

DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i4>

Diterima: 28/06/2023, Diperbaiki: 29/06/2023, Diterbitkan: 30/06/2023

TINJAUAN TERHADAP INDEPENDENSI KOMISI POLISI NASIONAL DALAM PERSPEKTIF LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN

Nasrullah¹¹Fakultas Hukum, Universitas Muslim Indonesia, Makassar, Indonesia.Email: nasrullah.arsyad@umi.ac.id**Corresponding Author: Nasrullah**

ABSTRACT

The National Police Commission (Kompolnas) is one of the state institutions whose functions and authorities are quite strategic in assisting the president in formulating the vision of the national police. Apart from being an institution that is expected to become an external "monitoring organ" of the Indonesian National Police (POLRI). However, many parties consider that the Kompolnas Institution has not shown real performance, which is due to its independence both institutionally and in authority. This article attempts to analyze the independence aspect of Kompolnas based on indicators of the concept of independent state institutions. The research was carried out using a normative and contextual approach to secondary data in the form of laws and related literature. The results of the analysis show that in the concept of independent state institutions, aspects of independence can be divided into formal and de facto indicators. Based on this indicator, Kompolnas still cannot be said to be an independent state institution which is actually due to the lack of an element of independence in institutional regulations and authority.

Keywords: National Police Commission, Independent, Independent State Agency.

ABSTRAK

Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) merupakan salah satu lembaga negara yang fungsi dan kewenangannya cukup strategis dalam membantu presiden merumuskan visi kepolisian nasional. Di samping sebagai Lembaga yang diharapkan menjadi "organ pengawas" eksternal dari Kepolisian Republik Indonesia (POLRI). Meski demikian, banyak pihak yang menilai bahwa Lembaga Kompolnas belum menunjukkan kinerja yang nyata, yang disebabkan independensinya baik secara kelembagaan maupun kewenangannya. Artikel ini berupaya untuk menganalisis aspek independensi dari Kompolnas berdasarkan indikator konsep Lembaga negara independent. Penelitian dilakukan dengan pendekatan normatif dan konseptual terhadap data sekunder berupa peraturan perundangan dan literatur terkait. Hasil analisis menunjukkan bahwa Dalam konsep Lembaga negara independent, aspek independensi dapat dibagi menjadi indikator formal dan de

facto. Berdasarkan indikator ini, Kompolnas masih belum dapat dikatakan sebagai Lembaga negara independent yang sebenarnya disebabkan masih minimnya unsur independensi dalam peraturan kelembagaan dan kewenangan yang dimiliki.

Kata Kunci: Komisi Polisi Nasional, Independensi, Lembaga Negara Independen.

PENDAHULUAN

Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) merupakan sebutan dari lembaga Kepolisian Nasional yang hadir bersamaan dengan keluarnya Ketetapan MPR No.VII/MPR/2000 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.¹ Adapun tugas Kompolnas adalah membantu presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Republik Indonesia.²

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang, Kompolnas dibentuk melalui Keputusan Presiden³. Sebagai konsekuensi logis dari pembentukan yang berdasarkan Keppres, keanggotaan Kompolnas diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan Surat Keputusan Presiden, termasuk susunan organisasi dan tatacara kerja Komisi, sedangkan untuk pembiayaan Komisi Kepolisian Nasional dibebankan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).⁴

Secara implisit, Kompolnas berada di luar lembaga kepolisian dan berada di luar struktur organisasinya⁵, namun secara eksplisit sebagai pendamping dan memiliki peran pengawasan dalam penyelenggaraan kepolisian terutama kaitannya dengan menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian. Dengan demikian, Kompolnas melaksanakan fungsi pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian POLRI.⁶

Fungsi pengawasan yang melekat pada Kompolnas merupakan fungsi pelaporan dan rekomendasi kepada presiden. Komisi Kepolisian Nasional sangat dominan pengaruhnya bagi presiden, karena kebijakan Presiden yang berkaitan dengan pengembangan organisasi, sumber daya manusia dan anggaran POLRI sampai dengan pengangkatan Kapolri pertimbangannya atas masukan atau saran dari Komisi Kepolisian Nasional.⁷

Pada prinsipnya, kehadiran Kompolnas berdasarkan fungsinya cukup strategis untuk menjaga citra dan marwah dari Lembaga kepolisian serta membantu presiden dalam pelaksanaan tugasnya memberikan arah kebijakan yang tepat bagi pengembangan POLRI ke depannya. Komisi Kepolisian Nasional disebut-sebut sebagai komisi pengawas fungsional kepolisian yang

¹ Lihat Pasal 37 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

² Awaluddin, A. (2017). Kewenangan Komisi Kepolisian Nasional dalam Mewujudkan Tata Kelola Kepolisian Yang Baik. *Jurnal Media Hukum*, 24(1), 52-61.

³ Sebelumnya diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2005, yang kemudian diperbaharui dalam Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011.

⁴ Sadjijono, S. (2008). Seri hukum Kepolisian, Polri dan Good Governance. *Surabaya: Laksbang Mediatama.*, hlm. 341.

⁵ Ulfah, M., Soetoprawiro, K., Garna, Y. P. P., & Prasetyo, A. D. (2013). Sistem Pertanggungjawaban Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia Secara Organisasional Maupun Personal. *Research Report-Humanities and Social Science*, 1.

