

“Independensi Jabatan *Ex-Officio* Komisi Kepolisian Nasional dalam Kajian Sistem Ketatanegaraan”

Muhammad Helmi Fakhrazi

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

Email: helmifakhrazi@gmail.com

Abstrak

Saat ini dalam membentuk lembaga baru untuk menunjang kinerja lembaga negara yang utama banyak bermunculan, karakter pembentukan lembaganyapun sangat beragam, tidak hanya dari tugas, fungsi dan wewenang yang mempunyai karakter baru, bahkan struktur keanggotaan organisasinya terlihat berbeda dari pembentukan lembaga negara pada umumnya, salah satunya lembaga baru komisi kepolisian nasional Di satu sisi Kopolnas dicita citakan sebagai lembaga pengawas disisi lain struktur oraganisasinya diketuai oleh pejabat lembaga lain (*ex-officio*), Tulisan ini akan mencoba mengkaji dengan pendekatan deskriptif analitis, dan secara normatif yuridis penulis akan menjabarkan singkat, tentang independensi jabatan tersebut dalam kajian sistem ketatanegaraan. Kinerja kopolnas adalah memberikan arahan dan pertimbangan kepada Presiden, jika jabatan ketuanya adalah orang yang sama menjabat ketua pada lembaga lain, apakah independensi lembaga tersebut tetap berjalan dengan baik seperti cita-cita awal pembentukannya.

Kata Kunci : Independensi, *Ex- Officio*, Lembaga Negara, Sistem Ketatanegaraan

*Nowadays in creating new institutions to support the main state institution so many emerging. And the characters of institutions are very diverse, there is not only the fuctions, duties and power that have a new characters, even membership organization structure looks different from the establishment of the institution in general. one of the new institute is a national police commission (Kopolnas), on the one hand Kopolnas aspired as a supervisory institution, but on the other hand the National Police Commission headed by state officials from other agencies (*ex-officio*). This article will try to assess the analytical descriptive approach, normative juridical authors will describe briefly the independency of the job, in the study of the constitutional system. However, if the chief commissioner of the National Police Commission is of the same people serving other institutions, whether independency Kopolnas institution can run well according aspiration beginning of its formation*

Key Word : Independency, *Ex-Officio*, State Intituions, Constitutional System

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Tepatnya hampir 18 tahun hingga saat ini reformasi berlangsung, masih membuka kemungkinan besar sebuah negara seperti Indonesia kedepan akan dapat membentuk lembaga baru, sesuai kebutuhan untuk merealisasikan tujuan, fungsi dan tugas negara dalam menjalani pemerintahan, tumbuhnya banyak lembaga – lembaga yang ada saat ini mempunyai banyak macam

karakter¹. Seperti fungsi yang berlipat ganda, sifat lembaga yang independen atau mandiri dan bentuk yang hanya aktif sebagai pengawas atau bentuk lembaga yang dapat aktif dalam menjalankan 3 fungsi kekuasaan pemerintah, yudikatif, eksekutif dan legislatif.

Produk reformasi yang telah menciptakan banyak lembaga baru hingga saat ini salah satunya adalah Komisi Kepolisian Nasional.² Lembaga yang lahir dari pembentukan peraturan presiden ini adalah lembaga yang konstitusional. Amanat undang-undang dasar mengusahakan Indonesia untuk menjadi negara yang mempunyai pertahanan dan keamanan untuk seluruh masyarakat Indonesia, atas dasar itu diciptakanlah lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI). Dalam ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara, memberikan banyak point dasar untuk mengembangkan negara pada saat itu, dan salah satunya mengenai arah kebijakan pada peningkatan kualitas Profesional TNI dan Polri.³

Polri kemudian diperkuat dengan ketetapan MPR No. VII/MPR/2000, bahwa pembentukan Polri adalah untuk membantu Presiden di bidang kepolisian nasional, yang kemudian demi memperkuat lembaga tersebut disusunlah Undang-Undang No 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI). Berbicara sejarah pembentukan Polri diatas, dewasa ini tidak terlepas dari peristiwa penting tiga tahun setelahnya penyusunan regulasi Polri. Untuk mewujudkan kemandirian polri, dibentuk lembaga baru agar menjaga keseimbangan antar lembaga negara di Indonesia dan mewujudkan transparansi pasca reformasi, dengan diciptakannya lembaga kopolnas sebagai lembaga pengawas polri.

Dasar lembaga baru ini memang diberikan dengan isi regulasi yang lengkap dan jelas, melalui Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2005, Citra sebuah lembaga baru sangat terlihat ideal apabila melihat kedudukan Kopolnas yang berada langsung di bawah Presiden. Kedudukan sebuah lembaga baru ini terlihat ideal karena terlahir dari amanat hirarki perundang-undangan yang berada di atasnya, yaitu undang-undang Polri, dalam UU Polri Pasal 39 ayat (3) menegaskan bahwa kopolnas dibentuk berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Kopolnas mempunyai fungsi, tugas dan wewenang yang selaras dengan idea pembentukan awalnya. Namun, apabila di teliti jauh dan lebih dalam mengenai struktur organisasi lembaga kopolnas itu sendiri, terdapat beberapa ketidak seimbangan citra lembaga baru yang di bentuk dengan maksud dan tujuan negara ketika diciptakannya kopolnas sebagai lembaga pengawas polri.

Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2005 yang mana saat ini telah di ubah menjadi Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Kopolnas, pada Pasal 14 bagian Kesatu mengenai organisasi, kopolnas di susun dengan keanggotaan komisioner yang terdiri dari, 3 (tiga) orang dari unsur Pemerintah, 3 (orang) dari pakar kepolisian, dan 3 (orang) dari unsur masyarakat. Unsur

¹ Perkembangan lembaga baru menurut Jimly adalah proses sebagai eskperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) dan perkembangan banyak lembaga negara baru bermunculan ini tentu saja banyak memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta 2006, hlm v-vi

² Selanjutnya Komisi Kepolisian Nasional dalam tulisan ini akan ditulis singkat dengan akronim Kopolnas.

³ Instruksi Presiden No. 2/1999 tentang Langkah kebijakan dalam rangka Pemisahan Polri dari Abri

pemerintah adalah Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Hukum dan HAM.

Menjadi ketua pejabat negara dalam sebuah kementerian adalah sebuah amanah yang cukup besar untuk diemban oleh seorang individu masyarakat yang telah diberikan jabatan oleh Presiden sebagai menteri. Namun, akan menjadi bertambah berat beban dan tanggung jawab itu apabila amanah menjadi seorang menteri di tambah pula menjadi seorang komisioner sebuah lembaga baru.

Jabatan menteri itu adalah hak prerogatifnya presiden untuk mengangkat dan memberhentikannya,⁴ pengangkatan menteri yang saat ini budayanya adalah jenjang jabatan yang tidak melalui karir. Layaknya seorang polisi yang meniti karir untuk menjadi seorang Kapolri, atau seorang hakim di lingkungan peradilan dan meniti karir menjadi hakim tertinggi mempunyai kedudukan menjadi hakim agung pada institusi Mahkamah Agung. Karena menteri dapat di angkat melalui jalur politik.

Tidak terlepas setiap pengangkatan Menteri, pada kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan juga dewasa ini selalu diangkat melalui jalur politik. Hal ini apabila kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan adalah ketentuan otomatis (*ex-officio*)⁵ menjadi ketua Kompolnas, maka akan menimbulkan beberapa kekhawatiran yang muncul. Seorang menteri yang karena jabatannya diberikan amanah kembali menjadi ketua sebuah lembaga baru yang berada di luar wilayah wewenangnya apakah dapat membuat kesemrawutan sistem ketatanegaraan yang ada? Jika berkaca pada teori organisasi yang mengedepankan independensi seorang pemimpin dalam menentukan sebuah kebijakan tanpa ada intervensi organisasi atau lembaga lain. Masalah lain yang muncul dalam administrasi kelembagaan negara, ketika seorang yang sudah mempunyai jabatan adalah hal yang tidak dapat dihalalkan apabila mendapat jabatan kembali pada lembaga yang lain meskipun demi menjalankan roda pemerintahan negara.

2. Masalah

Seperti yang telah di kemukakan pada latar belakang di atas, masalah pada penulisan ini mengerucut pada dua poin penting yakni bagaimana hakikatnya independensi jabatan itu dalam sistem kelembagaan negara. Selain itu, penulisan ini juga akan mengemukakan bagaimana seharusnya independensi jabatan *ex-officio* Komisi Kepolisian Nasional yang dijabat oleh seorang menteri dapat menjalankan tanggung jawab dengan baik tanpa ada pengaruh atau intervensi untuk memberikan kebijakan lembaga baru selain jabatan menteri yang di embannya dalam sistem ketatanegaraan.

B. PEMBAHASAN

1. Perkembangan Lembaga-lembaga Negara

Setiap negara mempunyai keinginan-keinginan untuk memajukan perkembangan kualitas negaranya masing masing, dan untuk memajukan kualitas tersebut setiap negara mempunyai alat kelengkapan negara, yang fungsinya tentu saja untuk mengedepankan tujuan-tujuan negara, mensejahterakan masyarakat,

⁴ Hendra Wahanu Prabandani, *Batas Konstitusional kekuasaan Eksekutif Presiden*, Jurnal Legislasi Indonesia, Biro Hukum Bappenas, Vol 12No. 03 – Oktober, Jakarta, 2015. Hlm 269.

⁵ Memangku Jabatan atau karena Jabatan adalah arti yang sering dikutip pada setiap penulisan karya ilmiah jika menjelaskan tentang istilah kata “*ex-Officio*”, Lihat, Yan Prmadya Puspa, *Kamus Hukum*, Semarang Aneka, 1977, hlm 414

merealisasikan keinginan negara (*Statswiil*) agar dapat bergerak dan bekerja dengan maksimal. Setiap alat kelengkapan negara ini penting untuk keberadaannya di berikan jaminan dasar konstitusi, karena tugas dan tanggung jawabnya akan membantu banyak kontribusi dalam melaksanakan tujuan negara, adapun alat kelengkapan negara pada umumnya yang di maksud adalah seperti; Lembaga, Komisi, Badan, Forum instansi dan lain-lain.

