oleh karena itu, mekanisme seleksi terhadap anggota dan pimpinannya seharusnya mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi yang de-

liberatif, partisipatif, dan meritokratis.

Sayangnya, regulasi yang ada memberi ruang terlalu besar bagi dominasi politik DPR, tanpa ada pengaman normatif yang kuat untuk memastikan seleksi berlangsung adil dan bebas dari intervensi kepentingan fraksional atau partisan. Ketika seleksi tidak menjamin kesetaraan dan obyektivitas, hasilnya bukan hanya calon terbaik yang terpinggirkan, tetapi juga komisi menjadi kurang independen, yang pada gilirannya mengurangi efektivitas lembaga-lembaga ini dalam memperkuat kualitas demokrasi. Proses seleksi yang elitis dan transaksional pada akhirnya menghambat terbentuknya sistem *checks and balances* yang sehat dan melemahkan pelembagaan demokrasi secara lebih luas. Namun dari hasil kajian penulis, terdapat empat kelemahan regulasi kewenangan DPR dalam pemilihan pejabat publik pada komisi terkait berbagai aspek yang justru melemahkan proses konsolidasi demokrasi, yaitu:

Pertama, dari sisi lembaga DPR dan anggotanya. Regulasi yang berlaku tidak mewajibkan adanya perlakuan yang setara dan nondiskriminatif terhadap calon anggota komisi. Ketiadaan norma ini membuat standar etika dan obyektivitas sangat tergantung pada kesadaran pribadi anggota DPR, bukan pada kewajiban hukum. Akibatnya, dalam praktik, dapat terjadi perbedaan perlakuan antarcalon, di mana calon yang “diunggulkan” mendapat pertanyaan

ringan, sementara calon lain diperlakukan lebih kritis. Praktik ini jelas bertentangan dengan prinsip seleksi yang adil dan meritokratis. Selain itu, keputusan DPR cenderung lebih mencerminkan pertimbangan politik dibanding obyektivitas atas kapasitas, integritas, dan keilmuan calon. Hal ini menjelaskan mengapa beberapa tokoh yang populer dan didukung masyarakat tidak terpilih, sementara calon dengan kualitas biasa saja bisa terpilih karena afiliasi atau kedekatannya dengan fraksi atau partai politik di DPR.

Dalam situasi demikian, terbuka kemungkinan bagi DPR untuk “menitipkan” kepentingan politiknya kepada calon yang dipilih, sehingga komisioner terpilih merasa berkewajiban menjaga harmoni dengan DPR. Di satu sisi, mekanisme ini memang memberi peluang bagi anggota DPR mewujudkan idealisme melalui pilihan mereka. Namun dalam kenyataannya, anggota DPR lebih sering menjalankan keputusan fraksi atau partainya ketimbang pendapat pribadi. Potensi politik transaksional juga tidak dapat dihindari, baik secara individu maupun dalam kerangka kolektif. Lobi-lobi, komunikasi informal, hingga pertukaran dukungan dengan imbalan tertentu sebelum pemungutan suara membuka ruang bagi praktik yang melanggar prinsip integritas. Ini semua melemahkan dasar etik seleksi dan memperbesar risiko munculnya calon-calon yang tak layak namun lolos karena

pertimbangan pragmatis.

Kedua, dari sisi calon pejabat publik yang mengikuti seleksi. Ketimpangan perlakuan oleh DPR menjadi faktor penting, dimana calon yang tidak disukai fraksi atau kelompok tertentu di DPR bisa mengalami tekanan dalam bentuk pertanyaan menjebak atau sikap kurang respek. Sementara calon yang “diunggulkan” mendapatkan kenyamanan yang tidak proporsional. Dalam kondisi demikian, ada kesan bahwa uji kelayakan dan kepatutan lebih merupakan formalitas yang menutupi proses seleksi berdasarkan akseptabilitas politik. Ini menyebabkan para calon yang punya kapasitas dan integritas tinggi namun tanpa koneksi politik, enggan mencalonkan diri. Sebaliknya, terbuka celah bagi calon untuk menggunakan pendekatan-pendekatan politis kepada anggota DPR agar terpilih, termasuk dengan skema transaksional yang bisa mengaburkan obyektivitas.