⁶ Pasal 3 ayat (1) Perpres No. 17 Tahun 2011

⁷ Wibowo, C. C. (2012). *Kebijakan Strategis Guna Mengoptimalkan Peran KOMPOLNAS Dalam Mempercepat Reformasi*. Karya Ilmiah Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2012, hlm. 22.

diharapkan mampu untuk melakukan pemeriksaan dan melakukan investigasi terhadap aparat Polri pelaku pelanggaran kode etik dan pelanggaran kewenangan pelaksanaan tugas lainnya.⁸ Untuk itu, sudah seharusnya Kompolnas diberikan kemandirian atau independensi yang cukup untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Meski demikian, banyak pihak yang menilai bahwa Lembaga independen di Indonesia seperti kompolnas tidak diberikan independensi yang cukup. Sejumlah pihak masih mengkritik Kompolnas yang dinilai belum kelihatan kinerjanya.⁹ Kompolnas tidak jarang dianggap sebagai Lembaga yang tidak “bertaring”, bahkan sekedar menjadi Lembaga yang melegitimasi POLRI Ketika diterpa oleh berbagai isu-isu negatif.¹⁰ Sepanjang tahun 2021 s.d 2022 Kompolnas telah menerima saran keluhan dari masyarakat terkait kinerja Polri sebanyak 5.064 surat, Namun demikian, tindak lanjut penyelesaian terhadap saran dan keluhan masyarakat tersebut masih belum berjalan dengan maksimal, Selain keterbatasan sumber daya, salah satu kendala Kompolnas dalam penyelesaian saran keluhan dari masyarakat khususnya terkait penyidikan tindak pidana, yakni keterbatasan kewenangan Kompolnas untuk menindaklanjuti saran keluhan masyarakat.¹¹

Atas dasar itu, penelitian ini bermaksud untuk menganalisis dan mengungkap sejauhmana independensi yang dimiliki oleh Kompolnas untuk dapat dikategorikan sebagai Lembaga negara Independen. Untuk kemudian mendeskripsikan dimana poin kelemahan dari Lembaga Kompolnas yang perlu diperbaiki untuk menunjang independensi kelembagaannya.

METODE PENELITIAN

Sebagai penelitian hukum, studi ini merupakan kajian normatif terhadap independensi Lembaga Kompolnas. Dalam hal ini, digunakan baik pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*) untuk menganalisis regulasi kelembagaan dari kompolnas. Selain itu, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk melihat bagaimana independensi menurut konsep Lembaga negara independen. Atas dasar itu, penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif/doctrinal. Dengan menganalisis data sekunder berupa peraturan terkait dan literatur yang berkaitan dengan isu yang dikaji, hasil analisis kemudian disajikan secara kualitatif dengan uraian yang bersifat deskriptif-analitis.¹²

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Independensi Kelembagaan Negara dalam Perspektif Lembaga Negara Independen

Di negara-negara Eropa Barat, independensi suatu Lembaga negara telah menjadi kajian dari para ahli, antara lain oleh Mark Thatcher dari *Centre For Analysis of Risk and Regulation (CARR) London School of Economics*. Thatcher yang menganalisis fenomena Lembaga negara independen di Inggris, Prancis, Jerman dan Italia, menarik konklusi bahwa ada tiga aspek yang

⁸ Dharma, I. P. S., Parman, L., & Ufran, U. (2023). Tugas dan Wewenang KOMPOLNAS dalam Pengawasan Fungsional terhadap Kinerja Penyidik POLRI. *Indonesia Berdaya*, 4(4), 1287-1296.

⁹ Syamsumardian, L., & Putri, H. P. S. (2022). Menyoal Kasus Hate Speech Dalam Ruang Lingkup Tugas Dan Kewenangan Kompolnas. *Jurnal Hukum dan Bisnis (Selisik)*, 8(1), 73-90.

¹⁰ Lihat misalnya <https://news.detik.com/berita/d-4747227/kompolnas-jawab-kritik-kontras-soal-pasif-terkait-korban-tewas-demo-ricuh>, diakses pada 5 Juni 2023.

¹¹ Amin, R., & Al Aziz, M. F. (2023). Penguatan Komisi Kepolisian Nasional Dalam Pengawasan Penyidikan Tindak Pidana Oleh Polri. *KRTHA BHAYANGKARA*, 17(1), 1-26.

¹² Mamonto, M. A. W. W. (2019). Legal Politics of Simplifying Political Parties in Indonesia (Case Study of 2004 & 2014 Election). *Substantive Justice International Journal of Law*, 2(1), 1-20.

paling penting dari suatu Lembaga independen, yakni independensinya dari pejabat-pejabat terpilih (*elected officials*), hubungan dengan lembaga administratif lain (*regulatees*), dan proses pengambilan keputusannya. Ia lalu menjabarkan bahwa dalam praktiknya, aspek independensi tersebut dapat diukur dari lima kriteria sebagai berikut:¹³

1. *Party Politicisation of appointments*, yang berarti semakin besarnya politisasi terhadap IRAs maka semakin kecil independensinya dan semakin besar pengawasan oleh pejabat-pejabat terpilih (eksekutif/parlemen).
2. *Departures (dismissal and resignation)*, yakni pemberhentian anggota IRAs sebelum berakhirnya masa jabatan, semakin sering dan cepat pemberhentian itu, maka semakin rendah pula independensinya.
3. *The Tenure of IRA members*, semakin lama masa jabatannya, maka semakin besar independensinya terhadap pejabat-pejabat terpilih.
4. *The financial and Staffing resources of IRA*, yakni independensi dalam hal keuangan dan manajemen sumber daya.
5. *The use of power to overturn the decisions of IRAs by elected politicians*, yakni sejauh mana pejabat pemerintah mampu mengubah keputusan dan kebijakan IRAs.

