

# INDEPENDENSI KOMISI KEPOLISIAN NASIONAL

Oleh : A. Pandupraja, S.H., Sp.N., LL.M.

**B**ila kita mengamati dengan seksama ketentuan yang mengatur mengenai Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), akan nampak berbagai kepentingan yang telah berhasil mendistorsi reformasi menuju polisi sipil. Karena itu banyak pengamat menyangsikan independensi Kopolnas. Tulisan ini akan mengupas beberapa faktor dependen yang menyebabkan Kopolnas sulit mengambil posisi netral beserta beberapa alternatif solusi. Fokus bahasan pada bagian awal tulisan ini mengenai kewenangan Kopolnas dalam menerima keluhan masyarakat. Sedang dua kewenang lain yaitu peran Kopolnas berkenaan dengan pergantian Kapolri dan kewenangan Kopolnas berkenaan dengan kebijakan kepolisian akan ditempatkan pada bagian akhir tulisan ini.

## Fungsi Pengawasan terhadap perilaku pribadi polisi

Polemik seputar kewenangan Kopolnas sesungguhnya telah muncul sejak pembahasan RUU Polri tahun 2002 lalu, yaitu ketika RUU tersebut disosialisasikan ke beberapa kota besar seperti, Mataram, Samarinda, Pekanbaru, dan Makasar. Sosialisasi dilakukan oleh Pansus RUU Polri beserta Koalisi LSM. Dalam proses sosialisasi itulah ditemukan fakta bahwa masyarakat di daerah sangat menaruh harapan agar Kopolnas memiliki peran penting dalam mereformasi Polri. Alasannya karena Polri masih terkesan sangat powerful, dan pola pendekatan Polri dalam menegakan hukum masih lebih mengedepankan pendekatan represive ketimbang pendekatan preventive dan persuasive. Bahkan desakan untuk membatasi pasal pasal yang memberi peluang bagi

Polri untuk berperilaku militeristik juga datang dari kalangan anggota Dewan sendiri yang tertuang dalam *minderheids nota* yang antara lain ditandatangani oleh JE Sahetapy. Jawaban atas desakan tersebut memang hanya dengan membuat Kompolnas yang memiliki fungsi pengawasan terhadap perilaku pribadi polisi dan membekali Kompolnas dengan kewenangan menyidik (memanggil dan memeriksa) terhadap anggota Polri yang telah menyalahgunakan kewenangannya tersebut.

Pandangan tersebut sejalan dengan pandangan masyarakat dalam mereformasi sistem peradilan pidana, khususnya mengenai kewenangan pengawasan yang dimiliki oleh Komisi Yudisial. Pasal 20 dan 22 UU No. 22 Tahun 2004 mengatur kewenangan Komisi Yudisial dalam mengawasi perilaku hakim. Kewenangan yang sama juga dimiliki oleh Komisi Kejaksaan dalam mengawasi perilaku jaksa yang tertuang dalam pasal 10 dan 11 Perpres 18/2005. Sebagai konsekuensi logis dari kewenangan untuk mengawasi perilaku pribadi penegak hukum tersebut, maka komisi perlu

dilengkapi dengan kewenangan menyidik, yaitu kewenangan memanggil dan memeriksa yang bersangkutan.

Berbeda dengan dua komisi di atas, Kompolnas tidak memiliki fungsi pengawasan terhadap institusi Polri maupun pribadi polisi. Karenanya Kompolnas tidak memiliki kewenangan menyidik. Argumentasi lain yang melatarbelakangi perlunya Kompolnas memiliki kewenangan menyidik adalah karena tingginya ketidakpercayaan publik terhadap proses penyidikan di internal Polri. Pola penyidikan terhadap para Perwira Tinggi di Mabes Polri yang terkait kasus L/C BNI fiktif menarik untuk menjadi pelajaran kita semua.

Gerakan tutup mulut di antara para penegak hukum dan penempatan asas toleransi yang tidak proporsional menyebabkan seorang polisi cenderung menghindar atau tidak mau menyidik teman sejawatnya. Keraguan seperti itu juga terjadi di Amerika. Hasil investigasi internal kepolisian di Amerika dinilai basa-basi belaka ("*whitewash*"). Hasilnya tetap

dianggap tidak fair, karena ada "code of silence". Polisi akan menolak untuk menjadi saksi terhadap pelaku kejahatan yang berasal dari kalangan rekan kerjanya. Dalam beberapa kasus mereka bahkan sepakat berbohong untuk melindungi teman sejawatnya.

Upaya untuk membuat polisi menjadi professional dan mandiri sesuai tuntutan UU Polri tiada lain dengan membangun akuntabilitas di lingkungan Polri. Salah satunya yang utama adalah dengan membangun sebuah mekanisme pertanggungjawaban atas setiap pengambilan sebuah diskresi oleh anggota Polri. Hal ini telah diberlakukan tidak saja terhadap jaksa maupun hakim, tetapi juga berlaku terhadap notaris, dokter, akuntan dan pengacara. Kualitas tindakan polisionil seorang polisi ditentukan ketika ia dapat mempertanggungjawabkan keputusannya (diskresi), misalnya tindakan menangkap tersangka atau menembak sekalipun. Panduan yang dipergunakan ketika akan mengambil keputusan tersebut adalah Prosedur Tetap (Protap). Manakala Protap dipatuhi, seharusnya forum akun-

tabilitas tidak perlu ditakuti. Permasalahan menjadi lain ketika Protap tidak ada, sehingga sulit menilai dan meminta pertanggungjawaban yang bersangkutan. Hal ini seperti pernah terjadi pada peristiwa tabrakan beruntun di jalan tol yang diakibatkan tindakan polisi yang berlebihan dalam mengamankan rombongan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono beberapa waktu lalu.