Ketiga, dari sisi komisi negara independen itu sendiri. Ketidakhadiran norma kesetaraan dan nondiskriminasi dalam regulasi kewenangan DPR tidak berdampak langsung pada komisi, tetapi menimbulkan efek sistemik dalam jangka panjang. Ketika petahana yang mencalonkan diri kembali mengalami perlakuan diskriminatif, komisi merasa proses tersebut tidak adil dan cenderung merugikan integritas kelembagaan. Komisi juga bisa merasa dibatasi independensinya karena pimpinan-

nya dipilih melalui DPR yang memiliki kepentingan politik tertentu. Komisisioner yang terpilih bisa jadi merasa terdorong untuk menyelaraskan agenda dan kebijakan dengan kepentingan DPR agar tidak menciptakan ketegangan, khususnya jika tugas dan fungsi komisi berpotensi bersinggungan dengan kepentingan atau pengawasan terhadap DPR itu sendiri. Dalam kondisi tersebut, muncul perasaan “hutang budi” yang mengancam netralitas.

Zoelva (2022) menyoroti bahwa komisi cenderung kehilangan independensinya karena keterlibatan DPR dan Presiden dalam seleksi pimpinan komisi. Ia mengusulkan agar masa jabatan pimpinan komisi cukup satu periode, namun dengan durasi yang lebih panjang untuk menghindari ketergantungan terhadap pemilik kekuasaan yang bisa memperpanjang jabatan mereka. Dengan sistem saat ini, godaan untuk menyenangkan pihak yang memilihnya (agar bisa dipilih kembali) dapat memengaruhi keputusan dan arah kebijakan komisi.

Keempat, dalam sistem *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif, hubungan antara Presiden dan DPR dalam seleksi pimpinan komisi memang diatur sedemikian rupa. Presiden membentuk panitia seleksi (pansel) dan mengajukan nama-nama calon ke DPR. Selanjutnya, DPR mengadakan uji kelayakan dan memilih dari nama-nama tersebut. Dalam praktiknya, DPR

hampir selalu menerima hasil pansel dan memilih dari daftar itu, sementara Presiden juga menerima hasil pemilihan DPR. Namun, terbuka kemungkinan konflik muncul jika DPR menolak sebagian atau seluruh calon usulan pansel. Meskipun jarang terjadi, hal ini bisa saja berlangsung saat hubungan politik antara Presiden dan DPR memburuk, atau ketika Presiden tidak menguasai mayoritas parlemen.

Kendati sistem ini mencerminkan prinsip *checks and balances* secara formal, praktiknya sering kali tidak menghasilkan kontrol timbal balik yang sehat. Proses seleksi yang terlalu politis dari DPR membuat fungsi kontrol tidak berjalan efektif, apalagi jika calon yang lolos justru lekat dengan kepentingan partai atau elite tertentu. Jika ini dibiarkan berulang, maka pelembagaan demokrasi akan tergerus. Komisi yang semestinya menjadi garda depan dalam pengawasan, pencegahan korupsi, perlindungan HAM, pemilu yang adil, dan lain-lain, menjadi instrumen semu yang tidak efektif karena proses pembentukannya cacat secara demokratis.

Dengan demikian, revisi terhadap regulasi kewenangan DPR sangatlah penting, khususnya dalam aspek penjaminan prinsip nondiskriminasi, objektivitas, dan seleksi berbasis merit. Kelemahan-kelemahan yang telah diuraikan di atas menjadi indikasi bahwa konsolidasi demokrasi Indonesia akan terus terhambat jika sistem seleksi

pimpinan komisi negara tidak direformasi secara substantif. Dalam sistem demokrasi yang sehat, seleksi pejabat publik pada lembaga independen bukan hanya soal prosedur, tetapi juga legitimasi substantif yang bertumpu pada kepercayaan publik, integritas proses, dan keberpihakan pada kepentingan umum, bukan elite penguasa.

Rekonstruksi Regulasi Kewenangan DPR dan Komisi Negara Independen

Atas dasar analisis terhadap berbagai kelemahan tersebut, dibutuhkan rekonstruksi regulasi yang tidak hanya untuk menyempurnakan tata kelola seleksi pejabat publik secara prosedural dan substansial, tapi juga penguatan konsolidasi demokrasi. Hal ini memerlukan pelembagaan norma-norma demokratis yang mencakup prinsip kesetaraan, keadilan, transparansi, akuntabilitas, serta perlindungan terhadap lembaga-lembaga yang menjadi penyangga demokrasi itu sendiri. Ketiadaan norma yang secara eksplisit mewajibkan DPR untuk menerapkan prinsip non-diskriminasi dan perlakuan setara dalam uji kelayakan dan kepatutan merupakan bentuk *democratic deficit*, kesenjangan antara prinsip demokrasi yang diidealkan dengan praktik yang diterapkan (Dahl 1998: 109).