Lebih lanjut Gillardi menjelaskan bahwa desain kelembagaan dari IRAs sengaja dibentuk dengan sedemikian rupa untuk independen dari pengaruh politik.¹⁴ Independensi tersebut dalam tataran konkret dapat berupa status pimpinan lembaga dan manajemen anggotanya (dewan komisioner), misalnya dalam hal masa jabatan (*terms of office*) serta prosedur pengangkatan dan pemberhentiannya (*appointmen and dismissal procedure*). kemudian dalam hubungan IRAs dengan organ negara lainnya yakni Presiden dan parlemen, manajemen organisasional dan finansial, termasuk dalam hal penganggaran dan kepegawaian.¹⁵

Adapun menurut Jimly Asshiddiqie, dengan mengintisarikan pendapat dari beberapa pakar menyimpulkan bahwa unsur independensi meliputi sejumlah aspek yang mencakup:

- 1) Independensi institusional atau struktural (*institusional or structural independence*) yang tercermin dalam mekanisme hubungan eksternal antarlembaga Negara.
- 2) Independensi fungsional (*functional independence*) yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa (1) *goal independence*, yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok, dan (2) *instrument independence*, yaitu bebas dalam menetapkan instrument kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri.
- 3) Independensi administratif, yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua macam independensi di atas, yaitu berupa (1) independensi keuangan (*financial independence*), yaitu merdeka dalam menentukan anggaran pendukung, dan (2) independensi personalia (*personel independence*), yaitu merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri.¹⁶

¹³ Thatcher, M. (2002). Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European public policy*, 9(6), 954-972.

¹⁴ Gilardi, F. (2001, September). Principal-agent models go to Europe: Independent regulatory agencies as ultimate step of delegation. In *ECPR General Conference, Canterbury (UK)* (pp. 6-8).

¹⁵ Ramadani, R. (2020). Lembaga negara independen di Indonesia dalam perspektif konsep Independent Regulatory Agencies. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27(1), 169-192.

¹⁶ Asshiddiqie, J. (2008). Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: PT. *Bhuana Ilmu Pop*. hlm. 879.

Hal yang lebih menarik adalah studi yang dilakukan oleh Magetti dan Gillardi tentang independensi IRAs di Eropa, dimana keduanya menggunakan konsep yang ia sebut sebagai independensi formal (*formal independence*) dan independensi informal (*de facto independence*) sebagai tolak ukurnya.¹⁷ Aspek independensi formal mengacu pada independensi yang tercermin dalam aturan pembentukan suatu lembaga, seperti mekanisme dan desain kelembagaannya. Lembaga negara pada umumnya dibentuk melalui undang-undang, sehingga hal-hal yang bersifat mendasar seperti mekanisme pengangkatan, pemberhentian, dan manajemen organisasi sudah otomatis tertuang dalam regulasi pembentukannya yang menjadi dasar bagi parlemen untuk mendelegasikan kewenangan dan membentuk lembaga tersebut (*enabling act*).¹⁸

Lebih lanjut dijelaskan oleh Magetti, aspek independensi informal sangatlah penting karena menjadi dasar bagi pelaksanaan kewenangan suatu Lembaga negara independen di lapangan, sekaligus juga menjadi dasar bagi pengawasan oleh parlemen.¹⁹ Meskipun demikian aspek independensi formal bukanlah segalanya, sebab masih diperlukan analisis secara faktual terhadap pelaksanaan independensi tersebut secara riil dalam praktek. Hal inilah yang kemudian menjadi dasar bagi independensi informal atau *de facto independence*. faktor hukum bukanlah penentu, sebab independensi juga dimaknai sebagai sejauh mana nilai dan tujuan suatu lembaga dapat diterjemahkan dalam tindakan yang nyata tanpa adanya intervensi yang berarti. Di sini lah letak pentingnya pembagian antara independensi formal dan *de facto*.

Di samping karakteristik kelembagaan, independensi juga termanifestasi pada karakteristik kewenangan yang dimiliki oleh LNI. Di Amerika, banyak terdapat badan-badan pemerintah federal yang diberikan kewenangan secara konstitusional oleh lembaga legislatif (melalui undang-undang) untuk menjalankan kekuasaan secara independen.²⁰ Badan-badan federal ini secara praktis menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dengan mengkombinasikan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.²¹ Sudah jamak diketahui bahwa lembaga yang tergolong dalam IRAs di negara-negara Amerika maupun Eropa memiliki kewenangan yang berciri *regulatory* atau *rule making*.²²

Bila independensi dikaitkan dengan kebebasan dari kontrol langsung presiden dan organ eksekutif lain yang salah satunya dalam bentuk kewenangan untuk secara mandiri mengatur internal organisasi, maka aspek *regulatory* atau fungsi *rule making* berkaitan dengan kewenangan suatu lembaga independen dalam mengeluarkan regulasi di bidang tertentu.²³ Kewenangan ini

¹⁷ Gilardi, F., & Maggetti, M. (2011). 14 The independence of regulatory authorities. *Handbook on the Politics of Regulation*, 201., hlm. 11.