Tidak sedikit pihak-pihak yang resisten terhadap desakan agar setiap tindakan polisionil seorang anggota polisi harus bisa dipertanggungjawabkan. Mereka nampaknya masih berpandangan bahwa urusan Polri lebih dari sekedar penegakan hukum dan profesionalisme. Ada yang lebih penting dari itu semua, yaitu masalah keamanan nasional. Sehingga mereka enggan ditempatkan sebagai bagian dari sistem peradilan pidana. Sayangnya lobby politik para petinggi Polri terhadap anggota Dewan cukup "berhasil" ketika RUU Polri dibahas di DPR. Salah satu faktor yang telah berhasil mengecoh perhatian publik ketika itu adalah trauma masyarakat terhadap

manuver politik mantan presiden Abdurahman Wahid terhadap institusi Polri, yaitu Keppres yang telah memberhentikan Jendral Bimantoro dari jabatan Kapolri dan mengangkat Komjen Chairuddin Ismail Sebagai Wakapolri. Konsentrasi publik terfokus pada peranan Kompolnas dalam menangkang manuver serupa di kemudian hari. Alhasil Kompolnas dibekali peran yang tidak bisa diabaikan begitu saja dalam proses pergantian Kapolri.

Faktor lain yang membuat sebagian anggota Dewan berempati terhadap Polri adalah perjuangan Polri dalam mewujudkan eksistensinya setelah pemisahan dirinya dari TNI. Upaya tersebut tidak mudah karena upaya kooptasi kembali selalu nampak di tingkat elite.

### **Keluhan terhadap kinerja Polri, bukan pribadi polisi.**

Salah satu kewenangan dari Kompolnas yang diatur dalam pasal 38 ayat 2.c UU Polri adalah; '...menerima keluhan mengenai kinerja kepolisian dan menyampai-kannya kepada Presiden'. Terdapat tiga hal yang menarik untuk diulas dari bunyi pasal tersebut.

### **1. Objek keluhan masyarakat**

Kewenangan Kompolnas adalah "menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian...". Selanjutnya dalam penjelasannya disebutkan bahwa yang dimaksud keluhan meliputi 6 hal yang secara limitative sudah dibatasi oleh UU Polri pasal 38 ayat 2.c, yaitu; i) penyalahgunaan wewenang, ii) dugaan korupsi, iii) pelayanan yang buruk, iv) perlakuan diskriminatif, dan v) penggunaan diskresi yang keliru.

Pemilihan kata 'keluhan' cukup beralasan bila dikaitkan dengan implikasi hukumnya berdasarkan ketentuan hukum pidana. "Laporan" selalu dikaitkan dengan tindak pidana umum sedangkan "Pengaduan" dikaitkan dengan Delik Aduan. Namun pendefinisian tersebut tidak selalu dikaitkan dengan implikasi pidana bagi Komisi Yudisial maupun Komisi Kejaksaan. Ketentuan di kedua komisi tersebut secara seragam mendefinisikannya dengan laporan.

Pemilihan kata 'keluhan' tersebut juga terasa janggal ketika dikaitkan dengan salah satu objek yang dikeluhkan, yaitu dugaan korupsi

yang jelas jelas pidana murni. Apakah dengan demikian pembuat undang undang secara diskriminatif membedakan derajat tindak pidana terhadap dugaan korupsi yang terjadi di tubuh Polri?

Objek dari keluhan yang dimaksud oleh undang undang bukan perbuatan seseorang yang berakibat pada pemidanaan si pelaku, tetapi kinerja Polri berkenaan dengan keenam masalah diatas. Kinerja menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti i) sesuatu yang dicapai ii) prestasi yang diperlihatkan iii) kemampuan kerja. Dalam artian sederhana kinerja berarti system. Sebagai contoh, jika masyarakat menjumpai adanya dugaan korupsi di sebuah kantor polisi, maka masyarakat dapat datang ke Kopolnas lalu mengeluhkan system yang menyebabkan terjadinya korupsi tadi. Keluhan bukan dialamatkan kepada individu polisi yang melakukannya.

## 2. Subjek keluhan masyarakat

Siapa yang dapat dimintai tanggungan jawab terhadap sistem yang korup tadi? Begitu biasanya desakan masyarakat. Jawabannya

sederhana saja ... sistim hukum pidana kita tidak mengatur tanggung jawab pidana sebuah system. Terus terang jawaban tersebut agak konyol dan mengada-ada. Tetapi itu jawaban maksimal yang dapat dikemukakan untuk memuaskan masyarakat yang penasaran mencari kambing hitam.