Dalam konteks ini, *fit and proper test* oleh DPR tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme administratif untuk memilih calon komisioner, tetapi juga

sebagai indikator kualitas demokrasi dalam memastikan lembaga-lembaga independen tidak terkooptasi oleh kepentingan partisan. Ketika proses seleksi tidak menjamin independensi, transparansi, dan integritas, maka yang dipertaruhkan bukan hanya kualitas personal pejabat publik, tetapi juga integritas kelembagaan dan legitimasi demokrasi itu sendiri.

Gagasan besar demokrasi pasca-reformasi adalah pembentukan berbagai komisi negara independen sebagai bagian dari mekanisme *checks and balances* serta langkah preventif terhadap kembalinya pola kekuasaan yang sentralistik dan otoriter. Beberapa komisi telah mendapat legitimasi konstitusional melalui pengakuan dalam UUD NRI seperti KY, KPU, dan Bank Indonesia-BI. Namun, komisi penting seperti KPK masih berdiri di atas fondasi hukum berupa UU yang secara hierarkis lebih lemah dan rentan terhadap perubahan politik di parlemen.

Kerapuhan dasar hukum ini tidak hanya berdampak pada aspek kelembagaan, tetapi juga menunjukkan lemahnya konsensus demokratis dalam memproteksi komisi-komisi strategis tersebut dari tarik menarik kepentingan politik. Dalam banyak kasus, revisi terhadap UU komisi seperti KPK justru menunjukkan kecenderungan ke arah *delegitimasi* dan *repolitisasi* lembaga independen. Fenomena ini, bila dibiarkan, akan menghambat proses konsol-

idasi demokrasi karena menciptakan kesan bahwa komisi-komisi independen bukan instrumen penjaga demokrasi, melainkan instrumen kekuasaan yang bisa dimodifikasi sesuai konstelasi kekuatan politik di DPR.

Dengan demikian, rekonstruksi regulasi harus diarahkan pada dua hal utama. Pertama, memperkuat kerangka normatif dalam proses seleksi yang dilakukan DPR agar lebih menjamin penerapan prinsip-prinsip demokrasi substantif. Ini termasuk pengaturan tentang perlakuan setara, larangan diskriminasi, jaminan objektivitas, serta penguatan peran masyarakat sipil dalam pengawasan seleksi. Kedua, memperkuat regulasi kelembagaan komisi-komisi negara melalui konstitusionalisasi atau setidaknya peningkatan hierarki hukum agar tidak mudah diintervensi oleh kepentingan jangka pendek politik. Langkah ini menjadi penting agar komisi negara benar-benar dapat menjalankan peran sebagai *guardian institutions* dalam demokrasi Indonesia, yakni lembaga yang tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga melindungi hak-hak konstitusional warga, menjamin keberlanjutan prinsip rule of law, serta menjaga integritas pemerintahan yang demokratis.

Rekonstruksi regulasi ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh O'Donnell dan Schmitter (1986: 3-5) dalam teori transisi demokrasi, bahwa konsolidasi demokrasi tidak hanya ber-

tumpu pada penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil, tetapi juga pada keberadaan lembaga-lembaga independen yang kuat, akuntabel, dan terproteksi dari dominasi eksekutif dan legislatif. Indonesia sebagai negara pasca-otoritarian dengan rekam jejak reformasi yang panjang harus menjadikan penguatan lembaga-lembaga demokratis sebagai prioritas dalam tahap konsolidasi ini. Dengan kata lain, rekonstruksi regulasi kewenangan DPR bukan hanya bersifat teknokratis, melainkan bersifat struktural dalam memperkuat pilar demokrasi. Tanpa reformasi yang menyentuh aspek normatif dan struktural dari kewenangan DPR dan posisi komisi negara, maka demokrasi Indonesia akan terus berada dalam ancaman *democratic backsliding*—yakni kemunduran kualitas demokrasi yang disebabkan oleh lemahnya institusi dan kuatnya dominasi elite politik dalam proses-proses kenegaraan yang seharusnya dijalankan secara independen dan akuntabel.

Atas dasar analisis berbagai kelemahan sistem kelembagaan saat ini, diperlukan langkah rekonstruksi regulasi guna memperkuat demokrasi konstitusional. Komisi negara independen pasca-reformasi dibentuk sebagai penyangga demokrasi dan pencegah otoritarianisme, namun tanpa kerangka hukum yang kokoh, komisi-komisi ini—terutama KPK—rentan dilemahkan oleh intervensi politik. Dalam kerang-

ka konsolidasi demokrasi, sebagaimana ditegaskan O'Donnell dan Schmitter (1986: 3), diperlukan institusi kuat yang menjaga agar demokrasi tidak hanya prosedural, melainkan juga substantif. Sementara Ginsburg dan Huq (2018: 87) serta Nancy Bermeo (2016: 10) menggarisbawahi bahwa regresi demokrasi masa kini berlangsung lewat cara-cara legal-formal yang melemahkan institusi pengawas. Oleh sebab itu, penulis mengusulkan rekonstruksi berikut:

1. Penguatan KPK Melalui UUD NRI

Keberadaan KPK perlu dicantumkan dalam konstitusi untuk memberikan perlindungan konstitusional terhadap fungsi, kewenangan, dan independensinya. Saat ini, status KPK hanya berdasarkan UU No. 19 Tahun 2019, sehingga mudah diubah oleh DPR dan Presiden. Revisi tahun 2019 menunjukkan bahwa pelemahan terjadi dengan memasukkan KPK ke dalam rumpun eksekutif. Dalam praktik global, sebanyak 81 negara telah mencantumkan 248 komisi dalam konstitusi mereka (Mochtar, 2016), yang menunjukkan bahwa sistem modern telah mengakui pentingnya organ pengawasan konstitusional di luar tiga cabang kekuasaan klasik.

Memasukkan KPK ke dalam UUD NRI secara filosofis diperlukan untuk memastikan komitmen negara terhadap pemberantasan

korupsi sebagai kejahatan luar biasa. Secara yuridis, ketentuan dalam UUD akan melindungi KPK dari pelemahan sewenang-wenang. Secara sosiologis, tuntutan masyarakat atas institusi antikorupsi yang kuat tetap tinggi. Memperkuat KPK di tingkat konstitusi akan menjamin keberlanjutannya secara jangka panjang dan memperjelas statusnya sebagai lembaga permanen, bukan ad-hoc. Argumentasi ini juga berdasar pada kajian Kristanto TA & Suhandi I (2009), Faiz E & Susanto NA (2010), Napitupulu D (2010), dan Zulkifli (2015). Pengajuan satu komisi dengan pertimbangan antara lain urgensi komisi tersebut bagi konsolidasi demokrasi ke depan, dan peluang yang lebih besar diterima MPR dibanding mengusulkan lebih dari satu komisi ke dalam konstitusi.

2. Penguatan Panitia Seleksi (Pansel)

Pansel berperan penting dalam menjaring calon komisioner lembaga negara. Namun, hingga kini belum terdapat standar kelembagaan maupun prosedural yang baku dan transparan. Pembentukan pansel masih bergantung sepenuhnya pada keputusan Presiden, tanpa kejelasan mekanisme partisipasi publik dan akuntabilitas. Hal ini membuka ruang bagi figur tidak independen dan minim integritas.

Oleh karena itu, diperlukan regulasi yang menata secara eksplisit unsur-unsur berikut: (a) kedudukan hukum dan sifat kelembagaan panel; (b) kriteria keanggotaan dan keahlian; (c) mekanisme kerja dan transparansi; (d) partisipasi masyarakat dalam proses pengawasan; serta (e) kode etik dan sistem pengaduan publik. Aturan ini dapat dimuat dalam undang-undang masing-masing komisi, atau dalam satu UU Kepresidenan. Pengalaman panel KPK 2015—yang seluruh anggotanya perempuan—menunjukkan bahwa partisipasi dan integritas dapat memperkuat legitimasi publik.

3. Penguatan Regulasi Seleksi di DPR

Seleksi calon komisioner oleh DPR selama ini diatur dalam UU dan Peraturan Tata Tertib DPR, namun belum menjamin seleksi yang bebas dari kepentingan politik. Uji kelayakan dan kepatutan seringkali cenderung formalistik, bahkan menjadi ajang tawar-menawar antarfraksi politik. Oleh karena itu, perlu rekonstruksi regulasi untuk menempatkan nilai-nilai meritokrasi, integritas, dan keadilan sosial sebagai landasan seleksi publik.

Usulan ini mencakup: (a) penyusunan parameter objektif seleksi berbasis rekam jejak profesional dan integritas; (b) pelibatan

masyarakat dan organisasi sipil dalam tahap tanggapan publik terhadap calon; serta (c) transparansi penuh terhadap hasil uji kelayakan dan kepatutan, termasuk dokumentasi sidang dan alasan pemilihan.

4. Penggunaan Panel Ahli Independen dalam Seleksi DPR

Untuk meningkatkan kualitas seleksi, DPR perlu melibatkan panel ahli independen dalam prosesnya. Panel ini berfungsi melakukan asesmen mendalam terhadap kompetensi, integritas, dan rekam jejak calon, khususnya dalam hal-hal yang memerlukan keahlian teknis seperti KPK, Bawaslu, atau Komnas HAM.

