

## PERSPEKTIF LEMBAGA EKSEKUTIF TERHADAP KEDUDUKAN POLRI PASCA PISAH DARI TNI

Oleh :  
Oka Mahendra

Setiap masyarakat baik tradisional maupun modern memerlukan kepolisian untuk menegakkan hukum dan memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.

Meskipun tugas pokok kepolisian pada umumnya sama, yaitu menegakkan hukum, mengayomi masyarakat serta memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, tetapi dalam setiap masyarakat atau kurun waktu tertentu kepolisian mempunyai hubungan yang berbeda-beda terhadap proses perubahan sosial masyarakatnya. Ada yang lebih aktif menanamkan nilai-nilai yang dikehendaki masyarakatnya dan berorientasi positif terhadap pemerintahannya. Sedangkan yang lainnya menempatkan diri sebagai alat pencegah dan bersikap pasif dalam mengikuti perkembangan sosial masyarakatnya.

Artinya lingkungan normatif yang terbentuk dari pandangan masyarakat mempengaruhi kedudukan, peranan dan tata cara pelaksanaan tugasnya yang membuat kepolisian dari setiap masyarakat atau untuk kurun waktu tertentu memiliki sifat-sifat khusus.

Perubahan nilai dan perkembangan sosial politik dalam masyarakat

berpengaruh luas terhadap visi dan persepsi masyarakat terhadap kepolisian dalam mengemban misinya.

Reformasi menyeluruh yang telah menjadi kehendak nasional dewasa ini telah merubah secara mendasar pandangan masyarakat mengenai berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara termasuk keberadaan kepolisian di tengah-tengah masyarakat.

GBHN 1999-2004 antara lain memberi arah kebijakan pembangunan bidang Pertahanan Keamanan untuk menuntaskan upaya memandirikan Kepolisian Negara RI dalam rangka pemisahan dari TNI secara bertahap dan berlanjut dengan meningkatkan keprofesionalannya, sebagai alat negara penegak hukum, pengayom dan pelindung masyarakat selaras dengan perluasan otonomi daerah.

TNI dalam Rapim bulan April 2000 yang lalu telah mengambil langkah strategis kembali ke jati dirinya sebagai kekuatan pertahanan negara yang profesional, berdisiplin dan memiliki integritas tinggi. Fungsi keamanan dalam negeri diserahkan kepada Kepolisian Negara RI yang

tidak lagi merupakan bagian dari TNI. TNI hanya membantu tugas Kepolisian Negara RI atas permintaan, terutama di bidang tugas anti-teror dan pemberontakan bersenjata.

Sebelumnya, sebagai pelaksanaan amanat Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 yang antara lain menggariskan pelaksanaan agenda reformasi di bidang hukum dalam bentuk pemisahan secara tegas fungsi dan wewenang aparaturnya penegak hukum agar dapat dicapai pro-porsionalitas, profesionalisme dan integritas yang utuh, maka dengan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1999, sistem dan penyelenggaraan pembinaan kekuatan dan operasional Kepolisian Negara RI ditempatkan pada Departemen Pertahanan dan Keamanan RI (sekarang Dep. Pertahanan).

Dilihat dari sejarah kelahiran Kepolisian Negara RI mulai dari Proklamasi Kemerdekaan RI sampai tahun 2000 sekarang ini yaitu dalam kurun waktu 55 tahun, kedudukan Kepolisian Negara RI telah mengalami perubahan 10 kali seiring dengan perubahan sistem pemerintahan, maupun perkembangan sosial politik dan aspirasi masyarakat.