Mari kita bandingkan bagaimana kewenangan Komisi Yudisial yang telah diatur dalam pasal 22 ayat 1.a UU 22/2004; 'menerima laporan masyarakat tentang perilaku hakim'. Sedangkan Komisi Kejaksaan berwenang, 'menerima laporan masyarakat tentang perilaku jaksa dan pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas baik di dalam maupun di luar kedinasan' (pasal 11.a Perpres 18/2005). Kedua Komisi tersebut secara jelas dan tegas menyebut subjek dari laporan adalah orang perorang selaku subjek hukum.

Dengan demikian jelas kiranya bahwa Kopolnas tidak berwenang menerima keluhan dari masyarakat berkenaan dengan perilaku menyimpang seorang oknum polisi. Dan apabila ternyata Kopolnas tetap menerima

laporan atau pengaduan masyarakat tersebut, maka Kompolnas dapat digugat secara perdata melalui Peradilan Tata Usaha Negara oleh polisi terlapor.

Salah satu cara menghindari gugatan perdata di PTUN adalah bila Kompolnas tidak menerima langsung pengaduan masyarakat berkenaan dengan perilaku menyimpang dari polisi. Kompolnas hanya bisa menerima tembusan atas pengaduan masyarakat yang masuk langsung ke instansi Polri dan instansi lainnya. Tembusan tersebut dapat menjadi acuan bagi Kompolnas dalam menilai kinerja instansi kepolisian yang menerima langsung pengaduan masyarakat dalam menangani pengaduan tersebut.

### 3. Progress report.

Penjelasan Pasal 38 ayat 2.c UU Polri menyebutkan bahwa '... masyarakat berhak memperoleh informasi mengenai penanganan keluhannya'. Ketentuan tersebut dapat diartikan bahwa Kompolnas akan mempelajarinya terlebih dahulu keluhan masyarakat sebelum diserahkan kepada Presiden, dan baru akan memberikan per-

kembangan keluhannya kepada masyarakat yang mengeluh tadi setelah mendapat persetujuan Presiden. Bisa dipastikan Kompolnas akan sulit menginformasikan perkembangan keluhannya terhadap masalah yang latennya, seperti yang terjadi pada proses pengurusan SIM atau STNK.

### Pola kerja Kompolnas berkenaan dengan kinerja Polri

Ada pepatah yang berbunyi, tiada rotan akar pun berguna. Menurut literatur yang ada terdapat beberapa macam peran Komisi berkaitan dengan kinerja polisi sebagai berikut;

1. Melakukan fungsi monitoring bagaimana pengaduan masyarakat ditangani oleh instansi kepolisian. Komisi diharapkan secara proaktif mendatangi masyarakat ke pelbagai pelosok negeri untuk mendengar keluhan mereka terhadap kinerja polisi setempat, dan mensosialisasikan prosedur pengaduan.
2. Melakukan review terhadap penanganan laporan masyarakat terhadap perilaku menyimpang

dari polisi. Review terhadap pola penanganan laporan tersebut akan menghasilkan rekomendasi untuk merubah policy di kepolisian.

3. Menjalankan fungsi banding atas keberatan masyarakat berkenaan hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh bagian internal di kepolisian.
4. Menjalankan fungsi audit kinerja terhadap instansi kepolisian.

Kecuali fungsi lembaga banding, Kompolnas dapat melaksanakan ketiga peran diatas. Khusus mengenai butir pertama, Kompolnas sayogyanya agar memposisikan suara wakil masyarakat di daerah (DPRD) lebih utama dibandingkan dengan keluhan individu masyarakat. Yang utama karena mereka lebih kompeten. Kedua, diharapkan dapat berdampak pada kontribusi riil Pemda setempat untuk turut membangun Polri di daerahnya masing masing.

Untuk melaksanakan fungsi kedua tersebut, yaitu melakukan review terhadap penanganan pengaduan masyarakat, faktor saran dan prasarana masih menjadi kendala besar. Bahkan dikhawatir-

kan materi yang dipersepsikan oleh polisi sangat mungkin berbeda dengan yang diadukan oleh masyarakat. Untuk menjembatani problematik tersebut kiranya diperlukan pendamping yang kompeten, jujur dan netral. Tentu saja dengan tetap memperhatikan kemungkinan munculnya dampak negatif lain, dalam situasi dimana materi aduan tersebut diprovokasi oleh pihak yang tidak bertanggung jawab, misalnya.

Kinerja Divisi Propam di lingkungan internal Polri tampaknya akan menjadi kendala yang cukup berarti dalam menangani pengaduan masyarakat, terutama dari segi jumlah sumber daya manusia. Rasio antara polisi Propam dan non Propam yang ideal adalah 1 : 64. Rasio tersebut pernah terjadi di kota New York pada tahun 1970an. Reformasi Polri saat ini mengejar rasio ideal antara anggota Polri dan masyarakat dari 1 : 800 menjadi 1: 400. Upaya peningkatan jumlah personil Polri dengan cara mengengot penerimaan 26.000 anggota setiap tahunnya sayogyanya juga telah memperhitungkan peningkatan jumlah personil Propam.

