



PERKEMBANGAN KEPOLISIAN DALAM SISTEM ADMINISTRASI NEGARA INDONESIA

Oleh: Awaloedin Djamin

I. Pendahuluan

Kepolisian di semua negara di dunia tidak dapat dipisahkan dengan sistem administrasi negara dan sistem peradilan pidana negara masing-masing, bahkan sistem administrasi kepolisian merupakan sub-sistem dari kedua sistem tersebut.

Administrasi negara (jadi, juga termasuk administrasi kepolisian) selalu berkaitan dan saling mempengaruhi dengan keadaan dan perkembangan politik, ekonomi dan sosial-budaya negara yang bersangkutan.

Karena itu, untuk mengenal perkembangan kepolisian, kita harus pula mengenal perkembangan politik, ekonomi dan sosial-budaya.

Kepolisian di Indonesia berkembang semenjak zaman penjajahan Belanda, zaman pendudukan Jepang, zaman revolusi fisik, zaman RIS, zaman demokrasi parlementer, zaman demokrasi terpimpin, zaman Orde Baru (setelah pemberontakan G30S/PKI) dan tuntutan zaman reformasi dewasa ini.

Pada waktu yang akhir-akhir ini, banyak para pakar dan tokoh masyarakat yang menyuarakan kedudukan Polri sebagai bagian dari ABRI.

Sebenarnya suara ini sudah didengar semenjak 1969 oleh para mahasiswa ITB berkaitan dengan peristiwa Rene Coenraad.

Polri secara resmi merupakan bagian dari ABRI semenjak TAP MPRS tahun 1960 dan UU No. 13/1961 tentang kepolisian negara.

Semenjak itu, kedudukan Polri dikaitkan pula dengan sistem pertahanan dan keamanan negara. Dengan demikian, sistem administrasi kepolisian merupakan sub-sistem dari sistem administrasi negara, sistem peradilan pidana dan sistem pertahanan dan keamanan negara.

Era reformasi yang sedang bergelora dewasa ini menuntut reformasi total yang mencakup reformasi politik, ekonomi dan hukum yang di dalamnya termasuk reformasi ABRI dan reformasi Polri.

Rambu-rambu reformasi, seperti Pancasila dan UUD 1945 dan dambaan rakyat akan demokratisasi, kesejahteraan yang lebih baik dan merata, pelestarian lingkungan hidup serta keadilan dengan kepastian hukum yang melindungi hak-hak azasinya, seyogianya tetap digunakan dalam pembahasan ataupun dalam

pelaksanaan reformasi Polri dan reformasi yang menyeluruh.

Agar pembahasan kedudukan Polri di masa datang benar-benar sesuai dengan semangat dan tujuan reformasi, maka perlu digunakan pendekatan historis (bagaimana perkembangan kedudukan Polri dari dulu sampai sekarang), pendekatan komparatif (perbandingan dengan kedudukan kepolisian di lain-lain negara) dan pendekatan realistik (keadaan Polri dewasa ini sebagai bagian dari sistem administrasi negara, sistem peradilan pidana serta kenyataan Polri sebagai bagian dari ABRI dan sistem pertahanan dan keamanan negara).

Tulisan singkat ini tidak mungkin menguraikan secara lengkap seluruh perkembangan dan keadaan Polri, namun kiranya cukup untuk merupakan masukan bagi pembahasan kedudukan, tugas pokok, fungsi, organisasi serta hubungan dan tata cara kerja Polri, baik intern ataupun extern dengan unsur angkatan perang dan instansi-instansi terkait, nasional, regional dan internasional.

II. Kepolisian Pada Zaman Hindia Belanda

Kedudukan, tugas, fungsi, organisasi dan hubungan serta tata cara kerja kepolisian pada zaman Hindia Belanda tentu diabdikan untuk kepentingan pemerintah kolonial. Sampai jatuhnya Hindia Belanda, kepolisian tidak pernah sepenuhnya membawahi Departemen Dalam Negeri. Di Departemen Dalam Negeri

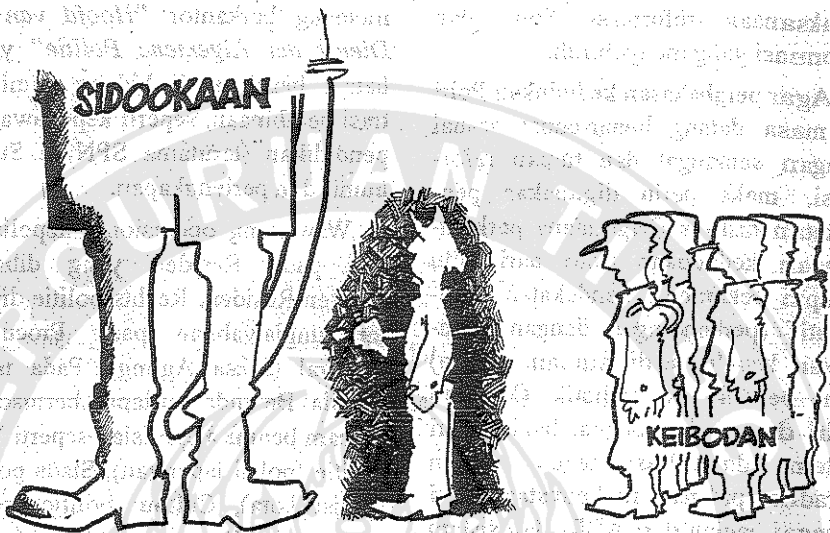
memang berkantor "*Hoofd van de Dienst der Algemene Politie*" yang hanya bertugas di bidang administrasi/pembinaan, seperti kepegawaian, pendidikan (terutama SPN di Sukabumi) dan perlengkapan.