Secara jaminan dasar konstitusi alat kelengkapan negara ini di bagi menjadi dua bagian, pertama kelengkapan negara atau sebuah lembaga yang berasal dari Konstitusi (UUD 1945),⁶ dan ada pula lembaga yang tidak bersumber langsung dari konstitusi. Kedua jenis sumber ini dibedakan karena di satu pihak yang bersumber dari konstitusi. misalnya, mereka (lembaga utama) berwenang untuk membentuk lembaga lainnya, seperti lembaga kedua yang tidak langsung bersumber dari konstitusi (Lembaga Penunjang). Ketentuan ini harus di awali secara jelas lebih dahulu agar kedepan dapat mengklasifikasikan banyaknya lembaga yang muncul pasca reformasi yang telah berlangsung hingga saat ini.

Kurang lebih proses yang dilalui dalam membentuk sebuah lembaga baru sebagai alat perlengkapan negara itu adalah, didahului dengan menetapkan fungsi dan tugas yang mengacu pada konstitusi. Ketika fungsi dan tugas itu telah ditetapkan dan kemudian juga sudah selaras pula dengan tujuan negara, maka lembaga atau organ tersebut baru bisa dibentuk. Proses ini dapat mengawal lembaga baru tersebut untuk mempunyai arah tujuan dalam menjalankan roda pemerintahan sehari-harinya.

Setiap organisasi negara atau lembaga yang dibentuk, menurut teori organisasi target utamanya adalah adanya efisien, efektif dan tanggung jawab yang berkeadilan dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya. Perkembangan lembaga negara menjadi lebih banyak dan tidak menutup kemungkinan akan bertambah di karenakan fungsi dan tugas negara tidak selalu harus di tempatkan pada satu organ atau lembaga utama saja. Namun dapat di berikan kepada lembaga-lembaga baru yang fokus pada fungsi dan tugas kekhususan demi terwujudnya tujuan dasar negara. Di samping itu negara dalam hal ini pemerintah bersama masyarakat juga harus tetap mengawal atau mengawasi tentang tugas pemerintahan yang diemban pada lembaga baru agar tujuan menjalankan fungsi negara yang efektif dan efisien dapat berjalan secara maksimal dan tidak tumpang tindih dengan lembaga yang lain.

a. Teori Perkembangan Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Penulis menganalogikan ketika munculnya sebuah lembaga baru untuk menjalankan pada satu tugas dan fungsi khusus secara maksimal, sama halnya seperti organ tubuh manusia yang mempunyai kelengkapan anatomi tubuh berfungsi pada satu fungsi masing masing, seperti kaki yang di berikan oleh Tuhan Yang Maha Esa hanya untuk satu fungsi yaitu untuk berjalan. Begitu pula sebuah lembaga misalnya seperti lembaga Kopolnas yang baru dibentuk

⁶ Taufiqurrohman Syahuri, Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum, (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 28 dan hal. 64-65. Istilah konstitusi berasal dari kata kerja *constituer* dalam Bahasa Perancis yang artinya membentuk kemudian konstitusi diartikan sebagai pembentukan. Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara maka konstitusi mengandung permulaan dari segala macam pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan dasar yang bernama negara. Istilah konstitusi sebenarnya tidak bisa digunakan untuk menunjukkan kepada satu pengertian saja, dalam praktik istilah konstitusi sering digunakan dalam beberapa pengertian. Negara Indonesia menggunakan istilah UUD demikian juga di Belanda menggunakan istilah *Groundwet* (UUD) atau *constitutie*.

berfungsi untuk memberikan arahan saran dan masukan kepada presiden agar dapat mempertimbangkan pemilihan calon kapolri di setiap masa pergantiannya.

Mengenai perkembangan lembaga-lembaga negara, dalam rangka reformasi konstitusi, Jimlly Asshiddiqie mengidentifikasi lembaga pada dua bagian dalam sistem kelembagaan negara, bagian lembaga atau organ tingkat pertama yang harus dikembangkan secara independen dan tanpa kendali dominasi pihak lain (*intervensi*) adalah lembaga-lembaga seperti organisasi kepolisian, organisasi kejaksaan, Bank Sentral (Bank Indonesia), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.⁷

Sedangkan bagian lembaga atau organ tingkat kedua adalah lembaga-lembaga baru yang muncul dan bersifat khusus seperti komnas HAM, KPU, KPPU, Ombudsman dan lain lain, dibentuk untuk mewujudkan lembaga-lembaga penunjang (*State Auxiliaries* atau *Derivative organ*) yang independen, tidak terkooptasi oleh kekuasaan eksekutif maupun legislatif.⁸ Perkembangan lembaga baru pada tingkat yang kedua ini adalah sebagai langkah demokratis terhadap lembaga-lembaga yang menjalankan tugas dalam konteks sistem ketatanegaraan.