Douglaz Perez menggunakan tiga criteria dalam melakukan audit kinerja dalam mengevaluasi kinerja polisi dalam menangani pengaduan masyarakat; i) *Integrity* ii) *legitimacy* iii) *learning*. Pertama *integrity*, mengenai tingkat totalitas (*thouroughness*) dan keadilan (*fairness*) dalam proses pemeriksaan suatu keluhan masyarakat. Kedua *legitimacy*, mengenai bagaimana proses pemeriksaan terhadap keluhan tersebut dipandang oleh semua pihak yang terlibat seperti; Pihak yang mengeluhkan, pihak yang dikeluhkan, instansi kepolisian, stakeholders dan masyarakat luas. Ketiga *learning*, apakah ada proses pembelajaran bagi seluruh pihak yang terkait seperti terlapor, dan instansi kepolisian itu sendiri.

Problem utama dalam mengevaluasi kinerja Polri adalah sistim mutasi terhadap pihak yang sedang diperiksa atas nama kepentingan negara. Sistim ini layak untuk dievaluasi karena tidak jarang dipergunakan oleh yang bersangkutan untuk lari dari tanggung jawab.

### **Sekretariat Kopolnas di Mabes Polri**

Posisi sekretariat yang berada

di lingkungan Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia telah menimbulkan kecurigaan sementara pihak bahwa Kopolnas akan mudah terkooptasi. Hal tersebut dapat dimengerti apabila wewenang Kopolnas berperan sebagai tempat pengaduan. Pelapor akan dihantui oleh rasa takut sebelum datang mengadu. Namun karena yang dikeluhkan hanya masalah kinerja, rasanya kekhawatiran tersebut mungkin agak berlebihan.

Dari sisi lain, penempatan sekretariat di Mabes Polri dapat diindikasikan bahwa persoalan terbesar justru ada disana. Kopolnas akan sangat dimudahkan dalam mencari data dan informasi. Kewenangan Kopolnas memang hanya seputar kinerja yang perlu disempurnakan dan bukan mencari kesalahan pribadi polisi di lingkungan Mabes Polri. Namun manakala Kopolnas menjumpai fakta bahwa ternyata kinerja yang buruk justru sengaja diciptakan oleh pihak tertentu dan pelakunya berada disekitarnya. Maka dikhawatirkan faktor kedekatan fisik akan membuat Kopolnas menjadi bias dan mudah terkontaminasi.

### Posisi 3 menteri pada Kompolnas

Susunan Kompolnas terdiri dari Ketua, Wakil dan seorang sekretaris ditambah 6 orang anggota yang terdiri dari unsur pemerintah, pakar kepolisian dan tokoh masyarakat. Yang dimaksud dengan unsur pemerintah adalah pejabat pemerintah setingkat menteri (*ex officio*). Kalau ketentuan tersebut dijabarkan secara harfiah berarti akan ada menteri yang akan duduk sebagai anggota Kompolnas. Sementara posisi Ketua Kompolnas dijabat oleh bukan menteri.

Penjabaran tersebut tentu saja tidak sedap dipandang dari sudut pemerintah sehingga dapat menjatuhkan wibawa pemerintah. Karena itu Perpres 17/2005 telah mengambil alih posisi Ketua dan Wakil Ketua, sehingga Ketua Kompolnas dijabat oleh Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan (*ex officio*) sedang Wakil Ketua dijabat oleh Menteri Dalam Negeri (*ex officio*). Unsur menteri di jajaran anggota ditempati oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Begitu pentingkah Kompolnas,

sehingga pemerintah sampai menugaskan 3 menterinya mengambil posisi penting di Kompolnas. Sedangkan hal tersebut tidak dilakukan oleh pemerintah dalam 'mengendalikan' Komisi Kejaksaan. Sehingga muncul kekhawatiran Kompolnas tidak lagi independent sehingga Kompolnas dapat menyimpang dari misi utamanya. Kekhawatiran tersebut cukup beralasan manakala organisasi Kompolnas berjenjang dan Ketua memiliki kewenangan absolute. Pasal 14 Perpres 17/2005 telah menjawab hal itu. Tata kerja dalam organisasi Kompolnas dibangun atas dasar prinsip musyawarah untuk mufakat. Ini berarti bahwa hubungan tata kerja sesama anggota Kompolnas tidak subordinatif. Setiap anggota Kompolnas memiliki suara yang sama, terlepas dari latar belakang keterwakilannya masing masing. Termasuk apabila yang bersangkutan adalah menteri *ex officio*. Apabila faktor jumlah (3 menteri *ex officio*) diharapkan akan mendominasi pengambilan suara di Kompolnas, tentu bukanlah sebuah strategi yang tepat. Karena dengan 1 menteri yang memiliki veto saja

sudah bisa mempengaruhi proses pengambilan keputusan di Kompolnas.

Muncul pertanyaan mendasar, apa urgensi penempatan Menko Polhukam sebagai Ketua Kompolnas? Jawaban yang paling mendekati kebenaran adalah dalam rangka menyelaraskan program reformasi hukum. Tapi jawaban itu sulit dimengerti karena hal tersebut tetap dapat dilaksanakan tanpa harus mendudukkan seorang Menko di Kompolnas.