¹⁸ Ramadani, R., & Mamonto, M. A. W. (2018). Independency of the Corruption Eradication Commission of the Republic of Indonesia (KPK RI) in Indicators of Independent Regulatory Agencies (IRAs). *Substantive Justice International Journal of Law*, 1(2), 82-94.

¹⁹ Martino Magetti, Fabrizio Gillardi, *Op.cit.*, hlm. 4.

²⁰ Bima, M. R., & Ramadani, R. (2019). Position of Supervisory Board Organ and Its Implications for the Institutional Corruption Eradication Commission. *Law Reform*, 16(2), 179-197.

²¹ Irham, L., & Sauala, M. S. (2022). Gagasan Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Lembaga Negara Independen. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 2(3), 228-234.

²² Gilardi, F. (2009). *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Edward Elgar Publishing. hlm. 22.

²³ Wahab, M., & Ramadani, R. (2021). Environmental Corruption Prevention Policies Through Independent Agencies. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 15(4), 327-346.

umumnya telah diatur secara detail dalam dasar hukum pembentukan lembaganya, sebagai bentuk delegasi kewenangan oleh parlemen kepada lembaga yang bersangkutan.²⁴

Berdasarkan beberapa konsep, pembagian dan model independensi yang digagas oleh para pakar diatas, maka penulis bermaksud untuk mengintegrasikan berbagai pandangan tersebut guna menyusun suatu standar independensi yang ideal menurut konsep Lembaga negara independent. Indikator independensi ini untuk selanjutnya akan digunakan sebagai kriteria dalam menganalisis aspek independensi dari KOMPOLNAS. Indikator independensi tersebut antara lain adalah aspek independensi formal (*formal independence*) yang mencakup;

- 1) Independensi personalia (*personel independence*) yang terdiri dari beberapa aspek yaitu;
 - a. *Appointment and dismissal protection*, yakni mekanisme penunjukan dan pemberhentian pimpinan lembaga berdasarkan kausa tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang, dengan demikian tidak bergantung/berdasarkan kehendak presiden semata.
 - b. *Multi-member groups*, yakni Model kepemimpinan yang jamak atau kolektif yakni kepemimpinan yang tersusun dari beberapa orang dengan pengambilan keputusan yang bersifat kolektif
 - c. *Nonpartisan member*; Kepemimpinan yang tidak mayoritas dan tidak didominasi dari satu partai atau golongan tertentu
 - d. *Definitive terms of Office*; yakni masa jabatan anggota yang ditentukan secara jelas dan definitif.
 - 2) Independensi Fungsional (*functional independence*) yang terdiri dari;
 - a. *Regulatory Authorities/Quasi Legislative power*; yakni memiliki kewenangan *rulemaking* atau menetapkan regulasi dibidang tertentu yang diamanatkan dan ditetapkan oleh undang-undang.
 - b. *Sanctioning Authorities/Quasi judicial power*; yakni apakah suatu LNI memiliki kewenangan untuk secara mandiri melakukan penyidikan, penuntutan, penjatuhan sanksi atau kewenangan lain yang berkaitan dengan fungsi yudisial.
 - 3) Independensi Institusional (*institutional independence*) yang terdiri dari;
 - a. *Financial and Organizational management*; yakni apakah lembaga tersebut memiliki independensi dalam mengatur dan menentukan anggaran serta kemandirian dalam manajerial internal kelembagaannya.
 - b. *External Relation*; yakni mekanisme hubungan antar lembaga. Sejauh mana independensi LNI dari pengaruh dan ketergantungan dengan lembaga lain.
- Di samping aspek independensi formal di atas, juga akan dilakukan analisis terhadap aspek independensi informal (*de facto independence*). Hal ini dilakukan dengan cara melakukan pendekatan studi kasus terhadap beberapa aspek pelaksanaan kewenangan dan kondisi riil yang relevan dari lembaga yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini. Pada dimensi ini akan digunakan beberapa konsep dari Mark Thatcher sebagai indikator analisis yakni;
- 1) *Politicisation of appointments*, yakni untuk melihat apakah terjadi politisasi dalam hal pengangkatan pimpinan lembaganya.

²⁴ Ramadani, R., & Buana, A. P. (2020, December). The Needed but Unwanted Independent Regulatory Agencies: Questioning Their Legitimacy and Control in Indonesia. In *The 2nd International Conference of Law, Government and Social Justice (ICOLGAS 2020)* (pp. 674-684). Atlantis Press.

- 2) *Departures (dismissal and resignation)*, yakni seberapa sering pimpinan lembaga tersebut lengser dari jabatan sebelum masa jabatannya berakhir.
- 3) *The use of power to overturn the decisions of IRAs*, yakni sejauh mana lembaga lain mampu mengubah dan mempengaruhi keputusan atau kebijakan LNI.