Selain lembaga yang disebutkan pada dua bagian diatas, masih terdapat lembaga-lembaga negara lain dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kelembagaan negara tersebut kalau dikelompokkan sebagai berikut:⁹

1. Lembaga negara dan komisi negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi
2. Lembaga-lembaga independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang
3. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan pemerintah (*Eksekutif*) lainnya, seperti Lembaga, Badan Pusat, Komisi atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan;
4. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (Pemerintahan) lainnya:
5. Lembaga, koperasi dan Badan Hukum Miliki Negara atau badan hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya.

Perkembangan lembaga hingga saat ini lebih banyak muncul dan berkembang pada lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan pemerintah (*eksekutif*) lainnya, dewasa ini saking banyaknya perkembangan kelembagaan, pemerintah harus menfilterisasi ratusan kelembagaan negara yang sudah ada agar kembali pada cita-cita awal pembentukan perkembangan kelembagaan itu sendiri demi ke-efektifitasan dan ke-efisiensi-an tujuan utama negara yang ingin diciptakan.¹⁰

⁷ Winasis Yulianto, *Rekonseptualisasi Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Jurnal Ilmiah FENOMENA, Situbondo, Volume XII, Nomor 1, Mei 2014, hlm. 2

⁸ Jimlly Ashiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan ke Empat UUD 1945*, Makalah di sampaikan pada seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar. 14-18 Juli 2003. Hlm. 22

⁹ Lukman Hakim, *Eksistensi Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Disertasi, Malang Program Dokotr Ilmu Hukum Universitas Brawijaya, 2009, hlm. 220-222

¹⁰ <http://liputan6.com/news/read/2269595/144-lembaga-non-struktural-bakal-diaudit-untuk-efisiensi> diakses pada 5 Juli 2016.

Teori perkembangan lembaga negara yang cukup banyak menjadi referensi atau rujukan awal mengenai teori fungsi dan organ negara adalah Teori *Trias Polirica* yang di cetuskan awal oleh Montesquieu. perkembangan lembaga negara dengan merealisasikan pembentukan lembaga baru di cita-citakan agar dalam pelaksanaan roda pemerintahan kekuasaan tidak bertumpu pada satu organ atau lembaga saja. Namun dapat dipilah dan dipisah menjadi tiga fungsi besar kekuasaan yakni. Kekuasaan Eksekutif oleh Presiden dan wakil presiden beserta jajaran Menteri-Menteinya untuk menjalankan roda pemerintah negara, kekuasaan Legislatif oleh DPR dan DPD untuk membentuk undang undang negara dan Kekuasaan ketiga yakni kekuasaan Yudikatif oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi untuk menegakkan *Law Enforcement* apabila dasar aturan negara dan aturan aturan lain yang sudah dibentuk namun dilanggar oleh pemerintah atupun masyarakat.

b. Perspektif *Check and Balances* Kelembagaan Negara

Teori diatas dalam operasionalnya dapat berfungsi maksimal untuk setiap lembaga agar dapat saling “mengawasi” (*Check*) dan dapat saling mengimbangi (*Balances*). karena apabila kekuasaan tertumpu hanya pada satu kekuasaan saja, dapat dikhawatirkan kekuasaan tersebut akan cenderung *corrupt, power tend to corrupt, absolut power corrupt absolutely*¹¹. Sistem kelembagaan dengan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) di negara Indonesia sejatinya telah digunakan oleh negara Indonesia, namun saat ini sistem kelembagaan tersebut telah dirubah menjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*).¹²

Hal ini menegaskan bahwa pada saat sebelum perubahan UUD 1945 Presiden dengan kekuasaan eksekutifnya menjadi pemerintahan tertinggi dan menguasai kekuasaan legislatif yang mempunyai kewenangan dalam pembentukan undang-undang, sedangkan dalam kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan kehakiman lain menurut undang undang. Perubahan sistem kelembagaan itu dinyatakan tegas pada beberapa pasal yang telah berubah salah satu contohnya pada Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1).

Klausula perubahan pada UUD 1945 memberikan kewenangan memisahkan kekuasaan untuk pembentukan undang-undang-undang hanyalah pada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan Legislatif, dan lembaga Kerpresidenan dalam pembentukan undang-undang hanya sebagai *Co-legislatif*, begitupun sebaliknya lembaga DPR hanya sebagai *Co-eksekutif* dalam menentukan kebijakan pemerintahan, karena lembaga yang utama itu adalah lembaga kepresidenan dalam kekuasaan eksekutif.