Kepolisian Negara RI pernah berada dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri di bawah Jaksa Agung dan Pemda (1945), kemudian menjadi jawaban Kepolisian Negara di bawah pimpinan Perdana Menteri

(1946), lalu dipimpin Presiden dan Wakil Presiden (1948). Selanjutnya tahun 1949 berubah lagi menjadi dipimpin oleh Menteri Pertahanan sampai dengan pemulihan kedaulatan menjadi RIS. Pada tahun 1950 kedudukan Kepolisian berubah lagi menjadi dipimpin Perdana Menteri dengan perantaraan Jaksa Agung, sedangkan administrasi dan organisasinya dipertanggungjawabkan kepada Menteri Dalam Negeri. Pada tahun itu pula kedudukan Kepolisian dirubah lagi menjadi di bawah Menteri Pertahanan. 9 tahun kemudian Kepolisian berubah menjadi Departemen Kepolisian dipimpin Menteri Kepolisian. Kedudukan tersebut diperkuat dengan lahirnya Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok-Pokok Kepolisian Negara. Pada tahun 1982 kedudukan Kepolisian berubah lagi dengan lahirnya Undang-undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Pertahanan Keamanan Negara. Kepolisian merupakan unsur ABRI di bawah naungan Departemen Pertahanan dan Keamanan. Kedudukan tersebut diperkuat dengan lahirnya Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara RI.

Seringnya perubahan kedudukan Kepolisian tersebut barangkali merupakan salah satu faktor yang menyebabkan upaya-upaya pembinaan belum mapan. Lebih-lebih lagi bila konsep-konsep pembinaan tidak dilaksanakan secara berkesinambungan.

Penempatan Kepolisian Negara RI dibawah Departemen Pertahanan bersifat sementara, sambil menunggu perubahan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara RI serta Undang-undang lainnya yang terkait. Pemisahan Kepolisian Negara RI dari TNI perlu dikukuhkan dengan Undang-undang yang sekaligus menegaskan kedudukan lembaga Kepolisian Negara RI dalam sistem kenegaraan berdasarkan UUD 1945. Bahkan mengingat Kepolisian Negara RI sebagai alat negara penegak hukum yang melaksanakan kekuasaan di bidang penyidikan dan pemeliharaan keamanan dalam negeri, maka kedudukan Kepolisian Negara RI yang mandiri perlu dijamin dalam konstitusi. Untuk itu dalam amandemen ke II UUD 1945 yang akan dilakukan oleh MPR perlu ditambahkan salah satu pasal yang mengatur mengenai Kedudukan Kepolisian Negara RI.

### **KEDUDUKAN KEPOLISIAN PASCA PISAH DARI TNI**

Masalahnya sekarang bagaimanakah seharusnya kedudukan Kepolisian Negara RI pasca pisah dari TNI?

Berbicara mengenai kedudukan Kepolisian Negara RI berarti berbicara tentang sistem hubungan yang relatif stabil antara Kepolisian dengan lembaga-lembaga lainnya dalam pemerintahan maupun masyarakat. Kedudukan berhubungan dengan pola tingkah laku

yang diharapkan dari pemegang kedudukan tersebut dan atribut-atribut tertentu yang dimilikinya.

Sedangkan peranan adalah atribut sebagai akibat dari kedudukan dan perilaku yang diharapkan oleh anggota-anggota lain dari masyarakat terhadap pemegang kedudukan. Dengan kata lain peranan adalah pola perilaku kolektif yang diharapkan oleh orang lain terhadap pemegang kedudukan dalam hal ini Kepolisian Negara RI.

Virginia Held (Etika Moral, 1984 : 23) melihat peran sebagai pola tingkah laku yang diharapkan dalam masyarakat dan dari segi moral mengandung sederet hak dan kewajiban. Lebih lanjut Held menyatakan: "Jadi sebuah peran dapat berupa sederet hak dan kewajiban, atau sederet sasaran kompetensi (kemampuan) atau gabungan yang semestinya dari kedua hal itu. Tetapi, bagaimanapun juga definisinya, peran perlu dibimbing oleh pertimbangan-pertimbangan moral".

