

# MENYAMBUT KELAHIRAN KOMISI KEPOLISIAN NASIONAL

Oleh : Prof. Dr. Farouk Muhammad \*

Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000, yang diperkuat dengan UU Kepolisian Negara Republik Indonesia No. 2 tahun 2002, mengamanatkan dibentuknya lembaga kepolisian nasional. Kedua legislasi ini dapat dipandang sebagai langkah progresif dalam rangka mengakomodasi tuntutan publik domestik yang menginginkan adanya sebuah badan yang diharapkan dapat meningkatkan kemandirian, profesionalisme, dan akuntabilitas jajaran Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri).

Keberadaan sebuah intitusi pengawasan Polri semakin relevan jika didasarkan pada asumsi kerja kepolisian sebagai profesi yang sarat dengan kewenangan diskretif. Diutarakan Davis (1975), diskresi merupakan intisari kerja kepolisian dalam pelayanan publik, baik dalam hal penegakan hukum maupun pemeliharaan keamanan dan

ketertiban umum. Begitu krusialnya diskresi, sampai-sampai tanpa diskresi, aparat kepolisian tak ubahnya tubuh tanpa lengan, kaki, dan kepala. Diskresi, dengan demikian, laksana pisau bermata ganda. Ia merupakan titik sumbu keberhasilan kerja kepolisian, sekaligus titik rawan bagi berlangsungnya *abuse of power (corrupt dan brutality)* personel kepolisian sendiri. Diperkuat lagi oleh catatan kelam yang sempat menodai hubungan antara Polri dan masyarakat pada masa Orde Baru, di samping masih derasnya kritisi khalayak luas tentang kinerja Polri, kebutuhan akan adanya badan pengawasan kepolisian nasional kian menemukan urgensinya.

Untuk melaksanakan tugas pengawasan itu, institusi Polri pada dasarnya dapat memfungsikan Inspektorat Pengawasan Umum dan/atau Divisi Profesi dan Peng-

---

\* Guru Besar Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana pada Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian

amanan Polri untuk melakukan pengawasan mulai dari terhadap penyelenggaraan manajemen dan fungsi Polri sampai perilaku individu anggota Polri. Problematikanya, seperti yang banyak disorot oleh masyarakat, mekanisme pengawasan internal Polri masih belum berfungsi secara optimal. Kesulitan yang terdapat pada mekanisme supervisi internal ini tidak terlepas dari karakter pekerjaan kepolisian yang sukar dikontrol (*uncontrolable*), pengambilan keputusan dan transaksi yang sukar terlihat (*low visibility*), serta subkultur berupa solidaritas internal yang kohesif.

Seiring dengan tidak adekuatnya pengawasan internal Polri, mekanisme pengawasan eksternal oleh lembaga-lembaga struktural juga dipandang kurang efektif memberikan solusi terhadap penyimpangan dan penyalah-gunaan kekuasaan yang dilakukan oleh jajaran kepolisian. Pengawasan eksternal semacam ini acapkali lebih bersifat formal daripada substansiai. Raker Kapolri dengan DPR, sebagai misal, cenderung hanya berkedudukan sebagai forum tanya jawab yang seringkali

tidak mampu mengungkapkan apalagi memecahkan permasalahan. Pemeriksaan keuangan oleh BPK pun dibatasi oleh kemampuan lembaga tersebut yang hanya bisa melakukan pemeriksaan pada objek-objek terpilih—terutama pada level nasional—dan pada umumnya didasarkan pada bukti-bukti pertanggungjawaban formal. Demikian pula dengan lembaga pra-peradilan yang di samping terlalu bersandar pada bukti-bukti formal, juga tidak jarang dicurigai karena menjadi lahan “tawar-menawar” antar aparat penegak hukum.