Sedangkan kekuasaan kehakiman juga ikut mengalami perubahan dimana pada sebelumnya hanya Mahkamah Agung yang menguasai dalam kekuasaan yudikatif, namun saat ini di tambah Mahkamah Konstitusi yang dapat mengawasi setiap kebijakan yang dibuat kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan Legislatif,

¹¹ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Cetakan Pertama, Jakarta; PT REMAJA ROSDAKARYA, 2014, hlm. 48

¹² Pemisahan kekuasaan tidak hanya terbagi pada tiga kekuasaan utama saja, bahkan turunan dari tiga kekuasaan tersebut juga dianggap sebagai *separation of power*, contohnya pada kekuasaan eksekutif yang budaya kekinianya menciptakan banyak lembaga baru dengan sifat lembaga yang independen (*Independent agencies*), Moh Fajrul Falakh, *Redistribusi Kekuasaan Negara dan Model hubungan antar Lembaga Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen*, Laporan Penelitian, WCRU-HTN Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2009, hlm. 20

perubahan pada beberapa kekuasaan tersebut adalah perwujudan dalam sistem *check and balances*. Moh Fajrul Falakh memberikan pendapat lain mengenai sistem *check and balances*, beliau menyatakan sistem yang membahas tentang hubungan antar lembaga ini bersifat *nebengoernet*, maksudnya semua lembaga negara pada dasarnya mempunyai posisi yang sejajar, bukan lagi bersifat hirarkis atau gambaran seperti piramidal.¹³

2. Akuntabilitas Independensi Lembaga Negara

Pasca runtuhnya kekuasaan orde baru yang dipimpin oleh presiden Soeharto saat itu, pada dasarnya dapat dikatakan menjadi sebuah moment sebagai gerbang awal untuk menciptakan preseden baru dalam sistem pemerintahan yang harus lebih transparan dan bertanggung jawab. Tidak hanya itu setiap pembentukan sistem ketatanegaraan, apabila menciptakan sebuah kebijakan atau pembentukan lembaga baru, maka partisipasi publik adalah yang utama menjadi pertimbangan pemerintah untuk dapat ditampung dan diakomodir, karena hal tersebut adalah citra dari sebuah negara yang berdemokrasi. Demokrasi yang independen, bebas dari intervensi kekuasaan dan masyarakat dapat mengawal konstitusi negara agar tidak kembali pada zaman seperti era orde baru.

Berbicara wajah reformasi yang baru, banyak keinginan negara menegaskan kalau pemerintah harus menata kembali struktur dan organ-organ negara demi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat. Fenomena reformasi di hasilkan dengan bergulirnya banyak lembaga negara baru demi tercapainya tujuan dasar negara, alat perlengkapan negara ini banyak diciptakan tidak terlepas dari partisipasi publik, lembaga manapun yang di inginkan presiden untuk diciptakan demi menjalankan roda pemerintahan dan membantu presiden. Maka perwakilan masyarakat yang turut ikut serta di dalam lembaga tersebut adalah tuntutan reformasi yang harus direalisasikan untuk mencerminkan upaya kontrol terhadap kekuasaan negara.

Upaya kontrol inilah yang dilakukan oleh masyarakat, namun diatur oleh undang-undang mengenai kinerja dan campur tangannya kedalam sebuah lembaga negara, selanjutnya lembaga negara tersebut dalam negara hukum seperti Indonesia, dapat menjadi lembaga negara yang independen. Karakteristik pengaturan lembaga independen dapat dilihat dari berbagai undang-undang yang ada, seperti UU Bank Indonesia, UU Otoritas Jasa Keuangan, UU Komisi Pemberantasan Korupsi dan UU Lembaga Penjaminan Simpanan. Konsep lembaga negara baru yang independen ini sangat penting untuk dicanangkan sejak awal setiap pembentukan lembaga negara.

Melihat dari beberapa perkembangan negara yang semakin kompleks maka alat perlengkapan negara tentang penciptaan sebuah organ yang mampu menjawab tantangan di era modern adalah hal yang dapat dimaklumi, selain itu jika lembaga utama yang sudah ada tetap menjalankan tugas dan fungsi negara yang semakin banyak dan beragam, dikhawatirkan sudah tidak mampu lagi berjalan dengan maksimal untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan negara yang spesifik, dan umumnya permasalahan tersebut membutuhkan independensi dan profesionalitas dalam pelaksanaannya.

¹³ Sistem ini dimaksudkan agar setiap pemegang kekuasaan dapat berimbang dan tidak menyalahgunakan kekuasaan yang telah di berikan oleh konstitusi negara UUDNKRI 1945, Lihat Moh Fajrul Falakh, *Ibid*, hlm. 85-86, Lihat Juga, Gunawan Tauda, *Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jurnal Pranata Hukum, Volume 6 nomor 2 Juli 2011, Yogyakarta hlm. 178

Adapun karakteristik pada lembaga negara yang independen tersebut terdapat beberapa ketentuan yang harus dipahami, yakni; *Pertama*, pengaturan lembaga independen dibatasi oleh negara yang berarti tidak bersifat independen murni sebagaimana pada konsep negara penjaga malam;¹⁴ *Kedua*, masuknya unsur pemerintah ke dalam forum lembaga independen; *Ketiga* pengaturan lembaga pelaporan dan akuntabilitas dari lembaga Independen berbeda-beda dilaksanakan laporan lembaga independen tersebut, ada yang diatur bertanggung jawab kepada Presiden, kepada BPK, kepada DPR dan kepada masyarakat luas.