Sumbangan Held yang sangat berharga adalah pandangannya yang menyatakan bahwa orang yang menjalankan peran tertentu seharusnya dibimbing oleh segmen moralitas yang layak bagi peran yang bersangkutan. Dalam hubungan ini, maka kepolisian dan aparat kepolisian mempunyai moralitasnya sendiri yang layak bagi peranan yang dimainkannya. Dengan kata lain, kepolisian seharusnya mempunyai

kode etiknya sendiri yang dijadikan pedoman dan sekaligus tolok ukur dalam menilai patut tidaknya tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh kepolisian dan aparatnya. Pedoman kerja bahkan pedoman etik Kepolisian Negara RI telah dirangkum secara padat dalam Tri Brata dan Catur Prasetya.

Pasca pisah dari TNI, dimasa yang akan datang Kepolisian Negara RI sebagai lembaga penegak hukum yang mandiri dalam melaksanakan kekuasaan negara terutama di bidang pemeliharaan keamanan dalam negeri dan penyidikan, sebaiknya berkedudukan langsung dibawah Presiden sebagai Kepala Negara. Alasannya selain karena Kepolisian Negara RI sebagai salah satu unsur penegak hukum dalam *criminal justice system* mempunyai kedudukan yang setara dengan hakim dan jaksa, juga didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut :

- Telah diakui bahwa Kepolisian memiliki karakteristik tersendiri, karena harus menjalankan tugas dan wewenangnya setiap waktu dan tempat dengan menggunakan hukum sebagai alat utamanya.
- Lebih memberikan peluang bagi Kepolisian RI untuk mengembangkan secara optimal kemandirian, jati diri dan profesionalismenya dibimbing oleh kode etik profesi.
- Spesialisasi dalam pembagian tugas sesuai dengan manajemen

negara modern lebih mungkin dikembangkan untuk menjamin efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas, karena segala sumber daya dapat lebih difokuskan untuk menangani tugas pokok.

- Dengan berdiri sendiri Kepolisian RI dapat merencanakan anggaran belanja sendiri sesuai dengan keperluan pelaksanaan tugas dan pengembangan organisasi dengan memperhatikan keamanan kemampuan keuangan negara.

- Lebih memperlancar hubungan kerjasama internasional dengan negara-negara maju yang umumnya lebih akrab dengan Kepolisian sebagai aparat penegak hukum yang mandiri.

Dengan kedudukan Kepolisian Negara RI sebagai alat negara penegak hukum yang mandiri seperti diuraikan diatas, diharapkan Kepolisian Negara RI dalam menjalankan tugas pokoknya akan bebas dari campur tangan atau dari komando, pengaruh, rekomendasi pihak kekuasaan lain, kecuali dalam hal-hal yang dibenarkan oleh Undang-undang. Kemudian Kepolisian Negara RI juga memiliki kemandirian untuk menentukan pilihan secara bebas dan rasional menurut keyakinannya yang didasari oleh hukum dalam melaksanakan tugas pokoknya. Kemandirian disini berkenaan dengan aspek mental dari kehendak, rasionalitas dan moralitas serta pertanggungjawaban kepada hukum dan publik.

Pertanggungjawaban kepada hukum dan publik menjadi semakin penting dalam rangka mewujudkan *civil society* yang menurut Muhammad A.S. Hikam (Demokrasi dan Civil Society, 1996:3) dapat didefinisikan sebagai wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan antara lain : kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self generating*) dan keswadayaan (*self supporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara dan keterkaitan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya.

## PERUBAHAN UNDANG-UNDANG

Mengenai perubahan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara RI yang sedang dipersiapkan oleh Pemerintah, diarahkan untuk memperbaharui jiwa dan semangat Undang-undang tersebut, sesuai dengan tuntutan reformasi. Undang-undang Kepolisian Negara RI nanti harus disemangati tekad untuk membangun Kepolisian sebagai ujung tombak penegakan hukum yang dapat melaksanakan tugas pokoknya secara mandiri dan profesional untuk merealisasikan prinsip-prinsip negara hukum secara demokratis. Sebab kinerja Kepolisian merupakan jendela untuk menatap wajah hukum kita. Hukum yang semula bersifat umum dan di tangan Kepolisian kemudian

memperoleh bentuknya yang nyata. Artinya apa yang dijanjikan oleh hukum, menjadi konkrit dirasakan oleh masyarakat sebagai sesuatu yang adil atau tidak adil. Baik buruknya citra hukum untuk sebagian ditentukan oleh kinerja Kepolisian disamping kinerja jaksa, hakim dan para advocat. Dalam pelaksanaan tugas pokoknya Kepolisian harus selalu berpihak kepada hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran. Hukum merupakan dasar segala tindakan Kepolisian, demikian pula segala tindakan Kepolisian harus dapat dipertanggungjawabkan kepada hukum.