Secara fundamental, kendala utama bagi terciptanya badan pengawasan yang efektif terletak pada dimensi psikologis para personelnnya, yakni ketidakmampuan aparat pengawasan dalam mempertahankan kemurnian kerja mereka agar tetap berada dalam konteks profesional. Hubungan yang intensif antara jajaran pengawasan dengan pihak yang menjadi objek pengawasan seringkali justru mengkontaminasi konteks profesional itu dengan *mindframe* personal. Pada gilirannya, sukar untuk mengharapakan badan

pengawasan itu mampu bertindak “konsisten dan cepat”—dua elemen kunci keberhasilan penegakan hukum (Antunes dan Hunt, 1992)—dalam situasi kerja yang distorif seperti itu.

Amanat besar yang termaktub dalam UU No. 2 tahun 2002 ternyata kurang diimbangi dengan langkah-langkah konkrit menuju terbentuknya sebuah lembaga kepolisian nasional yang mapan. Praktis, sejak dikeluarkannya Tap MPR dan UU di atas, satu-satunya realisasi lebih lanjut atas substansi UU No. 2 tahun 2002 adalah ditetapkannya “Komisi Kepolisian Nasional” sebagai nama resmi lembaga kepolisian nasional. Sebagai sebuah lembaga independen dengan lingkup tugas yang sangat dekat dengan Polri, digunakannya istilah “Komisi” Kepolisian Nasional, dipandang sebagai nomenklatur paling pas guna menempatkan Komisi ini pada kedudukan yang tepat dan selaras dengan lembaga-lembaga struktural terkait lain.

Setelah sekitar lima tahun berjalan di tempat, baru pada minggu-minggu belakangan ini, ide pem-

entukan Komisi Kepolisian Nasional kembali menggema, seiring dengan rencana pergantian Kapolri. Seperti dinyatakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam berbagai media massa, di samping tetap mempertimbangkan masukan dari Dewan Jabatan dan Kepangkatan Tinggi (Wanjakti), Presiden SBY nantinya juga akan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan Komisi Kepolisian Nasional sebelum menunjuk Kapolri yang baru.

Pernyataan Presiden SBY tak ayal mendesak pihak-pihak yang berkepentingan untuk sesegera mungkin membidani lahirnya Komisi Kepolisian Nasional. Untuk jangka pendek, keberadaan Komisi Kepolisian Nasional diperlukan untuk membantu Presiden menemukan kader terbaik yang paling pantas memimpin mstitusi Polri. Sedangkan untuk jangka panjang, saran-saran Komisi Kepolisian Nasional dapat dimanfaatkan untuk menentukan arah kebijakan Polri di masa-masa mendatang.

Tanpa mengurangi antusiasme menyambut kelahiran Komisi

Kepolisian Nasional, penulis melihat masih adanya masalah substansial yang terkandung dalam UU No. 2 tahun 2002, yakni berkenaan dengan cakupan wewenang Komisi ini. Tidak tertutup kemungkinan, masyarakat akan secara rancu menyamakan Komisi ini dengan lembaga-lembaga lain yang juga menyandang sebutan "komisi". Konkritnya, publik beranggapan bahwa Komisi Kepolisian Nasional juga mempunyai wewenang melakukan penyelidikan langsung atas suatu kasus, seperti halnya yang dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Padahal, seperti disebutkan dalam UU No. 2/2002, Komisi Kepolisian Nasional adalah lembaga non-struktural yang berfungsi memberikan saran kepada presiden (*advisory board, advisory role*) mengenai arah kebijakan Polri serta pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Komisi ini bukan merupakan badan pelaksana, atau apalagi sebagai lembaga kontrol yang melakukan supervisi atas kerja Polri. Kendati mengandung *misinterpretation*, pandangan masyarakat

semacam itu pada dasarnya merefleksikan harapan kolektif akan adanya suatu badan pelengkap yang tidak hanya mampu bersinergi dengan lembaga-lembaga penegak hukum lainnya, namun juga memberikan tekanan ekstra bagi Polri untuk lebih meningkatkan kualitas kerjanya. Oleh karena itu, alih-alih dinafikan begitu saja, keinginan masyarakat itu penting untuk dipertimbangkan pada waktu-waktu mendatang guna memenuhi ekspektasi publik yang melatarbelakangi munculnya urgensi pendirian Komisi Kepolisian Nasional.