Wewenang operasional kepolisian ada pada Residen yang dibantu Asisten Residen. *Rechts politie* dipertanggungjawabkan pada *Procureur General* (Jaksa Agung). Pada masa Hindia Belanda terdapat bermacam-macam bentuk kepolisian seperti *Veld politie* (polisi lapangan), *Stads politie* (polisi kota), *Cultuur politie* (polisi pertanian), *Bestuurs politie* (polisi pamong praja) dan lain-lain.

Sejalan dengan sistem administrasi negara waktu itu, pada kepolisian juga diterapkan pembedaan jabatan bagi bangsa Belanda dan pribumi. Pada dasarnya pribumi tidak diperkenankan menjabat *Hoofd Agent* (bintara), *Inspecteur van Politie* dan *Commisaris van Politie*. Untuk pribumi, selain menjadi agen polisi diciptakan jabatan seperti *Mantri Polisi*, *Asisten Wedana* dan *Wedana Polisi*. Demikian pula dalam praktek peradilan pidana, terdapat perbedaan *Landgerecht* dan *Raad van Justitie*.

III. Kepolisian pada Zaman Pendudukan Jepang

Pada masa pendudukan Jepang, 1942-1945, pemerintahan tentara Jepang membagi Indonesia dalam 2 lingkungan kekuasaan, yaitu:



1. Sumatera, Jawa dan Madura dikuasai oleh Angkatan Darat.
2. Indonesia bagian Timur dan Kalimantan oleh Angkatan Laut.

Dalam masa ini, banyak anggota kepolisian bangsa Indonesia menggantikan kedudukan dan kepangkatan bagi bangsa Belanda sebelumnya. Pusat Kepolisian di Jakarta dinamakan Keisatsu Bu dan kepalanya disebut Keisatsu Bucho. Kepolisian untuk Jawa dan Madura juga berkedudukan di Jakarta, untuk Sumatera berkedudukan di Bukittinggi, Indonesia bagian Timur berkedudukan di Makassar dan Kalimantan berkedudukan di Banjarmasin.

Tiap-tiap kantor polisi di daerah meskipun dikepalai oleh seorang pejabat kepolisian bangsa Indonesia, tapi selalu didampingi oleh pejabat Jepang yang disebut Sidookaan yang

dalam praktek lebih berkuasa dari kepala polisi.

Beda dengan zaman Hindia Belanda yang menganut HIR pada akhir masa pendudukan Jepang, yang berwenang menyidik hanya polisi dan polisi juga memimpin organisasi yang disebut Keibodan (semacam Hansip).

IV. Kepolisian pada Zaman Revolusi Fisik

Tidak lama setelah Jepang menyatakan menyerah tanpa syarat kepada Sekutu, pemerintah militer Jepang membubarkan Peta dan Gyu-Gun, sedangkan polisi tetap bertugas, termasuk waktu Soekarno-Hatta memproklamasikan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Secara resmi atau tidak resmi kepolisian menjadi kepolisian Indonesia yang merdeka.

IP M. Jasin, Komandan Polisi Istimewa Jawa Timur di Surabaya pada tanggal 21 Agustus 1945 memproklamasikan kedudukan kepolisian, yang berbunyi sebagai berikut:

"Oentoek bersatoe dengan rakjat dalam perdjoeangan mempertahankan Proklamasi 17 Agoestoes 1945, dengan ini menyatakan Poelisi sebagai Poelisi Repoebliek Indonesia".

Soerabaja, 21 Agoestoes 1945

ttd.

Mochamad Jasin

Inspektuer Poelisi Tk I

Pada tanggal 18 Agustus 1945 dibentuk Badan Kepolisian Negara dan pada tanggal 29 September 1945 dilantik Kepala Kepolisian Negara yang pertama RS Soekanto.

Setelah proklamasi, tentunya tidak mungkin mengganti peraturan perundang-undangan, maka diberlakukan peraturan perundang-undangan Hindia Belanda, termasuk mengenai kepolisian, seperti yang tercantum dalam peraturan peralihan UUD 1945.

Tanggal 1 Juli 1946 dengan TAP Pemerintah No. 11/SD/1946 dibentuk Djawatan Kepolisian Negara yang bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri. Semua fungsi kepolisian disatukan dalam Jawatan Kepolisian Negara yang memimpin kepolisian di seluruh tanah air. Dengan demikian lahirlah Kepolisian Nasional Indonesia (Indone-

sian National Police) yang sampai hari ini diperingati sebagai hari Bhayangkara.