Panel ahli sebaiknya berasal dari akademisi, praktisi, atau tokoh masyarakat yang tidak terafiliasi partai politik. Mereka ditugaskan memberikan penilaian substansial, bukan politis, terhadap para calon. Pengalaman seleksi hakim MK tahun 2014 dan 2019 menunjukkan bahwa kehadiran panel ahli mampu meningkatkan kualitas proses dan kepercayaan publik.

Keempat usulan di atas mencerminkan langkah strategis untuk memperkuat konsolidasi demokrasi di Indonesia, dalam situasi di mana demokrasi formal dapat digunakan untuk melemahkan komisi, Maka rekonstruksi

terhadap dasar hukum KPK, regulasi panel, mekanisme seleksi di DPR, dan pelibatan panel ahli adalah elemen penting dalam membangun sistem ketanegaraan yang berkeadaban, transparan, dan tangguh terhadap tekanan politik. Ini selaras dengan pandangan Diamond (2019) bahwa demokrasi yang

kuat hanya bisa hidup dengan institusi pengimbang yang kokoh secara konstitusional, bukan sekadar prosedural. Secara lengkap rekonstruksi regulasi kewenangan DPR melakukan seleksi dalam pemilihan pejabat publik pada komisi negara independen disajikan dalam tabel-tabel berikut ini:

Tabel 1
Rekonstruksi UUD NRI Tahun 1945

Norma UUD NRI Tahun 1945	Kelemahan	Norma Baru Usulan Perubahan
	Belum ada norma konstitusi yang mengatur mengenai KPK.	<p style="text-align: center;">BAB IXA PEMBERANTASAN KORUPSI</p> <p style="text-align: center;">Pasal 25A</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) Untuk meningkatkan pemberantasan korupsi dibentuk Komisi Pemberantasan Korupsi. (2) Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga negara yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. (3) Dalam pelaksanaan tugasnya, Komisi Pemberantasan Korupsi berkoordinasi dengan lembaga penegak hukum lain yang berwenang dalam pemberantasan korupsi. (4) Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan usulan Presiden sesuai hasil kerja panitia seleksi yang dibentuk Presiden. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai Komisi Pemberantasan Korupsi diatur dengan undang-undang.

Tabel 2
Rekonstruksi UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Norma saat Ini	Kelemahan	Norma Baru Usulan Perubahan
Pasal 185	<p>Kriteria pengisian suatu jabatan belum ada kepastian penerapan nilai transparansi, akuntabel dan partisipatif.</p> <p>Belum melibatkan Panel Ahli.</p>	<p>Pasal 185</p> <p>(4) Pembahasan oleh alat kelengkapan DPR dilakukan secara transparan, akuntabel, dan partisipatif.</p> <p>(5) Pembahasan oleh alat kelengkapan DPR melibatkan Panel Ahli yang melakukan penilaian terhadap calon dari aspek keilmuan.</p> <p>(6) Hasil kerja Panel Ahli menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan alat kelengkapan DPR.</p> <p>(7) Pembahasan oleh alat kelengkapan DPR menerapkan perlakuan yang adil, setara, dan sederajat untuk semua calon.</p> <p>(8) Pengambilan keputusan alat kelengkapan berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan serta objektif.</p>

Tabel 3
Rekonstruksi UU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Norma Saat Ini	Kelemahan	Norma Baru Usulan Perubahan
<p>Pasal 1</p> <p>(3) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sesuai dengan Undang-Undang ini.</p>	<p>Belum menjadi Lembaga negara independen sepenuhnya serta masih menjadi bagian rumpun kekuasaan eksekutif.</p>	<p>Pasal 1</p> <p>(3) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.</p>

Lanjutan: Tabel 3 Rekonstruksi UU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Norma Saat Ini	Kelemahan	Norma Baru Usulan Perubahan
<p>Pasal 3</p> <p>Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.</p>	<p>Belum menjadi lembaga yang independen</p>	<p>Pasal 3</p> <p>Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.</p>
<p>Pasal 20</p> <p>(1) Komisi Pemberantasan Korupsi bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan secara berkala kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan.</p>	<p>Belum ada kepastian jadwal waktu penyampaian laporan (masih menggunakan kata “berkala”, belum “setiap tahun”).</p>	<p>Pasal 20</p> <p>(1) Komisi Pemberantasan Korupsi bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan setiap tahun kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan.</p>
<p>Pasal 30</p>	<p>Belum mengatur keberadaan dan pelibatan Panel Ahli</p>	<p>Pasal 30</p> <p>(11) Dalam melakukan pemilihan, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia wajib melibatkan Panel Ahli yang bertugas melakukan penilaian terhadap calon dari aspek keilmuan.</p> <p>(12) Hasil kerja Panel Ahli menjadi pertimbangan bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam mengambil keputusan.</p> <p>(13) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menerapkan perlakuan yang adil, setara, dan sederajat untuk semua calon.</p> <p>(14) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia memilih calon Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan serta objektif.</p>