Pada dasarnya tujuan dari hakikat ke-idempedensi-an sebuah lembaga yang berkaitan dengan konsep demokrasi akuntabilitas, paling tidak harus mencantumkan target agar derajat indepedensi sebuah lembaga dapat dianggap terlepas dari tendensi muatan intervensi pihak lain, adapun beberapa hal penting demi indepedensi sebuah lembaga adalah, adanya indepedensi fungsi, indepedensi institusi, indepedensi organisasi serta indepedensi keuangan¹⁵.

Berbicara mengenai indepedensi sebuah lembaga dapat dilihat dari dua sisi faktor, faktor pertama dilihat dari indepedensi internal sebuah lembaga, faktor internal ini menjadi penentuan apakah dari setiap struktur keanggotaan yang ada, pemilihan pegawai atau kepala yang di pilih, sampai mengambil keputusan untuk memperbaiki kualitas lembaga menjadi kebijakan yang mandiri oleh lembaga itu sendiri atau tidak, sedangkan faktor kedua yakni dilihat dari indepedensi faktor eksternal lembaga baru, faktor eksternal mempunyai pertimbangan penentuan yang penting pula seperti dasar hukum pembentukan lembaga, hubungan tata kerja dengan lembaga lain, serta karakter pembentukan negara independen itu seharusnya bebas dari intervensi kekuasaan pemerintah yang lain, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.

3. Indepdensi Jabatan *Ex-officio* pada Komisi Kepolisian Nasional

Untuk menjadi perhatian penting dalam pembentukan lembaga independen adalah pola rekrutmen yang akuntabel dan objektif, karena dengan proses yang dapat di pertanggung jawabkan secara objektif, dan memilih anggota untuk menjalankan tugas dan fungsi sebuah lembaga dengan cara yang objektif pula adalah hal yang utama, kecuali problem dan permasalahan yang sangat urgen metode rekrutmen tersebut tidak di utamakan karena penciptaan lembaga mempunyai ciri khasnya masing-masing sendiri

Ciri khas yang berbeda dalam pembentukan lembaga negara yang baru dapat kita lihat pada dua lembaga yang menggunakan wakil pemerintah (*ex-officio*)¹⁶ untuk ikut turut campur dalam anggota komisioner atau pimpinan

¹⁴ Konsep negara penjaga malam (*nachtwacherstaats*) adalah konsep dimana teori tentang sebuah negara bermula di benua eropa, inti dari teori negara penjaga malam adalah, bahwa sebuah negara (penguasa) wajib untuk menjaga ketertiban dan ketentraman masyarakatnya. Lihat, E Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Erlangga, 2010, hlm. 21

¹⁵ Hendra Nurtjahjo, "Lembaga Independen di Indonesia: Kajian Pendahuluan Perspektif Yuridis", Makalah dalam Diskusi Terbatas tentang Kelembagaan Independen di Indonesia di Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara Jakarta, 2006, hlm. 9

¹⁶ Otoritas Jasa Keuangan selanjutnya ditulis dalam jurnal ini dengan singkatan OJK, selain itu banyak pengertian yang kurang baku mengenai *ex-officio*, salah satu keterangan yang beredar seperti dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) *ex-officio* adalah jabatan menteri yang diberikan untuk menjabat menteri lain karena belum ada jabatan menteri lain yang dapat menggantikan jabatan tersebut. Sedangkan keterangan yang baku justru muncul dari UU OJK, bahwa Pasal 1 Angka 20 UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan memberikan

sebuah lembaga, sejauh ini terdapat dua lembaga yang menggunakan jabatan *ex-officio* dalam pembentukan lembaga negara baru yaitu lembaga Otoritas Jasa keuangan (OJK)¹⁷ dan Komisi Kepolisian Nasional (KOMPOLNAS).

Keterwakilan pemerintah *ex-officio* yang diberikan pada pengaturan dasar pembentukan kedua lembaga negara baru yang lahir pasca reformasi ini, mempunyai dua fungsi karakter yang berbeda. Di satu sisi jabatan *ex-officio* pada organisasi OJK bisa saja dapat memaksimalkan kinerja dari keterwakilan pemerintah untuk melaksanakan tugas dan fungsi lembaga tersebut. Melihat dari pembentukan OJK sendiri tercipta oleh dasar hukum yang kuat, yaitu landasan dasar Undang-undang, sehingga pihak lembaga lain yang sama halnya tercipta seperti OJK tidak dapat mengintervensi kebijakan dan kewenangan yang akan di ambil. Berbeda halnya dengan pelaksanaan tugas dan tanggung jawab OJK. Kompolnas sendiri muncul dari Peraturan Presiden.