Jawatan Kepolisian Negara mencatat jumlah anggota Polri sebanyak 31.620 dengan jumlah penduduk lebih kurang 60 juta. Dengan demikian "police population ratio" waktu itu adalah 1 :500.

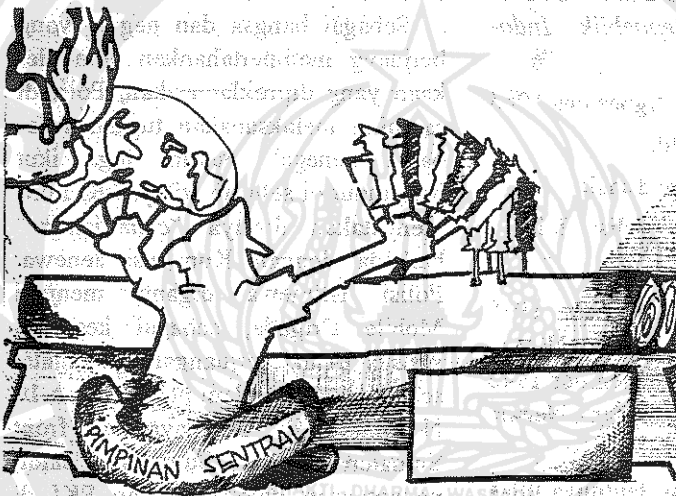
Sebagai bangsa dan negara yang berjuang mempertahankan kemerdekaan yang diproklamasikan, Polri di samping melaksanakan tugasnya sebagai penegak hukum juga ikut bertempur di seluruh wilayah RI Polri menyatakan dirinya "combattant" berbeda dengan Konvensi Jenewa. Polisi Istimewa diganti menjadi Mobile Brigade, sebagai kesatuan khusus untuk perjuangan bersenjata, seperti dikenal dalam pertempuran 10 November di Surabaya, di front Sumatera Utara, Sumatera Barat, penumpasan pemberontakan PKI di Madiun, dan lain-lain. Jadi semenjak lahirnya Polri adalah Polisi pejuang, bersama angkatan perang dan rakyat pejuang.

Pada masa Kabinet presidential, pada tanggal 4 Februari 1948 dikeluarkan TAP Pemerintah No. 1/1948 yang menetapkan bahwa Polri dipimpin langsung oleh Presiden/Wakil Presiden dalam kedudukan sebagai Perdana Menteri/Wakil Perdana Menteri.

Pada masa revolusi fisik, KKN RS Soekanto telah mulai menata organisasi kepolisian di seluruh wilayah RI.

Pada Pemerintah Darurat RI (PDR) yang diketuai Mr. Sjafrudin Prawiranegara yang berkedudukan di Sumatera Tengah, Jawatan Kepolisian dipimpin oleh KBP Umar Said (tanggal 22 Desember 1948).

V. Kepolisian pada Zaman RIS



Sebagai hasil konperensi Meja Bundar antara Indonesia dan Belanda, dibentuk Republik Indonesia Serikat. RS Soekanto diangkat sebagai Kepala Jawatan Kepolisian RIS dan R. Sumarto diangkat sebagai Kepala Kepolisian Negara RI berkedudukan di Yogyakarta.

Dengan Keppres RIS No. 22 tahun 1950 dinyatakan, bahwa Jawatan Kepolisian RIS dalam kebijaksanaan politik polisional (politiek politionaal beleid) berada di bawah Perdana Menteri dengan perantaraan Jaksa Agung, sedangkan dalam hal administrasi pembinaan, dipertanggung-

jawabkan pada Menteri Dalam Negeri. Kelihatan di sini pengaruh ketentuan pada zaman Hindia Belanda. Umur RIS hanya beberapa bulan.

Sebelum dibentuk Negara Kesatuan RI pada tanggal 17 Agustus 1950, pada tanggal 7 Juni 1950 dengan TAP Presiden RIS No. 150, organisasi-organisasi kepolisian negara-negara bagian disatukan dalam Jawatan Kepolisian Indonesia. Dalam peleburan tersebut, disadari adanya kepolisian negara yang di-

pimpin secara sentral, baik di bidang kebijaksanaan siasat kepolisian maupun administratif, organisatoris. Dalam hubungan ini disusun syarat-syarat sebagai berikut:

1. Pimpinan tertinggi dalam hal menggerakkan organisasi dan pemeliharaan peralatan berada dalam satu tangan;
2. Adanya penetapan pembagian kekuasaan yang terang dan tegas antara kekuasaan kepolisian sipil dengan Polisi Militer dan lain-lain instansi sipil;
3. Perlunya undang-undang baru menggantikan undang-undang lama

yang tidak sesuai dengan perubahan dasar Polisi tersebut di atas, umpamanya undang-undang yang merubah HIR dan sebagainya.