Dalam rangka mempersiapkan perubahan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997, selain mengubah pasal-pasal yang mencerminkan kedudukan Kepolisian sebagai bagian dari TNI, beberapa pokok pikiran yang perlu dipertimbangkan sebagai penyempurnaan antara lain sebagai berikut :

Tujuan Kepolisian Negara RI perlu berorientasi kepada pendekatan kesejahteraan, dalam rangka menciptakan kondisi yang kondusif untuk terwujudnya masyarakat tata tentram, kerta raharja artinya tujuan Kepolisian tidak dipandang sebagai fungsi pertahanan negara, tetapi sebagai fungsi untuk membangun *civil society* dalam rangka mencapai tujuan nasional. Untuk itu Pasal 2

1997 perlu disempurnakan agar lebih komprehensif menggambarkan tujuan Kepolisian Negara RI yaitu untuk menjamin terpeliharanya keamanan dalam negeri, tegaknya hukum dan ketertiban masyarakat serta terbinanya ketentraman dan kemandirian warga masyarakat guna mewujudkan kesejahteraan sosial dalam rangka mencapai tujuan nasional dengan menjunjung tinggi nilai-nilai moral dan etika serta hak-hak asasi manusia.

Fungsi Kepolisian sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 3 Undang-undang nomor 28 Tahun 1997 perlu dimantapkan dengan menegaskan fungsi Kepolisian bukan saja dalam rangka terjaminnya tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman masyarakat, tetapi juga untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan.

Kedudukan Kepolisian sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-undang nomor 28 Tahun 1997 perlu disempurnakan dengan menegaskan bahwa Kepolisian adalah lembaga negara penegak hukum yang mandiri, yang melaksanakan kekuasaan negara terutama di bidang pemeliharaan keamanan dalam negeri dan penyidikan.

Pasal 8 Undang-undang nomor 28 Tahun 1997 dipertimbangkan untuk dihapus agar Kepolisian tidak dijadikan alat oleh Presiden untuk kepentingan politik guna

memperkokoh kekuasaannya. Sebab Kepolisian sebagai lembaga yang mandiri hanya tunduk kepada hukum, Kepolisian tidak boleh dikendalikan oleh kekuasaan lain dalam menyelenggarakan tugas pokoknya menegakkan hukum.

Kepala Kepolisian Negara RI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawab kepada Presiden.

Kemandirian Kepolisian belum lah mantap apabila tidak disertai dengan tersedianya dukungan dana yang memadai untuk pelaksanaan tugas dan wewenangnya yang disediakan dalam anggaran negara. Karena itu perlu ada ketentuan yang menentukan bahwa pembiayaan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan wewenang dan fungsi Kepolisian dibebankan kepada APBN yang dikelola oleh Kepolisian dan dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selain pokok-pokok pikiran tersebut sudah tentu masih terdapat Pasal-pasal lainnya yang perlu disempurnakan dalam perubahan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 dalam rangka mewujudkan Kepolisian yang profesional, handal, penuh dedikasi dan memiliki integritas moral dan pribadi, sebagai pengatom, pelindung dan pelayan masyarakat.

Disamping perubahan Undang-undang, yang perlu juga dilakukan oleh Kepolisian adalah memperbaharui cara-cara pelaksanaan tugas pokoknya artinya Kepolisian perlu meningkatkan kualitas pelaksanaan perannya sesuai dengan tuntutan masyarakat yang semakin demokratis.