Akan halnya posisi Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, keberadaannya sangat diperlukan dalam mengkoordinasikan produk perundang-undangan. Tidak jarang Polri berjalan sendiri, bahkan terkesan eksklusif dalam menyusun peraturan yang sering kali berdampak negatif terhadap masyarakat. Misalnya Protap mengenai pengendalian massa yang konon telah disesuaikan dengan ketentuan yang ada, khususnya ketentuan yang dapat berakibat pada pelanggaran HAM. Pentingnya melibatkan partisipasi publik dalam pembuatan Protap karena mereka yang akan menjadi korban bulan

bulanan Polri. Partisipasi publik ini juga penting dilakukan untuk mendukung proses sosialisasi agar Protap dapat dipahami oleh publik dengan benar. Belum lagi faktor transparansi agar masyarakat dapat mengetahui dengan pasti kapan akan menuai risiko manakala melanggar Protap. Pemahaman bahwa transparansi Protap sebagai salah satu fungsi control belum dipahami dengan baik oleh Polri.

Adapun penugasan Menteri Dalam Negeri (*ex officio*) untuk duduk selaku Wakil Ketua Kompolnas memerlukan pemahaman yang lebih mendalam. Selama ini pola hubungan kerja antara Polri dan Mendagri dilandasi Kesepakatan Bersama Menteri Dalam Negeri Dan Kepala Kepolisian Negera Republik Indonesia Nomor 119/1527/SJ Tahun 2002 – No. Pol:B/2300/VII/2002 (tanpa tanggal). Kesepakatan tersebut mengisyaratkan hubungan kesetaraan antara Kapolri dan Mendagri yang tidak subordinatif satu instansi terhadap instansi lainnya. Hal yang demikian dapat terjadi karena antara kedua instansi tersebut menganut asas yang berbeda. Polri menganut asas

Dekonsentrasi sedangkan Depdagri dan jajaran pemerintah daerah menganut asas desentralisasi. Pola hubungan seperti ini berdampak pada pola hubungan kerja antara Polri dan pemerintah daerah sampai tingkat terendah. Polri di tingkat daerah enggan menghadiri panggilan resmi Dewan di daerah, khususnya untuk mempertanggung jawabkan kinerjanya terhadap *stakeholders* dimana dia bertugas.

Dengan berlakunya Perpres 17 Tahun 2005 yang telah menempatkan Menteri Dalam Negeri “lebih tinggi” daripada Kapolri, mengakibatkan MOU antara Kapolri dan Mendagri tersebut batal dengan sendirinya. Hal ini sejalan pula dengan semangat UU No. UU 22 Tahun 2003 Tentang Pemerintahan Daerah, dalam konteks akuntabilitas kinerja aparat Polri di daerah terhadap DPRD (pasal 66). DPRD berwenangan memanggil pejabat pemerintah (termasuk anggota Polri) terhadap adanya dugaan tindak pidana tertentu dengan ancaman yang bersangkutan dapat dikenakan panggilan paksa dan selanjutnya disandera paling lama 15 hari.

Disamping itu keterlibatan 3 menteri di Kopolnas dapat menimbulkan kesan bahwa kinerja Kopolnas akan lebih efektif dibandingkan dengan Komisi lain. Setidaknya dari segi anggaran Kopolnas lebih diuntungkan dari Komisi lain, karena ketiga menteri tersebut duduk selaku *ex officio*.

### Output Kopolnas

Untuk mengukur manfaat dari kehadiran sebuah lembaga dapat dilihat dari output yang dihasilkan, dan dampak positif dari output tersebut. Kualitas output sangat ditentukan oleh input yang diterima. Diasumsikan bahwa semakin baik input yang diterima semakin baik pula output yang dihasilkan, demikian pula sebaliknya (*garbage in garbage out*). Pada saat ini Polri sedang menata diri yang dikenal dengan reformasi instrumental, struktural dan kultural. Singkat kata, Polri saat ini sedang memperbaiki kinerja kelembagaannya. Sudah dapat dipastikan Polri akan menuai banyak keluhan terhadap kinerjanya.

Input Kopolnas terhadap kinerja Polri dibandingkan dengan

in put Komisi Kejaksaan dan Komisi Yudisial terhadap perilaku individu jaksa/hakim memang sangat berbeda. Soal pertama adalah yang menyangkut format keluhan. Tidak mudah bagi masyarakat awam memformulasikan keluhan mengenai kinerja Polri. Misalnya ada seorang tersangka yang kemudian merengas nyawa setelah beberapa hari ditahan di sebuah kantor polisi. Amat sulit bagi keluarga korban untuk mengeluarkan persoalan diatas, khususnya dalam menentukan sebab kematian korban di antara ke-6 kemungkinan yang telah secara limitatif diatur oleh Undang undang. Apakah karena pelayanan yang buruk, perlakuan diskriminatif, dan seterusnya. Logika masyarakat awam, yang telah tertanam lewat sistem pidana kita, selalu berangkat dari akibat, yaitu kematian. Dari situ kemudian dicari sebab musabab kematian untuk kemudian dapat ditentukan tersangkanya.

Karena lingkup kewenangan KOMPOLNAS adalah kinerja alias sistem, maka keterlibatan KOMPOLNAS baru akan nampak ketika jumlah korban lebih dari satu dalam

kurun waktu tertentu, di suatu wilayah tertentu. Pembatasan tadi diperlukan untuk memagari munsulnya asumsi asumsi liar dan seterusnya. Kajiannya sangat akademis dan tidak dalam rangka mencari kambing hitam (itu esensinya). Output KOMPOLNAS khusus untuk masyarakat yang mengajukan keluhan terhadap kinerja instansi Polri kepada Presiden. KOMPOLNAS tidak mengeluarkan rekomendasi berkenaan dengan keluhan masyarakat yang lebih spesifik sifatnya, misalnya menyangkut individu polisi yang menyalahgunakan wewenang.