VI. Kepolisian pada Zaman Demokrasi Prlementer

Dengan dibentuknya negara Kesatuan RI pada tanggal 17 Agustus 1950, diberlakukan UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer *Kepala Kepolisian Negara yang tetap dijabat RS Soekanto bertanggung jawab kepada Perdana Menteri.*

Waktu KKN RS Soekanto kembali ke Jakarta setelah pengakuan kedaulatan, karena belum ada kantor maka digunakanlah bekas kantor Hoofd van de Dienst der Algemene Politie di gedung Departemen Dalam Negeri. Kemudian RS Soekanto segera merencanakan pembangunan kantor atau markas tersebut di Jalan Trunojoyo No. 3, Kebayoran Baru dengan sebutan Djawatan Kepolisian Negara RI (DKN).

Sampai periode ini Kepolisian berstatus sipil. Anggota Polri terorganisir dalam Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (P3RI), sedangkan bagi isteri polisi semenjak zaman revolusi sudah dibentuk organisasi yang sampai sekarang dikenal dengan nama Bhayangkari. Kedua organisasi ini memilih Ketua dan pengurusnya secara demokratis. Dalam pemilu 1955 P3RI bersama Bhayangkari ikut memilih dan dipilih. Mereka mem-

bankan kursi di Konstituante dan Parlemen. Waktu itu gaji pegawai negeri sipil berada di bawah gaji anggota angkatan perang. P3RI memperjuangkan perbaikan gaji dan berhasil melahirkan Peraturan Gaji Polisi (PG-Pol).

Dalam periode demokrasi parlementer ini Perdana Menteri dan Kabinet berganti rata-rata kurang dari 1 tahun. Polri yang otonom di bawah Perdana Menteri, membenahi organisasi dan administrasi serta membangun laboratorium forensik, membangun Polisi Perairan (dan memiliki kapal polisi berukuran 500 ton). Polisi Udara serta mengirim ratusan perwira Polri belajar ke luar negeri, terutama ke Amerika Serikat.

Di bidang operasi, dalam melaksanakan tugas sebagai alat negara penegak hukum, pelindung dan pengayom masyarakat, Polisi dihormati karena kemampuan profesionalnya. Polri telah membongkar perkara-perkara besar, seperti kasus Jiingschlager, kasus Kashmiri Princess, peristiwa Cikini dan lain-lain.

Sebagai Polisi pejuang, kesatuan Polri juga ikut aktif dalam penumpasan pemberontakan seperti DITII, PRRI, Permesta kemudian juga dalam operasi Dwikora dan Trikora, bersama-sama Angkatan Perang.

VII. Kepolisian pada Zaman Demokrasi Terpimpin

Dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, setelah kegagalan Konstituante,

Indonesia kembali ke UUD 1945 namun dalam pelaksanaannya kemudian banyak menyimpang dari UUD 1945.

Jabatan Perdana Menteri (alm. Ir. Djuanda) diganti dengan sebutan Menteri Pertama, Polri masih tetap membawahi pada Menteri Pertama sampai keluarnya Keppres No. 153/1959, tertanggal 10 Juli dimana KKN diberi kedudukan Menteri Negara *ex-officio*.

Pada tanggal 13 Juli 1959 dengan Keppres No. 154/1959 KKN diangkat menjadi Menteri Muda Kepolisian bersama Menteri Muda Pertahanan, Menteri Muda Kehakiman dan Menteri Muda Veteran.

Pada tanggal 26 Agustus 1959 dengan Surat Edaran Menteri Pertama No.1/MP/RI/1959 ditetapkan sebutan Kepala Kepolisian Negara (KKN) dirubah menjadi Menteri Muda Kepolisian yang memimpin Departemen Kepolisian (sebagai ganti dari Djawatan Kepolisian Negara).

Waktu Presiden Soekarno menyatakan akan membentuk ABRI yang terdiri dari Angkatan Perang dan Kepolisian Negara, RS Soekanto menyampaikan

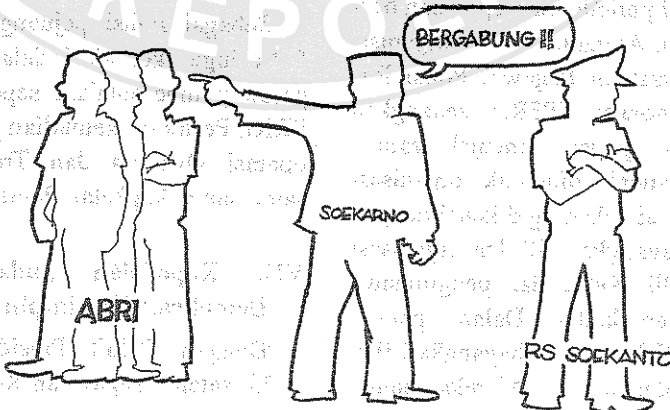
keberatannya dengan alasan untuk menjaga profesionalisme kepolisian. Bila Presiden Soekarno tetap akan melaksanakan gagasannya itu, maka RS Soekanto menyatakan bahwa "pengabdian saya sampai di sini saja". Pada tanggal 15 Desember 1959, RS Soekanto diberhentikan sementara dari jabatannya sebagai KKN dan Menteri Muda Kepolisian. Berakhirilah karier "Bapak Kepolisian RI" tanpa putus dari 29 September 1945 sampai dengan 15 Desember 1959.