Tabel 4
Rekonstruksi UU Pemilihan Umum

Norma Saat Ini	Kelemahan	Norma Baru Usulan Perubahan
<p>Pasal 1</p> <p>8. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu.</p>	<p>Belum memuat norma “bebas dari pengaruh kekuasaan manapun” sebagai salah satu ciri komisi negara independen.</p>	<p>Pasal 1</p> <p>8. Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan independen serta bebas dari pengaruh kekuasaan manapun dalam melaksanakan Pemilu.</p>
<p>17. Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p>		<p>17. Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p>
<p>Pasal 7</p> <p>(3) Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.</p>		<p>Pasal 7</p> <p>(3) Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.</p>
<p>Pasal 25</p>	<p>Belum mengatur keberadaan dan tugas panel ahli yang bertugas di bidang keilmuan.</p>	<p>Pasal 25</p> <p>Pemilihan anggota KPU di DPR melibatkan panel ahli yang dibentuk DPR dan bertugas menguji calon dari aspek keilmuan.</p> <p>(1) Hasil kerja panel ahli menjadi salah satu pertimbangan dalam memilih anggota KPU.</p> <p>(2) DPR menerapkan perlakuan yang adil, setara, dan sederajat untuk semua calon.</p> <p>(3) DPR memilih calon anggota KPU berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan dan objektif.</p>

Lanjutan: Tabel 4 Rekonstruksi UU Pemilihan Umum

Norma Saat Ini	Kelemahan	Norma Baru Usulan Perubahan
Pasal 26		<p style="text-align: center;">Pasal 26</p> <p>(1) KPU bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan setiap tahun kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan.</p> <p>(2) Pertanggungjawaban publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya; b. menerbitkan laporan tahunan; dan c. membuka akses informasi.
Pasal 91		Pasal 91
-	Belum ada penegasan secara tertulis mengenai Bawaslu sebagai lembaga negara bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan dan dari pihak mana pun sebagai salah satu ciri komisi negara independen.	<p style="text-align: center;">Pasal 92</p> <p>Dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu, Bawaslu bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan dan pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.</p>

Lanjutan: Tabel 4 Rekonstruksi UU Pemilihan Umum

Norma Saat Ini	Kelemahan	Norma Baru Usulan Perubahan
	Belum melibatkan panel ahli.	<p style="text-align: center;">Pasal 121</p> <p>(1) Pemilihan anggota Bawaslu di DPR melibatkan panel ahli yang dibentuk DPR dan bertugas menguji calon dari aspek keilmuan dan aspek-aspek lainnya.</p> <p>(2) Hasil kerja panel ahli menjadi salah satu pertimbangan dalam memilih anggota Bawaslu.</p> <p>(3) DPR menerapkan perlakuan yang adil, setara, dan sederajat untuk semua calon.</p> <p>(4) DPR memilih calon anggota Bawaslu berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan dan secara objektif.</p>
Pasal 122		<p style="text-align: center;">Pasal 122</p> <p>(1) Bawaslu bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan setiap tahun kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan.</p> <p>(2) Pertanggungjawaban publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara :</p> <ol style="list-style-type: none"> a. wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya; b. menerbitkan laporan tahunan; dan c. membuka akses informasi.

Tabel 5

Rekonstruksi UU Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Norma Saat Ini	Kelemahan	Norma Baru Usulan Perubahan
<p>Pasal 1</p> <p>7. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.</p>	<p>Belum memasukkan norma bebas dari pengaruh kekuasaan manapun sebagai salah satu ciri komisi negara independen.</p>	<p>Pasal 1</p> <p>7. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga negara yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.</p>
	<p>Belum memasukkan keberadaan dan tugas Panel Ahli.</p>	<p>Pasal 83</p> <p>(1) Komnas HAM membentuk Panitia Seleksi untuk memilih calon Anggota yang akan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.</p> <p>(2) Pemilihan anggota Komnas HAM di DPR melibatkan panel ahli yang dibentuk DPR dan bertugas menguji calon dari aspek keilmuan.</p> <p>(3) Hasil kerja panel ahli menjadi salah satu pertimbangan dalam memilih Anggota Komnas HAM.</p> <p>(4) DPR menerapkan perlakuan yang adil, setara, dan sederajat untuk semua calon.</p> <p>(5) DPR memilih calon Anggota Komnas HAM berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan dan secara objektif.</p>