Pembahasan

Independensi Formal (*formal independence*) Lembaga Komisi Polisi Nasional

Independensi formal berkaitan dengan aspek independensi secara *de jure* yang terlembagakan dan tercermin dalam peraturan pembentukan Kompolnas yakni Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011. Berdasarkan indikator independensi formal dalam konsep *Independent Regulatory Agencies* atau IRAs yang terdiri dari aspek independensi personalia, fungsional, dan institusional dan unsurnya masing-masing, independensi Kompolnas dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1. Independensi Formal Komisi Polisi Nasional

| Jenis Independensi | Unsur-unsur independensi | Ada/Tidak ada | Dasar Pengaturan |
|--|---|---------------|---|
| Independensi personalia (<i>personel independence</i>) | <i>Appointment and dismissal protection (mekanisme hukum pengangkatan dan pemberhentian komisioner)</i> | Ada | <ul style="list-style-type: none"> • Pasal 29 ayat (1) Calon anggota Kompolnas selain dari unsur pemerintah dipilih melalui proses seleksi oleh Panitia Seleksi Calon Anggota Kompolnas. • Pasal 30 Seleksi calon anggota Kompolnas di laksanakan secara transparan dan akuntabel • Pasal 33 Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Kompolnas diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden atas usul Kompolnas apabila : <ol style="list-style-type: none"> a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; c. sakit jasmani atau rohani terus menerus; atau d. berakhir masa jabatannya. • Pasal 34 ayat (1) Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Kompolnas diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden atas usul Kompolnas dengan alasan: <ol style="list-style-type: none"> a. melanggar sumpah atau janji; b. dijatuhi pidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; c. melakukan perbuatan tercela; atau d. melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya. |

| | | | |
|--|--|-----------|--|
| | <i>Multi member groups (keanggotaan yang jamak)</i> | Ada | <ul style="list-style-type: none"> • Pasal 15 Susunan keanggotaan Kopolnas, terdiri atas : <ol style="list-style-type: none"> a. Ketua merangkap anggota; b. Wakil Ketua merangkap anggota; c. Sekretaris merangkap anggota; dan d. 6 (enam) orang Anggota. • Pasal 23 ayat (1) Pengambilan keputusan Kopolnas di lakukan secara musyawarah untuk mencapai mufakat. |
| | <i>Nonpartisan member (keanggotaan yang nonpartisan)</i> | Tidak Ada | |
| | <i>Definitive terms of office (masa jabatan yang tetap)</i> | Ada | <ul style="list-style-type: none"> • Pasal 27 ayat (1) Anggota Kopolnas selain dari unsur pemerintah diangkat untuk masa jabatan 4 (empat) tahun. (2) Anggota Kopolnas selain dari unsur pemerintah dapat dipilih kembali melalui seleksi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. |
| Independensi fungsional (<i>functional independence</i>) | <i>Regulatory Authorities (Kewenangan mengatur)</i> | Tidak ada | |
| | <i>Sanctioning Authorities (kewenangan menjatuhkan sanksi)</i> | Tidak Ada | |
| Independensi institusional (<i>institutional independence</i>) | <i>Financial and Organizational management (manajemen keuangan dan organisasi)</i> | Tidak Ada | |
| | <i>External Relation (hubungan antar Lembaga)</i> | Tidak Ada | |

Berdasarkan kajian terhadap pengaturan independensi formal Kopolnas, secara umum lembaga ini memiliki independensi yang sangat minim dibandingkan dengan beberapa lembaga sebelumnya seperti KPK dan Komisi Yudisial. Pada aspek *appointment* misalnya, meskipun Perpres telah menentukan mekanisme pemilihan secara khusus bagi komisioner yang berasal dari luar pemerintah, tetap saja tiga di antara komisionernya ditunjuk langsung oleh Presiden sebagai

wakilnya.²⁵ Meskipun terdapat *dismissal protection* melalui pemberhentian dengan kuasa tertentu yang dapat membatasi pengaruh presiden, pada dasarnya tiga komisioner Kopolnas dari unsur pemerintah tetap bekerja “*to serve the pleasure of the president*”.

Persoalan lain adalah tidak adanya aturan yang tegas mengenai larangan *non partisan*, sehingga bisa terjadi politisasi terhadap enam calon komisioner yang dipilih berdasarkan afiliasi partai dengan presiden. Selain itu, meskipun ketentuan dalam Perpres Kopolnas menyatakan bahwa calon komisioner Kopolnas non pemerintah dipilih oleh Pansel, tetap saja ada celah dan keraguan, sebab Panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada Pasal 29 ayat (1) ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri Koordinator Bidang Politik, bukan oleh Kopolnas sendiri.²⁶

Dari aspek *functional independence*, Kopolnas juga terlihat terlalu minim kewenangan untuk dikategorikan sebagai *Independent Regulatory Agencies (IRAs)*. Konsep kelembagaan IRAs adalah lembaga independen yang disertai kewenangan khusus dibidang pengaturan (*regulatory*) maupun yang berhubungan dengan pemberian sanksi dan proses yustisi, sedangkan Kopolnas dalam peraturan pembentukannya tidak memiliki satupun diantara kedua jenis kewenangan tersebut.²⁷