Dengan TAP MPRS No. II dan III tahun 1960 dinyatakan bahwa ABRI terdiri atas Angkatan Perang dan Polisi Negara. Berdasarkan Keppres No. 21/1960, sebutan Menteri Muda Kepolisian diadukan dan selanjutnya disebut Menteri/KKN bersama Angkatan Perang lainnya dan dimasukkan dalam bidang Keamanan Nasional.

Tanggal 19 Juni 1961, DPR-GR mengesahkan UU Pokok Kepolisian No. 13/1961. Dalam UU ini dinyatakan lagi kedudukan Polri sebagai salah satu unsur ABRI.

Dengan Keppres No. 94/1962, Menteri/KKN, Menteri/KASAD,

Menteri/KASAL,
Menteri/KSAU,
Menteri/Jaksa Agung,
Menteri/Urusan Veteran dikoor



dinasikan oleh Wakil Menteri Pertama bidang Pertahanan/Keamanan.

Dengan Keppres No. 134/1962 sebutan Menteri/KKN diganti menjadi Menteri/Kepala Staf Angkatan Kepolisian.

Sebutan Menteri/Kepala Staf Angkatan Kepolisian diganti lagi menjadi Menteri/Panglima Angkatan Kepolisian.

Sebagai Menteri/KKN, Menteri/KAS Angkatan Kepolisian dan Menteri/Panglima Angkatan Kepolisian, *Polri langsung bertanggung jawab kepada Presiden sebagai Kepala Pemerintahan Negara.*

Dengan Keppres No. 290/1964, kedudukan tugas dan tanggung jawab Polri ditentukan sebagai berikut:

- a. Alat negara Penegak Hukum
- b. Koordinator Polsus
- c. Ikut serta dalam pertahanan
- d. Pembinaan Kamtibmas
- e. Kekaryaan
- f. Sebagai alat revolusi.

Berdasarkan Keppres No. 155/1965 tanggal 6 Juli 1965, pendidikan AKABRI disamakan bagi Angkatan Perang dan Polri selama 1 tahun di Magelang.

Sementara itu dalam tahun 1964 dan 1965, pengaruh PKI bertambah besar, karena politik NASAKOM Presiden Soekarno dan PKI mulai menyusupi mempengaruhi sementara anggota ABRI dari keempat angkatan.

VIII. Polri Setelah Pemberontakan G30S/PKI dan Zaman Orde Baru

Seperi dimaklumi setelah pemberontakan G30S/PKI, sebutan dan kedudukan Menteri/Panglima angkatan masih dilanjutkan. Jendral Suharto menjabat Menteri/Panglima Angkatan Darat.

Dengan keluarnya SP 11 Maret 1966, lahirlah zaman Orde Baru yang bertekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Tanggal 27 Maret 1966 dilantik Kabinet Dwikora yang Disempurnakan Lagi dengan Jendral Suharto sebagai Ketua Presidium Kabinet.

Periode 1966-1969, disebut periode stabilisasi dan rehabilitasi dengan sasaran agar tahun 1969 dapat dimulai dengan pembangunan nasional lima tahun I (Repelita I). Pada awal Orde Baru itu keadaan negara sangat parah sekali, baik politik, ekonomi, sosial budaya dan aparatur negara. Karena keadaan aparatur dan pemerintah yang sudah sangat kacau, maka segera dilaksanakan penyempurnaan yang menyeluruh (overall administrative reform). Dibentuk Tim Pembantu Presiden untuk Penyempurnaan Aparatur dan Administrasi Pemerintah (Tim PAAP) yang dipimpin Menteri Tenaga Kerja waktu itu.

Pada tahun 1967, sesuai dengan UUD 1945, kedudukan Menteri dari semua pimpinan lembaga negara (tertinggi dan tinggi), yaitu MPRS,

DPR-GR, Mahkamah Agung, DPA dan BPK dihapus. Pada tahun yang bersamaan kedudukan Menteri dari keempat Panglima Angkatan pun dicabut, sehingga menjadi Pangab, Pangal, Pangau dan Pangak.

Karena pengalaman yang pahit dari peristiwa G30S/PKI yang juga mencerminkan tidak adanya integrasi antar unsur-unsur ABRI, maka untuk peningkatan integrasi ABRI, pada tahun 1967 dengan SK Presiden No. 132/1967, tanggal 24 Agustus 1967 ditetapkan. Pokok-pokok organisasi dan Prosedur Bi-

dang Pertahanan dan Keamanan, yang menyatakan bahwa ABRI merupakan bagian dari organisasi Departemen Hankam dan meliputi AD, AL AU dan AK yang masing-masing dipimpin oleh Panglima Angkatan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan kewajibannya kepada Menhankam/Pangab.