Lanjutan: Tabel 5 Rekonstruksi UU Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Norma Saat Ini	Kelemahan	Norma Baru Usulan Perubahan
Pasal 84		<p style="text-align: center;">Pasal 84</p> <p>(1) Komnas HAM bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dan menyampaikan laporannya secara terbuka dan setiap tahun kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan.</p> <p>(2) Pertanggungjawaban publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara :</p> <ul style="list-style-type: none">a. wajib audit terhadap kinerja dan pertanggungjawaban keuangan sesuai dengan program kerjanya;b. menerbitkan laporan tahunan; danc. membuka akses informasi.

Tabel 6
Rekonstruksi Peraturan Tata Tertib DPR

Norma Saat Ini	Kajian	Norma Baru Usulan Perubahan
<p>Pasal 226</p> <p>(2) Tata cara pelaksanaan pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh komisi yang bersangkutan meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. penelitian administrasi; b. penyampaian visi dan misi; c. uji kelayakan (<i>fit and proper test</i>); d. penentuan urutan calon; dan/ atau e. pemberitahuan kepada publik, baik melalui media cetak maupun media elektronik. 	<p>Belum memuat keberadaan dan tugas Panel Ahli</p>	<p>Pasal 226</p> <p>(2) Tata cara pelaksanaan pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh komisi yang bersangkutan meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. penelitian administrasi; b. penyampaian visi dan misi; c. uji kelayakan dan kepatutan (<i>fit and proper test</i>); a. penentuan urutan calon; dan/atau e. pemberitahuan kepada publik, baik melalui media cetak maupun media elektronik. <p>(4) Dalam pengisian suatu jabatan, kecuali hanya memberikan persetujuan, melibatkan panel ahli yang dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat dan bertugas menguji calon dari aspek keilmuan.</p> <p>(2) Hasil kerja panel ahli menjadi salah satu pertimbangan dalam memilih seseorang mengisi jabatan.</p> <p>(3) Perlakuan yang adil, setara, dan sederajat untuk semua calon yang mengikuti pengisian jabatan.</p> <p>(4) Pengisian jabatan berdasarkan hasil uji kelayakan dan kepatutan, kecuali hanya memberikan persetujuan, dan secara objektif.</p>

Kesimpulan

Kewenangan DPR dalam melakukan seleksi pejabat publik di komisi negara independen merupakan bagian dari fungsi representasi rakyat dan pengawasan legislatif dalam sistem ketatanegaraan. Kewenangan ini tidak hanya memperkuat posisi DPR sebagai pengimbang kekuasaan eksekutif, tetapi juga menjadi landasan hukum bagi mekanisme *checks and balances* yang sehat dalam demokrasi. Namun, dalam praktiknya, masih terdapat berbagai kelemahan regulasi, mulai dari ketidakjelasan norma, lemahnya mekanisme seleksi, hingga potensi intervensi politik yang mengancam independensi komisi.

Untuk menjawab tantangan tersebut dan memastikan konsolidasi demokrasi berjalan ke arah pematangan institusional, perlu dilakukan rekonstruksi regulasi yang menyeluruh. Rekonstruksi regulasi kewenangan DPR dalam melakukan seleksi pejabat publik pada komisi adalah krusial untuk menjamin transisi demokrasi ke arah pematangan demokrasi (konsolidasi demokrasi) dan tidak terjadi *backlash* melalui keberadaan komisi yang berkualitas sebagai pengimbang kekuasaan. Rekonstruksi kewenangan tersebut ditujukan untuk: Pertama, penguatan kedudukan dan keberadaan komisi, yaitu KPK ke dalam UUD NRI dengan merumuskan Pasal 25A. Kedua,

penguatan panitia seleksi, dengan memasukkan beberapa norma mengenai panitia seleksi ke dalam UU MD3, UU mengenai komisi, dan Peraturan Tata Tertib DPR. Ketiga, penguatan regulasi seleksi, dan keempat, penggunaan panel ahli. Hal ini dilaksanakan dalam bentuk memasukkan norma baru mengenai Panel Ahli dalam UU MD3, UU mengenai komisi, dan Tata Tertib DPR.