Mari kita bandingkan dengan out put lembaga serupa dalam kaitan pengaduan masyarakat. Yaitu Komisi Kejaksaan, Komisi Yudisial, dan Ombudsman (berdasarkan Keppres No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional). Komisi Kejaksaan memiliki opsi untuk memeriksa sendiri, atau mengabdikan pemeriksaan oleh internal kejaksaan, dan selanjutnya memberikan sanksi sesuai ketentuan yang berlaku. Sedangkan Komisi Yudisial, setelah memeriksa sendiri akan mengusulkan sanksi kepada Mahkamah

Agung atau Mahkamah Konstitusi. Adapun Ombudsman akan memeriksa atau meminta keterangan guna menyingkap terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan selanjutnya membuat rekomendasi untuk ditindaklanjuti (pasal 9).

Output ketiga lembaga tersebut selain berdampak negatif bagi terlapor, juga berupa rekomendasi bagi perubahan kinerja kepada instansi terkait. Rekomendasi memiliki makna yang lebih tegas ketimbang usulan, seperti yang dimiliki oleh KOMPOLNAS. Rekomendasi lebih menunjukkan posisi independen, netral dan tidak subordinatif.

### **Kepada siapa KOMPOLNAS bertanggungjawab**

Pola pertanggungjawaban yang berlaku di era reformasi ini adalah akuntabilitas terbuka kepada publik. Tanggung jawab tidak semata kepada atasan langsung atau kepada yang melantiknya, yaitu Presiden. Tetapi juga kepada masyarakat umum. Akuntabilitas terbuka sangat diperlukan terhadap institusi yang melibatkan wakil masyarakat. Konsep ini telah secara

benar diterapkan oleh Komisi Yudisial dan Ombudsman. Yaitu menerbitkan laporan tahunan dan membuka akses informasi secara lengkap kepada publik. Sayangnya konsep ini tidak terlihat pada aturan mengenai KOMPOLNAS. Kendati demikian bukan berarti KOMPOLNAS dapat mengabaikan pola pertanggungjawaban terbuka kepada publik. Karena sesungguhnya pola yang demikian merupakan pola baku bagi sebuah Komisi.

### **Mitra kerja KOMPOLNAS**

#### **1. Komisi Komisi Negara**

Dewan bersama-sama dengan pemerintah telah dengan 'sempurna' menyeragamkan reformasi sistem peradilan pidana. Hal ini dapat dilihat dengan lahirnya tiga komisi di ketiga pilar sistem peradilan pidana kita; KOMPOLNAS, Komisi Kejaksaan dan Komisi Yudisial. Ketiga komisi tersebut sayogyanya dapat menyelarakan langkah satu sama lain sekaligus saling melengkapi ketimpangan di antara ketiganya. Mereka diharapkan dapat menjembatani problematik koordinasi di antara institusi kepolisian, kejaksaan dan Mahkamah Agung. Bahkan sangat

mungkin mereka diharapkan dapat memonitor proses pemeriksaan, penuntutan sampai pemidanaan terhadap kasus besar yang menyerap perhatian publik. Khususnya terhadap kasus besar yang tidak kunjung diajukan ke pengadilan oleh kejaksaan, padahal telah lama dilimpahkan oleh kepolisian. Begitu pula sebaliknya, polisi tidak bisa terlalu lama menunda-nunda pemeriksaan manakala menurut kejaksaan dipandang sudah cukup bukti untuk segera diajukan ke Pengadilan. Penundaan Berlarut adalah problem kinerja kepolisian berdasarkan Laporan Tahun 2004 yang dikeluarkan oleh Komisi Ombudsman Nasional.

Komnas HAM dan Komisi Pembaratan Tindak Pidana Korupsi (KPK) adalah dua Komisi yang paling relevan untuk menjawab problem mendasar Kopolnas yang tidak berkewenangan menyidik polisi yang melanggar HAM dan yang terindikasi korupsi. Kerjasama Kopolnas dengan kedua Komisi tersebut sangat diperlukan dalam mengkoordinasikan problem pelanggaran HAM dan korupsi di kepolisian.

## 2. Ombudsman

Komisi Ombudsman Nasional yang dikenal dengan Ombudsman lahir pada era pemerintahan Abdurrahman Wahid berdasarkan Keppres No44 Tahun 2000. Kendati baru lima tahun, namun dampaknya terhadap gerakan *good governance* telah terasa di berbagai daerah sejalan dengan semakin berkembangnya otonomi daerah di Indonesia. Sampai saat ini telah lahir Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta dan Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan. Tercatat pula sebanyak 23 daerah sedang mempersiapkan pembentukan Ombudsman Daerahnya masing masing.