Jenderal Suharto menjabat Menhankam/Pangab yang pertama dan kemudian setelah Jenderal Suharto dipilih sebagai Presiden pada tahun 1968, jabatan

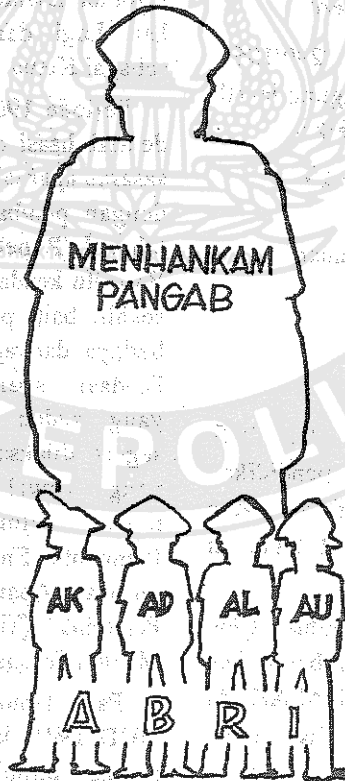
Menhankam/Pangab berpindah kepada Jendral M. Panggabean. Kemudian ternyata betapa ketatnya integrasi ini yang mengakibatkan kesukaran bagi perkembangan Polri yang bukan merupakan Angkatan Perang.

Pada tahun 1969 dengan Keppres No. 52/1969, sebutan Panglima Angkatan Kepolisian diganti kembali sesuai dengan UU No. 13/1961, menjadi Kepala Kepolisian Negara RI, namun singkatannya tidak lagi KKN tapi KAPOLRI.

Pergantian sebutan ini diresmikan pada tanggal 1 Juli 1969.

Pada HUT ABRI tanggal 5 Oktober 1969 sebutan Panglima AD, AL dan AU diganti menjadi Kepala Staf Angkatan, KASAD, KASAL dan KASAU. Pada kesempatan tersebut, anggota AL dan AU memakai tanda TNI di kraag leher seperti AD, sedangkan Polri memakai tanda POL. Maksudnya untuk menegaskan perbedaan antara Angkatan Perang dan Polisi.

Pada tahun-tahun pertama setelah berada di bawah Men-



hankam/Pangab, Polri masih *otonom*, baik *operasional* maupun *administrasi/pembinaan*. Tapi, setelah dilaksanakannya Repelita I dengan sistem anggaran rutin dan anggaran pembangunan, di mana *anggaran pembangunan termasuk export kredit disentralisasi di Dephankam/MABES ABRI* (tidak seperti Departemen-Departemen yang tiap tahun jelas pembagian anggarannya, termasuk Direktorat-Direktorat Jendral), maka di bidang administrasi/ pembinaan tergantung dari MABES ABRI.

Semenjak semula pemerintah Orde Baru memulai kembali kerjasama dengan negara-negara sahabat dan organisasi internasional (yang pada masa Presiden Soekarno di "go to hell"kan).

Angkatan Perang mulai kerjasama dengan negara-negara sahabat, seperti DLG dengan Amerika Serikat, Military Cooperation dengan Australia dan lain-lain. *Di negara-negara lain, polisi bukan militer, jadi Polri tidak dimasukkan dalam kerjasama militer.*

Di samping itu sektor sipil, mulai kerjasama dalam rangka IGGI (sekarang CGI) *Polri pun tidak ikut memanfaatkan karena termasuk ABRI*. Barulah pada tahun 1980, atas persetujuan Presiden dan Menhankam/Pangab, Polri mulai menjajagi sendiri kerjasama teknik luar negeri, terutama untuk pendidikan yang jumlah sangat terbatas sekali, yaitu dengan Jerman untuk bidang reserse, dengan Inggris untuk "police management" dan kemudian dengan Be-

landa untuk Polisi Lalu Lintas, sedangkan menurut Menhankam/Pangab Jendral M. Jusuf, *kemampuan teknis profesional khas kepolisian telah merosot*. Menhankam/Pangab juga menyatakan bahwa *sikap dan prilaku anggota Polri sebagai pelayan masyarakat yang tidak responsif telah menurunkan citra Polri*. Ini katanya, karena sistem ini *pendidikan Polri telah banyak dipengaruhi oleh pendidikan militer yang tugas pokok dan fungsinya berbeda*.

Anggaran untuk pengadaan personal, karena ratio anggota Polri dengan penduduk sudah jauh di bawah ratio yang disarankan PBB yaitu 1:500, yaitu melebihi 1:1000; telah membuat Polri menjadi kepolisian terkecil di dunia (sekarang 1:1200 secara nasional). Di daerah-daerah sudah banyak Polres dengan ratio 1:3000, bahkan ada yang 1:5000). Keadaan ini sudah tidak memungkinkan Polri di lapangan bertugas seperti dahulu, yaitu 24 jam sehari, 7 hari seminggu dengan pembagian 3 ploeg sehari yaitu 3 x 8 jam (Ditambah lagi dengan relatif *rendahnya kemampuan teknis profesional dan sarana*, telah mengakibatkan sukarnya bagi Polri untuk melaksanakan tugasnya sebagai alat negara penegak hukum dan sebagai pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat.