Independensi juga tidak tercermin baik dari segi manajemen organisasi maupun anggaran Kopolnas. Perpres mengatur bahwa Ketua dan Wakil Ketua Kopolnas dipilih dan diangkat oleh Presiden²⁸, sedangkan sekretariat yang membantu pelaksanaan tugas dan fungsi Kopolnas secara administratif bertanggung jawab kepada Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan melalui Sekretaris Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan.²⁹ Dependensi Kopolnas juga tercermin dalam hubungannya dengan Presiden yang bersifat subordinasi³⁰, sedangkan terhadap lembaga kepolisian, eksistensi Kopolnas hanya bersifat pelengkap atau subsidiaritas. Hal ini didasarkan pada desain kewenangan Kopolnas yang tidak memiliki kekuatan eksekutorial, sebab hanya berujung pada rekomendasi, laporan dan usulan tanpa ada kewenangan penindakan tertentu terhadap kinerja kepolisian. Hal ini menempatkan Kopolnas hanya sebagai penasihat presiden dalam urusan kepolisian. Selain itu terdapat ketentuan dalam Perpres yang seakan melindungi tubuh kepolisian dari intervensi Kopolnas. Pasal 12 Perpres tentang Kopolnas secara tegas menyatakan bahwa Pelaksanaan tugas dan wewenang Kopolnas dilakukan dengan tidak mempengaruhi kemandirian Polri dalam proses penegakan hukum. Konsekuensi logisnya, bila penegakan hukum oleh Polri tidak sebagaimana mestinya, maka Kopolnas tidak memiliki wewenang untuk melakukan intervensi.

Dengan demikian eksistensi Kopolnas sebagai lembaga negara Independen dalam Konsep IRAs akan menuai perdebatan. Terlepas dari minimnya independensi baik secara institusional maupun fungsional, secara formal Kopolnas memenuhi indikator IRAs dalam aspek

²⁵ Selengkapnya Pasal 14 Perpres No. 17 tahun 2011 mengatur keanggotaan Kopolnas terdiri dari unsur; a) Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang, b) Pakar Kepolisian sebanyak 3 (tiga) orang, dan c) Tokoh masyarakat sebanyak 3 (tiga) orang,

²⁶ Pasal 29 ayat (2) dan (3) Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2011

²⁷ Dalam Pasal 7 Perpres No. 17 Tahun 2011 kewenangan Kopolnas antara lain;

a. mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengembangan sumber daya manusia Polri, dan pengembangan sarana dan prasarana Polri; b. memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri; dan c. menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.

²⁸ Pasal 16 Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2011

²⁹ Pasal 17 Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2011

³⁰ Hal ini terlihat jelas sebagaimana ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) yang menyatakan bahwa Kopolnas berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

independensi Personalia, yang dikatakan Copeland sebagai *dismissal/removal protection*. Demikian pula halnya dengan indikator *multi-member group* yang ditekankan oleh Funk dan Seamon. Namun demikian, dalam penilaian penulis secara umum, pengaturan kelembagaan KOMPOLNAS belum cukup untuk dikategorikan sebagai *Independent Regulatory Agencies*, terutama melihat pengaturan komposisi para anggota dan kewenangannya yang didesain untuk cenderung *“to serve the Pleasure of President”*. Desain kelembagaan KOMPOLNAS yang tercermin dalam pengaturannya, lebih mirip dengan Lembaga eksekutif biasa dibandingkan Lembaga negara independen.

Independensi Informal (*de facto independence*) Lembaga KOMPOLNAS

Komposisi anggota KOMPOLNAS pada praktiknya sangat mengkhawatirkan banyak pihak. Kekhawatiran akan independensi KOMPOLNAS misalnya dikemukakan oleh Boni Hargens yang menilai ketentuan tiga orang komisioner dari unsur pemerintah akan membuat KOMPOLNAS menjadi tidak “bergigi”. Adanya tiga menteri di dalam struktur KOMPOLNAS yakni Menkopolkam sebagai Ketua, Mendagri sebagai Wakil ketua dan Menkumham sebagai anggota membuat komisi tersebut terkesan “setengah hati” dan sangat kental dengan intervensi pemerintah.³¹

Mekanisme pemilihan anggota KOMPOLNAS memang tidak melibatkan DPR yang sudah sering dipermasalahkan obyektivitas dan netralitasnya. Namun bukan berarti KOMPOLNAS bebas dari potensi politisasi, hadirnya tiga orang Menteri sebagai pejabat *ex officio* membuat Presiden tidak perlu khawatir akan kemungkinan kebijakan KOMPOLNAS yang berseberangan dengan kepentingannya. Bahkan secara organisasional dua menteri di antaranya mesti menjadi Ketua dan Wakil ketua merangkap anggota, sebagaimana struktur kepengurusan pada periode ini (2016-2020), demikian pula periode sebelumnya (2012-2016).

Jabatan Ketua KOMPOLNAS periode 2016 misalnya, dijabat oleh Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan Luhut Binsar Panjaitan yang dianggap memiliki kedekatan tertentu dengan Presiden Jokowi, sebelum dipercayakan sebagai Menkopolkam, ia telah menduduki posisi sebagai Kepala staf kepresidenan yang pertama di era Jokowi pada tahun 2014. Luhut terbilang cukup kontroversial di mata publik. Sosok Luhut Binsar Panjaitan mulai menjadi sorotan saat namanya disebut-sebut dalam kasus dugaan pencatutan nama Presiden dalam pembagian saham PT. Freeport yang melibatkan mantan ketua DPR Setya Novanto.³² Selain itu juga kemunculan namanya sebagai pemilik perusahaan di daftar dokumen *The Panama Papers* yang merupakan hasil investigasi jurnalis Tempo.³³ Mempertimbangkan kedekatannya dengan Presiden dan sosoknya yang cukup kontroversial, sulit untuk menjamin bahwa KOMPOLNAS akan bersikap Independen dalam mengambil kebijakan.