Ada kesan duplikasi antara Kopolnas dan Ombudsman di tingkat pusat, yaitu dalam hal pelanggaran administrasi. Tetapi untuk Ombudsman Daerah, keberadaannya akan sangat menunjang Kopolnas, khususnya dalam menjawab problem geografis dalam menjangkau keluhan dari masyarakat. Apalagi Ombudsman daerah dibiayai oleh anggaran daerah. Ada faktor menarik yang harus dicermati bersama, yaitu

kewenangan masing masing Ombudsman daerah berbeda antara satu dan lainnya. Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kewenangan memanggil dan meminta keterangan serta mengeluarkan rekomendasi. Sedangkan Ombudsman Daerah Kabupaten Asahan memiliki kewenangan tambahan lainnya yang sangat signifikan, yaitu kewenangan untuk mendatangi langsung atau melakukan investigasi terhadap penyelenggara negara dan melakukan tindakan lain terhadap penyelenggara negara.

#### **Kewenangan membantu Presiden dalam pemilihan Kapolri**

Wewenang Kopolnas untuk urun rembug dalam pemilihan calon Kapolri lahir sebagai reaksi atas tragedi politik pada era pemerintahan Abdurahman Wahid. Kendati tidak signifikan menentukan calon Kapolri - karena hanya memberikan pertimbangan kepada Presiden - tetapi peran Kopolnas tidak dapat diabaikan begitu saja manakala pertimbangan Kopolnas berbeda dengan pilihan Presiden. Hal ini tentu akan menyulitkan bagi Presiden untuk

memilih calon Kapolri yang dipandang sejalan dengan kebijakannya. Apalagi, setelah itu Presiden harus meminta persetujuan DPR. Dalam kaitan ini sepertinya terdapat duplikasi peran antara Kopolnas dan DPR dalam proses pergantian Kapolri.

#### **Kewenangan dalam membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan kepolisian negara Republik Indonesia.**

Lingkup kewenangan Kopolnas dalam hal ini meliputi; anggaran, pengembangan sumber daya manusia dan pengembangan sarana dan prasarana kepolisian. Penjabaran dari kewenangan tersebut, secara kata perkata sama persis antara UU Polri dan Perpres 17/2005. Kewenang tersebut, khususnya masalah anggaran, tumpang tindih dengan kewenangan Dewan. Hal ini akan terlihat pada saat pembahasan anggaran Polri pada sidang Komisi Anggaran di Dewan Perwakilan Rakyat. Hampir bisa dipastikan, kecil sekali peran Kopolnas dalam masalah tersebut. Begitu pula halnya dengan masalah pengembangan sumber daya manusia dan pengembangan sarana dan prasarana kepolisian.

## Penutup

Pengkajian Kopolnas dengan menggunakan logika reformasi, baik dari kacamata sistem peradilan pidana maupun *Good Corporate Governance*, akan membuat kita frustrasi. Kopolnas seakan berjalan sendiri terlepas dari tatanan reformasi yang sedang sama sama kita bangun. UU Polri telah begitu “cerdik” telah mengangkangi materi muatan yang sayogyanya menjadi bagian dari lingkup Perpres, khususnya pada bagian kewenangan Kopolnas. Perpres tidak bisa tidak harus mengaturnya dengan cara mengutip saja pasal demi pasal yang sudah terlanjur diatur dalam UU Polri. Kondisi tersebut semakin bertambah runyam ketika tiga menteri secara *ex officio* akan terlibat dalam Kopolnas.

UU Polri telah secara cerdik mengalihkan fungsi utama Kopolnas dari pengawasan terhadap pribadi polisi ke fungsi lain yang lebih bersifat administrative yang sesungguhnya merupakan hak prerogatif Presiden.

Independensi Kopolnas agak sulit diharapkan selama anggota anggotanya terafiliasi dengan institusi lain. Manfaat independensi Kopolnas semakin jauh dari harapan manakala hubungan Kapolri dengan Presiden relatif dekat. Sedangkan peran Kopolnas akan nampak (baca; sebagai bempes) ketika hubungan Kapolri dengan Presiden berjarak. Sehingga, begitu rentannya Kopolnas terhadap berbagai kritik, sampai sampai anggota Dewan seperti Effendi Choiri pernah mengusulkan agar dilakukan amandemen terhadap UU Polri No. 2 Tahun 2002.

Untuk menjawab persoalan diatas, sesungguhnya Presiden memiliki instrumen jitu, bila Presiden memiliki *political will* untuk mewujudkan Kopolnas sesuai harapan reformasi, sebagaimana telah tercermin dalam ketentuan mengenai Komisi Kejaksaan dan Komisi Yudisial. Yaitu dengan meluncurkan peraturan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang tentang Komisi Kepolisian Nasional.

## DAFTAR PUSTAKA

Anggoro, Kusnanto, *Reformasi Sektor Keamanan Indonesia*, Propatria, 2004 Kompas, 6 Januari 2005

Buku Biru, *A Reform Strives For Profesional Indonesian Police*, Mabes Polri Juli 1, 1999, hal. 33