Objek peraturan dalam rekonstruksi regulasi mencakup UUD NRI, UU Komnas HAM, UU MD3, UU Pemilu, UU KPK, UU komisi terkait, serta peraturan tata tertib DPR. Rekonstruksi regulasi-regulasi tersebut dilakukan dalam bentuk memasukkan norma-norma hukum yang dapat mengatasi kelemahan-kelemahan pada regulasi kewenangan DPR terkait seleksi pemilihan pejabat publik pada komisi negara independen yaitu: Pertama, kelemahan regulasi yang berkaitan dengan DPR dan anggota DPR. Kedua, kelemahan regulasi berkaitan dengan calon pejabat publik yang akan mengikuti seleksi. Ketiga, kelemahan regulasi berkaitan dengan komisi. Keempat, kelemahan regulasi berkaitan dengan sistem *checks and balances* antara Presiden dan DPR. Rekonstruksi regulasi kewenangan DPR tersebut diharapkan dapat memperkuat konsolidasi demokrasi sehingga dapat menuju kematangan demokrasi dimana praktisnya tidak sekedar prosedural, tetapi substantif dan berkelanjutan.

Referensi

- Arifin, F dkk 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar-lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Asshiddiqie, J 2003, 'Struktur Keta-tanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945', Makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Departemen Kehakiman dan HAM RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Asshiddiqie, J 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Asshiddiqie, J 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, J 2012, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bermeo, N 2016, 'On Democratic Backsliding', *Journal of Democracy*, Vol. 27 No. 1, pp. 5–19.
- Budiardjo, M 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Dahl, RA 1998, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven.
- Efriza 2014, *Studi Parlemen, Sejarah, Konsep dan Lanskap Politik Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Faiz, E & Susanto, NA 2011, *Busyro Muqoddas, Penyuaranya Nurani Keadilan*, Erlangga, Jakarta.
- Ginsburg, T & Huq, AZ 2018, *How to Save a Constitutional Democracy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Hamidi, J dkk 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta.
- Hidayat, A 2009, *Hukum Progresif, Evolusi Pemikiran Hukum Baru*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Horowitz, DL 2000, *Constitutional Design for Divided Societies*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Indrayana, D 2008, *Indonesian Constitutional Reform 1999–2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, Kompas, Jakarta.
- Isra, S 2016, 'Menata (Komisi) Negara', pengantar dalam Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.

- Jurdi, F 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- Kristanto, TA & Suhandi, I (ed) 2009, *Jangan Bunuh KPK, Perlawanan Terhadap Usaha Pemberantasan Korupsi*, Kompas, Jakarta.
- Lay, C & Savirani, A 2000, 'Reformasi Konstitusi dalam Transisi menuju Demokrasi', *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 4, No. 1, pp. 17-32, (<https://doi.org/10.22146/jsp.11123>).
- Lay, C 2006, 'State Auxiliary Agencies', *Jentera*, Edisi 12 Tahun III, 2006, pp. 5-21.
- Manan, B 2016, 'Lembaga-Lembaga di Dalam dan di Luar UUD 1945', dalam Susi Dwi Harijanti, dkk (editor), *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, Pusat Studi Kebijakan Negara FH Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Mietzner, M 2010, 'Political Conflict Resolution and Democratic Consolidation in Indonesia: The Role of the Constitutional Court', *Journal of East Asian Studies*, Vol. 10, No. 1, pp. 33-57. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1598240800003672>.
- Mochtar, ZA & Satriawan, I 2009, 'Efektivitas Sistem Penyeleksian Pejabat Komisi Negara di Indonesia', *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6, No. 3, pp. 145-176.
- Mochtar, ZA 2016, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Napitupulu, D 2010, *KPK in Action, Raih Asa Sukses*, Jakarta.
- O'Donnell, G & Schmitter, PC 1986, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- O'Donnell, G 1998, 'Horizontal Accountability in New Democracies', *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 3, pp. 112-126. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>.
- Rohmat, M 2018, *Rekonstruksi Kewenangan MPR Dalam Era Reformasi*, Constitution and Democracy Institute, Jakarta.
- Sekretariat Jenderal MPR RI 2013, *Panduan Pemasayarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta.
- Tauda, GA 2012, *Komisi Negara Independen, Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang*

Kekuasaan baru dalam Sistem Ketatanegaraan, Genta Press, Yogyakarta.

Yusuf, SE & Basalim U 2000, *Reformasi Konstitusi Indonesia, Perubahan Pertama UUD 1945*”, Forum Indonesia Satu, Jakarta.

Thohari, AA 2006, ‘Kedudukan Komisi-komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia’, *Jentera*, Edisi 12, Tahun III, pp. 22-36.

Zulkifli, A, Baskoro RL, Silalahi M & Redaksi KPG (ed) 2013, *KPK Tak Lekang*, Kepustakaan Populer Gramedia dan Majalah Tempo, Jakarta.