Selain potensi politisasi yang besar dari presiden, dari segi *The use of power to overturn the decisions of IRAs* KOMPOLNAS menghadapi resistensi yang besar dari lembaga kepolisian yang menjadi obyek pengawasannya. Bentuk resistensi tersebut antara lain berupa sikap acuh dari kepolisian terhadap rekomendasi-rekomendasi yang diberikan oleh KOMPOLNAS terkait kinerja aparat kepolisian di lapangan. Contoh kasus misalnya pihak Kepolisian Resort Luwu Utara yang menolak laporan masyarakat atas kasus perampasan tanah tanpa sebab yang jelas. Terhadap sikap penyidik yang enggan menanggapi laporannya, pelapor kemudian melayangkan pengaduan ke KOMPOLNAS, namun tetap tidak membuahkan hasil. Ketua LSM Peduli Rakyat (Perak), Muh. Rum

³¹ <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/04/20/independensi-kompolnas-genting-keberadaan-tiga-menteri-harus-dihilangkan>

³² Lihat <http://news.liputan6.com/read/2387638/mkd-panggil-menko-luhut-pekan-depan-terkait-papa-minta-saham>

³³ <https://m.tempo.co/read/news/2016/04/24/063765380/ada-menkopolkam-luhut-pandjaitan-di-panama-papers>

Hehamahua, menilai surat Kompolnas Nomor: B/392/III/2014/Kompolnas tanggal 25 Maret 2014 ditanda tangani Syafriadi Cut Ali yang ditujukan kepada Kapolda Sulsel tidak “bergigi”, sebab sejak dua tahun silam hingga saat ini masih tidak jelas kelanjutannya. Padahal Kompolnas telah meminta kepada Kapolda Sulsel agar menindaklanjuti kasus tersebut.³⁴

Kasus lain seperti yang terjadi di Ogan Ilir Sumatera Selatan, di mana anak berusia 12 tahun mengalami luka tembak pada bagian kepala dan akhirnya meninggal dunia. Komisi untuk orang hilang dan korban tindakan kekerasan (kontras) menilai peristiwa ini jelas merupakan tindakan nyata yang menyimpang dari aparat. Dalam pandangan Kontras, Kompolnas selama ini kurang aktif dalam menangani oknum polisi yang bermasalah. Terutama yang melakukan tindakan kekerasan di luar wewenangnya. Dari serangkaian kasus yang terjadi, Kompolnas seperti mati kutu tak berdaya. Rekomendasi, investigasi, dan eksekusi terhadap oknum polisi yang melakukan kekerasan tidak pernah mampu mengurangi angka kekerasan yang melibatkan anggota kepolisian.³⁵

Tabel 2. Independensi de facto Kompolnas

| Aspek Independensi | Keterangan |
|---|--|
| <i>Politicisation of appointments</i> | Politisasi komisioner Kompolnas dari unsur pemerintah oleh presiden |
| <i>Departures (dismissal and resignation),</i> | Tidak ada |
| <i>The use of power to overturn the decisions of IRAs</i> | Potensi intervensi dari Presiden, resistensi lembaga Kepolisian terhadap rekomendasi Kompolnas |

Sejauh ini kewenangan yang diberikan kepada Kompolnas sudah sampai memberikan rekomendasi sanksi kepada anggota kepolisian yang melanggar etika profesi. Hanya saja rekomendasi tersebut seringkali teranulir di tangan lembaga kepolisian sendiri yang memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi. Hal ini diakui sendiri oleh mantan Komisioner Kompolnas Hamidah Abdurahman yang mengatakan bahwa sejak tahun 2013, hanya tiga puluh persen rekomendasi Kompolnas yang dijalankan.³⁶ Ketika wacana revisi Perpres Nomor 17 tahun 2011 untuk memperluas kewenangan Kompolnas mulai mencuat di pertengahan tahun 2015, kepolisian seolah menanggapi dingin hal tersebut dengan pernyataan dari Kapolri bahwa Kompolnas tidak perlu meminta kewenangan yang lebih luas, namun cukup memperbaiki sistem pengawasan yang sudah ada.³⁷

KESIMPULAN

Dalam konsep Lembaga negara independent, aspek independensi dapat dibagi menjadi indicator formal dan de facto. Berdasarkan indikator ini, Kompolnas masih belum dapat dikatakan sebagai Lembaga negara independent yang sebenarnya disebabkan masih minimnya unsur independensi dalam peraturan kelembagaan dan kewenangan yang dimiliki.

³⁴ Wawancara Ketua LSM Perak oleh berita Online Komando Plus, dikutip dari <http://komando-plus.blogspot.co.id/2014/05/terlapor-rudi-hartono-tak-tersentuh.html>

³⁵ Kontras, <https://www.kontras.org/home/index.php?id=5657&module=berita>, diakses pada 2 juli 2021.