Padahal ilmu dan teknologi kepolisian telah bertambah maju dengan cepat sekali dan canggih. Sekarang masih banyak Sektor Polisi yang lebih 3000 jumlahnya memiliki hanya satu

sepeda motor dan tanpa memiliki alat komunikasi yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas.

Selama bertahun-tahun waktu pendidikan tamtama Polri disamakan dengan Angkatan Darat, yaitu 4 bulan, sedangkan semenjak Hindia Belanda, pendidikan tamtama (agen polisi) tidak pernah kurang dari 9 bulan sampai 1 tahun.

Rencana pengadaan 2 kapal patroli Polri berukuran 400 ton pada tahun 1981 (pada tahun '50-an, Polri telah memiliki beberapa kapal berukuran 500 ton) yang telah disetujui Presiden dan dipersiapkan MENRISTEK, Dirut PAL, Prof. DR. Ing. Habibie di galangan kapal Jerman dan diselesaikan di PAL Surabaya, waktu selesai tidak diserahkan pada Polri, tapi pada Angkatan Laut, karena anggaran yang terpusat dan ditetapkan di MABES ABRI. Juga sesudah AL mendapatkan 390 kapal perang ex Jerman Timur, 2 kapal patroli polisi tersebut tidak diserahkan pada Polri.

Demi peningkatan penegakan hukum di negara ini, pada tahun 1981, diundangkan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang baru, yaitu UU No. 8 tahun 1981, yang dianggap sebagai "karya agung" di mana Polri dinyatakan sebagai penyidik utama, juga mengkoordinasikan dan mengawasi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang cukup banyak jumlahnya.

Dengan diundangkannya ketentuan-ketentuan pokok pertahanan keamanan RI (UU No. 20 tahun 1982)

yang tetap membedakan Angkatan Perang dan Polri, menentukan pula bahwa Polri secara operasional bertanggung jawab pada Menhankam dan di bidang pembinaan kepada Pangab.

Pada tahun 1988 diundangkan Undang-undang Keprajuritan (UU No. 2 tahun 1988), yang menyatakan Polri tunduk kepada hukum militer, termasuk dalam kewenangan peradilan militer.

Undang-undang No. 28 tahun 1997, tentang Kepolisian Negara RI dalam penjelasan, menegaskan bahwa Polri bukan militer dan bertanggung jawab kepada Menhankam di bidang operasional dan kepada Pangab di bidang pembinaan.

Seperti dimaklumi, jabatan Menhankam dan Pangab yang dulu pernah dipisah, dipersatukan kembali dalam Kabinet Reformasi Pembangunan.

KUHAP menjamin perlindungan hak azasi manusia jauh lebih baik dari HIR, menekankan profesionalisme Polri (penyidik), Kejaksaan (penuntut), Peradilan (Hakim) dan Masyarakat (correctional institution). Sistem peradilan pidana yang baru menuntut otonomi masing-masing unsur. Untuk lebih menyerasikan hubungan kerja antara unsur-unsur tersebut dibentuk forum MAKEHJAPOL, yang terdiri dari Ketua Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman, Jaksa Agung, KAPOLRI. Ketiga pejabat selain KAPOLRI berkedudukan sebagai Menteri dan Ketua Lembaga Tinggi Negara,

sedangkan KAPOLRI berada di bawah Menhankam/Pangab.

Seluruh tugas Polri tidak hanya represif yudisiil (dalam sistem peradilan pidana tersebut di atas), tapi juga tugas preventif dan pre-emptif (bimbingan masyarakat), karena umumnya diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan kemampuan profesionalisme yang khas, juga dalam kerjasama kepolisian regional dan internasional (seperti Interpol, Aseanpol, UN Crime Commission on Crime Prevention and Treatment of Offenders, narkoba, uang palsu dan lain-lain). Maka dalam *bidang operasional, Polri harus otonom yang dipertanggungjawabkan pada KAPOLRI.*

Karena operasional dan administrasi/pembinaan tidak dapat dipisahkan bahkan *keberhasilan operasional sebagai penegak hukum, pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat mutlak perlu dukungan pembinaan dari susunan organisasi, sistem administrasi personil, sistem administrasi materiil/logistik (menyangkut teknologi kepolisian), sistem administrasi keuangan, perencanaan, penganggaran dan pengawasan, maka praktek selama ini yang dilatarbelakangi oleh kepentingan integrasi ABRI terpusat di MABES ABRI seyogyanya dirubah dan memberikan otonomi administrasi pembinaan bagi Polri.*

Di lingkungan Polri sendiri perlu segera dilaksanakan *"desentralisasi pada tingkat Polres (Komando operasional dasar), karena Polreslah yang*

merupakan kesatuan kewilayahan yang langsung bersentuhan dengan rakyat. Polres harus segera diperkuat, baik personil (kuantitatif dan kualitatif), maupun saran dan anggaran.

Ini termasuk reformasi Polri yang harus segera dilaksanakan. Seorang KAPOLRES harus memiliki kualifikasi yang lebih tinggi, seperti kepemimpinan, managerial dan teknis kepolisian.