Dalam cermatan penulis, kedudukan semata-mata sebagai *advisory board* tidak mengoptimalkan fungsi-fungsi potensial yang sebenarnya dimiliki Komisi Kepolisian Nasional. Sebuah wewenang yang lebih tinggi bagi Komisi ini diperlukan mengingat Polri, di samping sangat mengandalkan diskresi, merupakan institusi dengan kewenangan memaksa yang sangat besar. Di bidang penegakan hukum, misalnya, polisi dibolehkan menghentikan seseorang di jalan, menahan orang yang melakukan

atau diduga melakukan pelanggaran pidana dan diancam hukuman sekurangnya lima tahun penjara, bahkan meneruskan maupun menghentikan suatu perkara ke pengadilan. Karena tidak ada satu orang pun yang dapat menolak tindakan yang diambil polisi, maka mudah bagi publik untuk tergelincir menilai polisi tengah mengatur bahkan merampas hak-hak mereka lewat otoritasnya yang besar dan kuat itu. Penilaian terhadap kewenangan polisi itu tidak keiru, karena polisi— dan Polri tentunya—memang dijustifikasi mengambil tindakan-tindakan tertentu yang diatur secara legal (uraian lebih lanjut, baca “Dimensi Penerapan Kewenangan Polisi”, *Forum Keadilan*, 20 Maret 2005).

Agar tetap berada dalam koridor legal, bahkan lebih paripurna lagi memenuhi unsur *civility*, polisi dalam menjalankan tugasnya harus berpedoman pada prinsip-prinsip tertentu. Dapat dinalar, guna merumuskan aturan main yang tidak bias kepentingan serta selaras dengan kaidah *check and balance*, aturan main itu semestinya disusun oleh sebuah komisi kepolisian yang

beranggotakan orang-orang yang relatif lebih dapat dipertanggungjawabkan objektivitas kerjanya. Kepala kepolisian, kendati pada dasarnya dapat saja ditetapkan sebagai formulator *guiding principles* itu, beresiko memunculkan problem akuntabilitas. Pemerintah maupun kepala pemerintahan, yang tidak steril dari kepentingan politik, jika berperan sebagai perumus *guiding principles* juga dikhawatirkan akan mengkooptasi institusi kepolisian dengan menjadikannya sebagai alat kekuasaan. Apabila ini yang terjadi, maka polisi yang pada hakekatnya juga berkedudukan sebagai *social agency* tak pelak akan terkebiri semata-mata menjadi *state agency*.

Sampai di sini, guna mengkonkritkan lingkup kewenangan organisasi Komisi Kepolisian Nasional, terdapat sejumlah model lembaga pengawasan kepolisian nasional yang dapat dipertimbangkan. Di Inggris, sebagai contoh, terdapat *Police Authority* di setiap propinsi (kecuali *Metropolitan Police of London* yang berada di bawah gubernur, namun tetap independen). Swedia memadukan

keanggotaan komisi dan pimpinan kepolisian dalam wadah yang disebut *National Police Board*.

Lebih spesifik, negara-negara yang menggunakan istilah "komisi" untuk lembaga pengawasan kepolisian nasional mereka adalah Filipina, Korea, dan Jepang. Filipina membentuk *National Police Commission* yang diketuai oleh seorang menteri dan keanggotaannya diangkat oleh presiden. Wewenang Komisi ini cukup luas, termasuk menjatuhkan tindakan terhadap anggota polisi yang indisipliner. Di Korea terdapat *Police Commission* yang keanggotaannya diangkat oleh presiden. Jepang mempunyai *National Public Safety Commission* yang dipimpin oleh seorang menteri yang ditunjuk oleh perdana menteri dan beranggotakan lima orang yang ditunjuk oleh perdana menteri atas persetujuan dewan perwakilan rakyat.