³⁶ Gres News, <http://www.gresnews.com/berita/hukum/9079-kompolnas-bukan-macan-kertas/1/>, diakses pada 5 Juli 2021.

³⁷ Wawancara dengan Kapolri Jendral Badroddin Haiti oleh Gresnews.com dikutip dari <http://www.gresnews.com/berita/hukum/9079-kompolnas-bukan-macan-kertas/2/>, diakses pada 5 Juni 2023..

DAFTAR PUSTAKA

- Amin, R., & Al Aziz, M. F. (2023). Penguatan Komisi Kepolisian Nasional Dalam Pengawasan Penyidikan Tindak Pidana Oleh Polri. *KRTHA BHAYANGKARA*, 17(1), 1-26.
- Asshiddiqie, J. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Pop.
- Awaluddin, A. (2017). Kewenangan Komisi Kepolisian Nasional dalam Mewujudkan Tata Kelola Kepolisian Yang Baik. *Jurnal Media Hukum*, 24(1), 52-61.
- Bima, M. R., & Ramadani, R. (2019). Position of Supervisory Board Organ and Its Implications for the Institutional Corruption Eradication Commission. *Law Reform*, 16(2), 179-197.
- Detik Com, <https://news.detik.com/berita/d-4747227/kompolnas-jawab-kritik-kontras-soal-pasif-terkait-korban-tewas-demo-ricuh>, diakses pada 5 Juni 2023.
- Dharma, I. P. S., Parman, L., & Ufran, U. (2023). Tugas dan Wewenang KOMPOLNAS dalam Pengawasan Fungsional terhadap Kinerja Penyidik POLRI. *Indonesia Berdaya*, 4(4), 1287-1296.
- Gilardi, F. (2001). Principal-agent models go to Europe: Independent regulatory agencies as ultimate step of delegation. In ECPR General Conference, Canterbury (UK).
- Gilardi, F. (2009). *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Gilardi, F., & Maggetti, M. (2011). 14 The independence of regulatory authorities. *Handbook on the Politics of Regulation*, 201.
- Gresnews, <http://www.gresnews.com/berita/hukum/9079-kompolnas-bukan-macan-kertas/2/>, diakses pada 5 Juli 2021.
- <http://komando-plus.blogspot.co.id/2014/05/terlapor-rudi-hartono-tak-tersentuh.html>
- Irham, L., & Sauala, M. S. (2022). Gagasan Badan Peradilan Khusus Pemilihan Kepala Daerah Sebagai Lembaga Negara Independen. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 2(3), 228-234.
- Kontras, <https://www.kontras.org/home/index.php?id=5657&module=berita>, diakses pada 2 juli 2021.
- Liputan 6, <http://news.liputan6.com/read/2387638/mkd-panggil-menko-luhut-pekan-depan-terkait-papa-minta-saham>
- Mamonto, M. A. W. W. (2019). Legal Politics of Simplifying Political Parties in Indonesia (Case Study of 2004 –2014 Election). *Substantive Justice International Journal of Law*, 2(1), 1-20.
- Ramadani, R. (2020). Lembaga negara independen di Indonesia dalam perspektif konsep Independent Regulatory Agencies. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 27(1), 169-192.
- Ramadani, R., & Buana, A. P. (2020, December). The Needed but Unwanted Independent Regulatory Agencies: Questioning Their Legitimacy and Control in Indonesia. In *The 2nd International Conference of Law, Government and Social Justice (ICOLGAS 2020)* (pp. 674-684). Atlantis Press.
- Ramadani, R., & Mamonto, M. A. W. (2018). Independency of the Corruption Eradication Commission of the Republic of Indonesia (KPK RI) in Indicators of Independent Regulatory Agencies (IRAs). *Substantive Justice International Journal of Law*, 1(2), 82-94.
- Sadjijono, S. (2008). *Seri hukum Kepolisian, Polri dan Good Governance*. Surabaya: Laksbang Mediatama.
- Syamsumardian, L., & Putri, H. P. S. (2022). Menyoal Kasus Hate Speech Dalam Ruang Lingkup Tugas Dan Kewenangan Kompolnas. *Jurnal Hukum dan Bisnis (Selisik)*, 8(1), 73-90.

- Tempo.co, <https://m.tempco.co/read/news/2016/04/24/063765380/ada-menkopolhukam-luhut-pandjaitan-di-panama-papers>
- Thatcher, M. (2002). Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European public policy*, 9(6), 954-972.
- Tribunnews, <http://www.tribunnews.com/nasional/2016/04/20/independensi-kompolnas-genting-keberadaan-tiga-menteri-harus-dihilangkan>
- Ulfah, M., Soetoprawiro, K., Garna, Y. P. P., & Prasetyo, A. D. (2013). Sistem Pertanggungjawaban Hukum Kepolisian Negara Republik Indonesia Secara Organisasional Maupun Personal. *Research Report-Humanities and Social Science*, 1.
- Wahab, M., & Ramadani, R. (2021). Environmental Corruption Prevention Policies Through Independent Agencies. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 15(4), 327-346.
- Wibowo, C. C. (2012). Kebijakan Strategis Guna Mengoptimalkan Peran KOMPOLNAS Dalam Mempercepat Reformasi. Karya Ilmiah Tesis pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2012.