Jika OJK memanfaatkan keterwakilan pemerintah untuk bersinergi menciptakan kordinasi, kerjasama, dan harmonisasi kebijakan di bidang fiskal, moneter dan sektor jasa keuangan, keberadaan *ex-officio* OJK juga diperlukan guna memastikan terpeliharanya kepentingan nasional dalam rangka persaingan global dan kesepakatan international, kebutuhan koordinasi dan pertukaran informasi dalam rangka menjaga dan memelihara stabilitas sistem keuangan. Untuk mewujudkan suasana tersebut OJK harus merupakan bagian dari sistem penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berinteraksi secara baik dengan lembaga-lembaga negara pemerintah lainnya¹⁸

Kurang lebih berdasarkan keterangan yang ada dan dasar hukum pengaturan lembaga OJK, keterwakilan pemerintahan dapat di artikan dengan kordinasi antara pemerintah dengan lembaga baru yang muncul. Sedangkan pemahaman arti *ex-officio* yang negatif dalam arti intervensi tidak bisa dibuktikan, karena menurut Agus Martowardojo Menteri Keuangan saat itu mengklarifikasi, jumlah atau kapasitas *ex-officio* cukup jauh batasan batasannya ketika mengambil kebijakan dalam keputusan internal OJK¹⁹

berbeda halnya dengan OJK, Kompolnas mungkin dapat di representasikan sebagai lembaga negara baru yang tidak cukup berhasil dalam menjalankan independensi sebuah lembaga. Trend saat ini untuk menciptakan independensi sebuah lembaga tidak selalu berhasil dilakukan.²⁰ Keberhasilan untuk menciptakan lembaga yang independen terkadang lebih banyak terlahir yang muncul dikarenakan amanat undang undang yang mengharuskan menciptakan sebuah lembaga negara baru. Di luar itu, apabila lembaga baru yang terlahir selain

arti bahwa *ex-officio* adalah jabatan seseorang pada lembaga tertentu karena tugas dan kewenangan pada lembaga lain.

¹⁷ Undang-undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Pasal 10 menyebutkan bahwa Dewan Komisiner Otoritas jasa Keuangan terdiri dari Anggota Ex-Officio dari Bank Indonesia yang merupakan anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia dan seorang Anggota Ex-Officio dari kementerian Keuangan Setingkat Eselon 1

¹⁸ Kementerian Keuangan, *Pentingnya Keterwakilan Kemenkeu dan BI dalam Dewan Komisaris otoritas Jasa Keuangan*, Berita kementerian, http://www.depkeu.go.id/ind/Read/?type=ixnews&id=19821&thn=2011&nam=br_260511_5.html diakses pada 3 Juli 2011, lihat juga pada, Firman Kusbianto, *Indepesensi Otoritas Jasa Keuangan Dalam Pengawasan Kegiatan Di Sektor Jasa Keuangan*, Program Pascasarjana Hukum Ekonomi, Jakarta, FH UI, 2013.

¹⁹ Kemeterian Keuangan, *Ibid*.

²⁰ Dian Rosita, *Kinerja Lembaga Ekstra Struktural (LES) Pasca reformasi 1998*. Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk independensi Peradilan. http://www.leip.or.id/images/leip/Draft_Final_ArtikelDR_Kinerja_Komisi.pdf, hlm. 10

undang undang seperti peraturan presiden atau hirarki perundang-undangan yang berada dibawah undang undang, sangat jarang dapat dimaksimalkan untuk menjadi lembaga negara baru yang bersifat independen. Kopolnas contohnya, jika dari melihat dari dasar hukunya, kopolnas tercipta dari ketetapan presiden yang mempunyai tugas dan tanggung jawab kepada presiden, selain itu untuk memberikan arahan dan pertimbangan kepada presiden dalam memilah calon calon Kapolri pada setiap masa pergantiannya.

Selain itu dalam struktur organisasi komisi ini sangat terlihat jelas unsur keterwakilan pemerintah dapat dibidang hampir mendominasi struktural keanggotaan yang ada, yakni 3 unsur pemerintah, pertama dari Kementerian Koordinator Politik Hukum dan HAM, kedua Kementerian Dalam Negeri, dan Ketiga Kemeterian Hukum dan HAM. Komisi yang keberadaannya wajib bertanggung jawab kepada presiden ini, seharusnya keanggotaan komisioner selain dari unsur pemerintah ditentukan dengan kebutuhan presiden, namun kenyataannya berbeda, komisi ini justru direkrut dengan *fit and proper test* tanpa campur tangan presiden, akibatnya komisi ini berada pada posisi yang gamang.

Disatu sisi kegamangan keanggotaan komisioner kopolnas berada pada ketergantungan politik semata, disisi lain yang memperparah keberadaan kopolnas jauh dari sifat lembaga yang independen adalah dasar ketiga unsur keterwakilan pemerintah yang dinamakan *ex-officio*²¹ ini, pasalnya setiap kali presiden berubah maka keterwakilan pemerintah dalam lembaga komisi ini juga ikut berubah, hal ini karena hasil jenjang non karir yang sudah menjadi ketentuan negara bahwa untuk menjadi setiap menteri atau menteri koordinator adalah hak prerogatif presiden.