## PENINGKATAN KUALITAS

Oleh karena sekarang ini ratio Kepolisian dengan jumlah penduduk jauh dari memadai 1:1200, padahal idealnya 1:400, maka jalan yang dapat ditempuh untuk memungkinkan Kepolisian memainkan perannya dengan lebih baik adalah dengan meningkatkan kualitas aparat Kepolisian. Hal ini dapat dimulai sejak proses awal rekrutmen, pendidikan dan latihan, peningkatan kemampuan khusus (spesialisasi), pelatihan-pelatihan teknis lanjutan profesionalisme maupun dengan menginternalisasikan nilai-nilai pengabdian dan tanggung jawab terhadap tugas dan menetapkan cara-cara baru guna memaksimalkan hasil kerja dan efektivitas pelaksanaan tugasnya.

Kepolisian dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja asal organisasinya mendorong ke arah itu. Organisasi Kepolisian kiranya perlu memikirkan wewenang-wewenang yang dapat didesentralisasikan, memangkas hirarki sampai benar-benar diperlukan dalam rangka lebih

mendekatkan diri dengan masyarakat yang dilayani. Kepolisian mau tidak mau mesti memusatkan perhatian pada peningkatan kualitas dan pengembangan organisasi yang rasional, efisien yang menjamin kecepatan, ketepatan serta kejelasan prosedur penanganan masalah dan pelayanan.

Dalam rangka meningkatkan peranan Kepolisian menjamin tertib dan tegaknya hukum, terbinanya ketentraman masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri diharapkan agar Kepolisian meningkatkan kemampuannya beradaptasi dengan lingkungan masyarakat dan persoalan-persoalan konkret yang dihadapi serta segera dapat mengambil keputusan mengenai tindakan yang harus diambil. Kepolisian perlu meningkatkan aksesnya terhadap informasi yang lebih memadai untuk setiap tingkatan organisasinya.

Selanjutnya Kepolisian diharapkan tidak sekedar melayani, tetapi juga membangun kesadaran masyarakat untuk melindungi kepentingan mereka menjaga lingkungannya agar aman dan tertib. Kepolisian perlu mengajak masyarakat memecahkan bersama masalah-masalah keamanan dan ketertiban di lingkungan mereka sendiri. Dengan cara ini kepolisian dapat lebih banyak menggerakkan partisipasi masyarakat. Kemampuan ini penting mengingat semakin kompleksnya permasalahan yang

dihadapi dimasa yang akan datang. Dalam masyarakat demokratis ada asumsi bahwa masyarakat sendiri yang paling tahu permasalahan yang mereka hadapi dan cara-cara pemecahan yang sesuai dengan harapan mereka. Sudah tentu semua itu tetap diarahkan dalam rambu-rambu hukum yang berlaku. Menjadikan masalah ketertiban umum sebagai bagian tanggung jawab masyarakat sangat membantu tugas-tugas kepolisian. David Osborne dan Gaebler (Merewirusahakan Birokrasi, 1995 : 59) mengemukakan antara lain : "Polisi sangat efektif jika mereka membantu masyarakat menolong diri mereka sendiri. Lebih lanjut dikemukakan : Bahwa orang akan bertindak dengan lebih bertanggung jawab bila mereka mengontrol sendiri lingkungannya

dibanding bila mereka di bawah kendali oleh orang lain".

Satu hal yang perlu mendapat perhatian kepolisian dalam masyarakat yang semakin demokratis adalah keterbukaan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan bersedia dikontrol oleh masyarakat yang mereka layani. Selain itu kepolisian dituntut bersikap inovatif, kreatif dan berani mengambil resiko demi dedikasinya terhadap tugas yang diembannya.

Demikian pokok-pokok pikiran yang dapat saya kemukakan mengenai perspektif atau pandangan lembaga eksekutif terhadap kedudukan Kepolisian pasca pisah dari TNI. Mudah-mudahan ada manfaatnya bagi para peserta Seminar Sekolah Pasis Selapa Polri sekarang ini.