IX. Polri dalam Perbandingan dengan Kepolisian Lain Negara

Buku dan tulisan-tulisan mengenai "Comparative Police Systems" telah banyak diterbitkan.

Berbeda dengan Angkatan Perang (militer) yang dalam sistem negara kesatuan maupun negara federal ataupun konfederasi yang semuanya terpusat dengan pengorganisasian yang banyak persamaannya, bagi semua negara. Kepolisian masing-masing negara berkembang menurut sejarah negara yang bersangkutan, sistem politik dan ketatanegaraan, serta undang-undang dan falsafah yang dianut, namun selama 40-50 tahun yang akhir ini semuanya mengarah ke national police system atau nationally coordinated police. Malaysia, misalnya, walaupun merupakan negara federal, Polis Diraja Malaysia adalah National Police. Filipina yang pernah mengenal "local police system" seperti Amerika Serikat dan Constabulary, melalui Integrated National Police, sekarang memiliki National Police. Jepang

yang sebelum Perang Dunia II memiliki National Police dipaksa Amerika untuk mencontoh local police system, akhirnya kembali ke national police.

Walaupun terdapat perbedaan sistem politik dan sistem pemerintahan, karena semua kepolisian diatur dengan undang-undang sebagai penegak hukum, pelindung dan pelayan masyarakat (semboyan polisi Amerika "*Protector and Servant*", Jerman "*Den Freund und Helfer*"). Kemampuan teknis profesional dan teknologi kepolisian dapat dikatakan sama, seperti scientific criminal investigation dengan berbagai cabangnya, forensic science and laboratory, polisi lalu lintas, crowd and riot control.

Kerjasama Interpol (sekarang juga Aseanapol) merupakan forum untuk menangani international crimes yang bertambah kompleks, karena globalisasi dan kemajuan ilmu dan teknologi.

Karena profesionalisme yang khas itu, kepolisian umumnya otonom dalam bidang operasional dan didukung oleh anggaran, sarana dan personil yang memadai.

Seperti diuraikan terdahulu, kepolisian di dunia selalu memperhitungkan police-population ratio. Indonesia sekarang sudah 1:1.200, sedangkan India yang penduduknya hampir 1 milyar memiliki ratio 1:700. Pakistan 1:600; Malaysia, Singapur, Jepang, rasionya di bawah 1:400. Pedoman PBB adalah 1:500.

Semua negara juga membuat pengaturan tentang kapan dan cara bantuan Angkatan Perang bila diperlukan (Indonesia: UU Keadaan Perang tahun 1959 dan Undang-undang No. 28/1997).

Juga kepolisian di dunia memiliki *code of ethics and code of conduct* tersendiri (Polri: Tribrata dan Catur Prawetya).

X. Perlu Reformasi Kepolisian di Indonesia

Berdasarkan uraian singkat di atas kiranya jelas, perkembangan historis Polri, perbandingan dengan kepolisian negara-negara lain serta melihat realitas Polri hari ini, maka untuk mengantisipasi tuntutan dan tantangan masa depan, Polri memerlukan reformasi dalam rangka tuntutan reformasi total yang sekarang sedang berjalan.

Tujuan integrasi ABRI yang dimulai tahun 1967, yaitu samanya mental kejuangan dan militansi bagi seluruh Angkatan Perang dan Polri kiranya sudah tercapai, maka yang penting sekarang dan dimasa depan adalah profesionalisme demi keberhasilan pelaksanaan tugas yang memang berbeda antara Angkatan Perang dan Polisi.

Mengejar ketinggalan Polri dan membangun Polri yang mampu menghadapi tantangan abad XXI, era globalisasi dengan kemajuan ilmu dan teknologi yang pesat, demi keamanan dan ketertiban masyarakat sesuai dengan "tata tentrem kerta raharja",

harus segera diadakan reformasi. Kita harus menyiapkan agar bangsa kita, anak cucu kita tidak dihantui oleh "fear of crime", yaitu rasa takut setiap saat mengancam keselamatan jiwa dan harta bendanya serta keadilan dengan kepastian hukum yang melindungi hak azasinya.

Polri harus segera diberikan otonomi operasional dan pembinaan karena hanya dalam otonomi akan timbul kreativitas dan inovasi yang melahirkan prilaku dan etos kerja yang diharapkan masyarakat.

Dalam kaitan ini, bila Polri akan dikeluarkan dari organisasi Hankam/ABRI, seperti terlihat dalam sejarah

selama kemerdekaan, Polri pernah memiliki Departemen sendiri atau berada langsung di bawah Perdana Menteri (waktu revolusi dan masa demokrasi parlementer) atau di bawah Presiden, pada zaman Demokrasi Terpimpin dan pada awal Orde Baru. Bila yang akhir ini yang dipilih maka perlu ditinjau berapa undang-undang dan perlu dipersiapkan follow-up administratif teknisnya.

Mana yang baik bagi rakyat, itu pula yang baik bagi Polri, seirama dengan ucapan Menhankam/Pangab Jenderal Wiranto, mana yang baik bagi rakyat, itu pulal yang baik bagi ABRI. (Penulis adalah Guru Besar Administrasi Negara UI)