Catatan Kritis RUU Polri

Laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional 2004

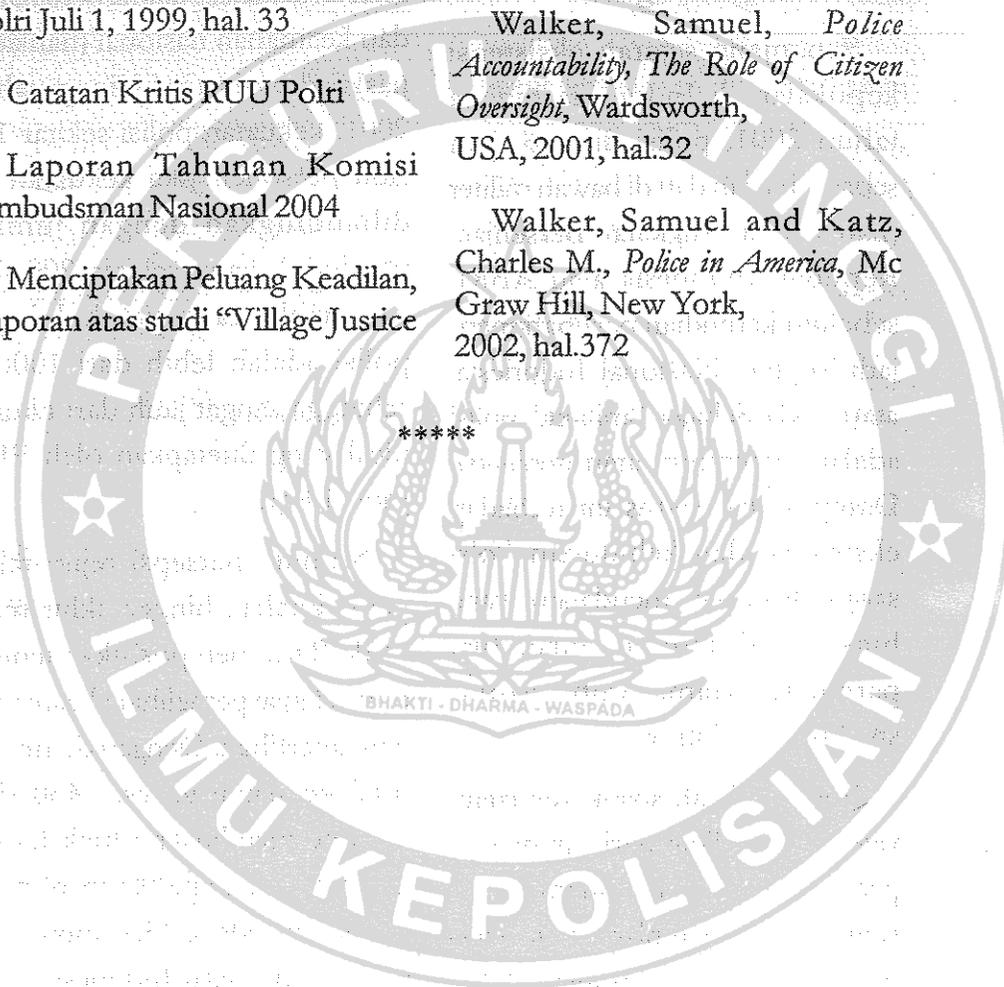
Menciptakan Peluang Keadilan, Laporan atas studi "Village Justice

in Indonesia" dan Terobosan dalam Penegakkan Hukum dan aspirasi Reformasi Hukum di tingkat lokal, Bank Dunia Februari 2005

Walker, Samuel, *Police Accountability, The Role of Citizen Oversight*, Wardsworth, USA, 2001, hal.32

Walker, Samuel and Katz, Charles M., *Police in America*, Mc Graw Hill, New York, 2002, hal.372

\*\*\*\*\*



## Independensi dan Implikasinya bagi POLRI

Oleh : Hermawan Sulistyو \*

### 1. Latar Belakang

Sepanjang sejarah eksistensi kepolisian di Indonesia hingga tahun 2001, polisi ditempatkan sebagai bagian dan di bawah militer (nama lama, Angkatan Bersenjata Republik Indonesia atau ABRI, sebelum kemudian berubah menjadi Tentara Nasional Indonesia, atau TNI). Sebagai "militer," polisi adalah 'petempur' atau *combatant*. Dampak dari status ini terhadap eksistensi dan kehidupan Polri sangat luas dan mendalam, yang biasanya diukur menurut tiga parameter utama, yaitu postur, struktur, dan kultur.

Postur adalah sosok kekuatan, yang ditampilkan dari sarana dan prasarana fisik, khususnya persenjataan, serta jumlah dan kualitas personel. Karena polisi adalah bagian dari militer, maka dalam hal postur juga merupakan bagian dari

seluruh kekuatan utama pertahanan dan keamanan nasional (*hankamnas*) pada waktu itu. Hingga tahun 2001, kekuatan polisi sekitar 180 ribu personel. Jika kekuatan ini dibandingkan dengan jumlah penduduk yang sekitar 200 juta jiwa, maka ratio penduduk per polisi adalah lebih dari 1000:1, sehingga sangat jauh dari ukuran ideal yang ditetapkan oleh PBB, yaitu 400:1.

Namun, persepsi rejim-rejim pemerintahan hingga akhir masa Orde Baru memposisikan tentara juga sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban. Dengan demikian, total kekuatan sebesar 450 ribu personel membuat postur kekuatan keamanan (dan pertahanan) menjadi cukup ideal. Meskipun sejak masa Orde Baru Indonesia tidak pernah mengalami peperangan dengan negara lain, secara hipotetis

\* Ahli Peneliti Utama (APU) LIPI.