Bertitik tolak dari kompleksnya tugas polisi, serta mencermati sekian banyak kelemahan dan anomali yang ada pada mekanisme pengawasan terhadap profesi polisi, dan belajar dari sejumlah

model komisi kepolisian yang ada di negara-negara lain, penting digarisbawahi bahwa otoritas yang idealnya dipunyai oleh Komisi Kepolisian Nasional di Indonesia perlu diperluas hingga juga meliputi kewenangan menghasilkan kebijakan kepolisian (*policy-making board*) yang mencakup pula fungsi pengawasan (*controlling function*), bukan sebatas pemberi saran (*advisory board*). Perluasan peran ini akan menggeser usulan pemberhentian dan pengangkatan Kapolri dari lingkup perhatian utama (*core business*) Komisi Kepolisian Nasional seperti yang telah diformat saat ini. Meskipun masalah tersebut tetap menjadi tugas penting, namun lebih komprehensif lagi, Komisi Kepolisian Nasional juga akan berwenang menghasilkan kebijakan tentang organisasi Polri, mengawasi sampai sejauh mana kebijakan itu dilaksanakan Polri, mengawasi operasionalisasi kebijakan di lapangan (khususnya pencegahan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan), melakukan penyeliaan agar Polri mampu menjalankan tugasnya secara efektif, efisien, dan selalu mengedepankan kepentingan

publik, bahkan melayani pengaduan masyarakat.

Secara tidak langsung, justifikasi terhadap pentingnya pemberian fungsi pengawasan kepada Komisi Kepolisian Nasional sebenarnya termaktub sebagai salah satu butir Naskah Kesepakatan Bersama Pimpinan Lembaga Penegak Hukum (*Law Summit III*, 2004), yakni membangun mekanisme pengawasan eksternal yang dilakukan oleh anggota masyarakat terpilih yang berkualitas dan berintegritas, sehingga dapat meminimalisasi semangat melindungi korps—khususnya kepolisian.

Agar kebijakan-kebijakan yang dihasilkan Komisi Kepolisian Nasional tetap bebas bias, maka prasyarat mutlak bagi para personel Komisi Kepolisian Nasional adalah mereka semaksimal mungkin tidak terkontaminasi oleh politik kepentingan. Analog dengan anggota DPR yang merupakan cerminan kehidupan berpolitik nasional, Komisi Kepolisian Nasional diharapkan juga dapat merepresentasikan kehidupan sosial politik bangsa yang direalisasikan dengan me-

masukkan perwakilan pemerintah (unsur politik) dan masyarakat yang kompeten (unsur sosial) sebagai anggota-anggotanya. Karena eksistensi Komisi Kepolisian Nasional bersifat permanen, maka kepada para awak Komisi Kepolisian Nasional sepatutnya diberikan suatu jaminan bahwa mereka akan dikelola seobjektif mungkin agar dapat menjadi personel pengawasan yang profesional dan amanah.

Kewenangan lebih luas yang direkomendasikan dimiliki Komisi Kepolisian Nasional pada masa mendatang membawa konsekuensi baru bagi instansi Polri. Yakni, walaupun secara administratif Polri berada di bawah kepala pemerintahan (Presiden), namun secara operasional ia berada di bawah Komisi Kepolisian Nasional. Dengan demikian, Komisi Kepolisian Nasional benar-benar menjadi jembatan penghubung antara Presiden dan Polri. Jika demikian halnya, maka kelak menjadi bahan evaluasi bersama apakah persetujuan DPR tentang penunjukan Kapolri baru— seperti yang dipraktikkan

selama ini—masih relevan untuk dipertahankan.

Langkah-langkah penyempurnaan terhadap organisasi dan fungsi Komisi Kepolisian Nasional perlu dilakukan secara berkesinam-

bungan. Terlepas dari itu, semua kalangan seyogianya tetap menaruh optimisme menyongsong kelahiran Komisi ini. Selamat datang, Komisi Kepolisian Nasional!