Pada dasarnya tugas lembaga independen adalah tugas yang melakukan mekanisme *check and balances* dengan landasan dasar hukum untuk menjalankan kewenangannya. Apabila kewenangan focus utama kopolnas untuk mengawasi dan mengimbangi lembaga utama yang menjadi tugas dan kewajibannya dalam hal ini lembaga Kepolisian Republik Indonesia tidak maksimal dengan sifat independen. Sejatinya kewenangan tersebut menjadi tidak maksimal dan konsep pengawasanpun tidak berjalan dengan baik.

4. Kesimpulan

Cita-cita pembentukan lembaga negara baru yang independen tidak cukup dijamin dengan menyatakan bahwa mereka independen semata, akan tetapi lembaga negara baru yang dibentuk perlu beberapa rangkaian jaminan lainnya yang harus dipenuhi, paling tidak jaminan itu dimulai dari dasar hukum yang kuat dari mana mereka lembaga negara itu dilahirkan, walaupun dasar hukum lembaga negara tersebut terlahir dari dasar hukum hirarki dibawah undang-undang, ke-indepedensi-an lembaga dapat di ukur dari fungsi, tugas dan wewenang yang dapat di *setting up* demi lembaga negara baru yang berkualitas dan bersifat independen. Oleh karena itu, jabatan yang mempunyai sifat independen, sejatinya bisa dibentuk secara konstitusional, karena jabatan yang diciptakan tersebut adalah demi mewujudkan tujuan dasar negara.

²¹ istilah *ex-officio* juga terdapat dalam keilmuan hukum perdata yang diartikan oleh Prof Subekti beserta R Tjitrosoedibjo bawa *ex-officio* diartikan dengan jabatan, lebih mendalam jabatan ini merujuk pada hak jabatan hakim yang karena jabatannya dapat memutuskan perkara yang tidak disebutkan dalam petitum tuntutan. Subekti dan R Tjiptosoedibjo, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta 1980 hlm. 43

Ketika independensi jabatan *ex-officio* komisi kepolisian nasional dibuat, banyak rakyat yang mengeluh bahwa memang sudah menjadi *automatically institution* beberapa kementerian yang ikut menjadi anggota atau bahkan salah satunya adalah menjadi ketua komisioner komisi ini, karena ketentuan dasar hukumnya atau regulasi di buat oleh peraturan presiden dengan dasar sepenuhnya *political will* presiden. maka jabatan *ex-officio* tersebut bukan lagi jabatan yang dapat dikatakan independen. Karena jabatan *ex-officio* pada komisi kepolisian nasional adalah jabatan yang kewenangannya masih di pegang penuh oleh lembaga lain, dan di dominasi oleh kekuasaan eksekutif yang mana terciptanya lembaga kopolnas adalah berdasarkan kebutuhan lembaga eksekutif, sehingga ketentuan independensi kopolnas masih di dominasi intervensi kekuasaan eksekutif yakni lembaga kepresidenan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashiddiqie, Jimlly. 2003, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan ke Empat UUD 1945*, Denpasar.
- 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta,
- Falakh, Moh Fajrul, 2009, *Redistribusi Kekuasaan Negara dan Model hubungan antar Lembaga Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen*, WCRU-HTN Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.
- Hakim, Lukman. 2009, *Eksistensi Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Malang.
- Kusbianto, Firman. 2013, *Indepesensi Otoritas Jasa Keuangan Dalam Pengawasan Kegiatan Di Sektor Jasa Keuangan*, FH UI, Jakarta,
- Nurtjahjo, Hendra. 2006 “*Lembaga Independen di Indonesia: Kajian Pendahuluan Perspektif Yuridis*”, Depok.
- Prabandani, Hendra Wahanu. 2015, *Batas Kontitutional Kekuasaan Eksekutif Presiden* Bappenas, Jakarta.
- R Tjiptosoeidibjo, Subekti. 1980, *Kamus Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Rosita, Dian. 1998, *Kinerja Lembaga Ekstra Struktural (LES) Pasca reformasi Lembaga Kajian LeIP*, Jakarta.
- Soemantri, Sri. 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, REMAJA ROSDAKARYA, Jakarta.
- Tauda, Gunawan, 2011, *Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jurnal Pranata Hukum, Yogyakarta.
- Syahuri, Taufiqurrohman . 2011, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Utrecht, E. 2010, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Erlangga, Jakarta.
- Winasis Yulianto, 2014, *Rekonseptualisasi Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Universitas Abdurahman Saleh, Situbondo.
- Yan Prmadya Puspa, 1977, *Kamus Hukum*, Aneka, Semarang.
- Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2011 tentang Komisi kepolisian nasional
- Instruksi Presiden No. 2/1999 tentang Langkah kebijakan dalam rangka Pemisahan Polri dari ABRI.

<http://liputan6.com/news/read/2269595/144-lembaga-non-struktural-bakal-diaudit-untuk-efisiensi> diakses pada 5 Juli 2016.

http://www.depkeu.go.id/ind/Read/?type=ixnews&id=19821&thn=2011&nam=br_260511_5.html diakses pada 3 Juli 2011, lihat juga pada,