

POLRI MANDIRI DAN KOMISI KEPOLISIAN

Oleh : Prof. Drs. KOESPARMONO IRSAN SH, MM, MBA¹
Mayjenpol (Pur)

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

Oleh karena administrasi negara saat ini sedang mengalami reformasi, maka mau tidak mau administrasi kepolisianpun menuntut untuk didudukkan sesuai dengan perkembangan tersebut.

Reformasi, kalau dilihat dari kepastakaan, diartikan sebagai *reforming or being reformed; a change for better in morals, habits, methods* (Funk & Wagnalls, 1961 : 559).

Dengan demikian maka reformasi mempunyai konotasi perbaikan dan/atau pembentukan baru.

Penyempurnaan tidak ada hentinya, *improvement is never ending*, makin banyak kita sempurnakan, makin banyak lagi yang kita lihat perlu disempurnakan.

Reformasi menuntut introspeksi dan evaluasi yang obyektif dan jujur dari keadaan dewasa ini yang diakibatkan perkembangan masa lampau. Reformasi menyeluruh mencakup juga reformasi POLRI

Orang hanya dapat membuat kemajuan, apa bila mau berterimakasih pada masa lampau dan berani mengadakan perubahan (*It's time for a rethink, improvement is never ending*).

Pendekatan sistem adalah proses penangan permasalahan (*problem solving*) secara efisien. Agar pembahasan kedudukan POLRI dimasa mendatang benar-benar sesuai dengan semangat

¹ Makalah pernah disampaikan pada Seminar Lokakarya Budaya Polisi dan Penegakan Hukum yang diselenggarakan oleh LP2CS di Palembang pada tanggal 6-7 Desember 1999.

tujuan reformasi, maka perlu digunakan pendekatan historis, pendekatan komparatif dan pendekatan realistik yang semua itu merupakan pendekatan sistem.

Kepolisian tidak dapat dikembangkan tanpa didasarkan substrat yang ada pada suatu bangsa yang terdiri dari demografi, topografi, pendidikan, sumber daya alam, tradisi, kultur, struktur sosial dan lain-lainnya. Dengan perkataan lain, Polisi merupakan cermin dari bangsa itu sendiri, yang dapat dijelaskan dari masyarakat Indonesia itu sendiri.

Setiap pentahapan sejarah dari dunia dan negara manapun, akan selalu berpengaruh atau berdampak pada eksistensi Polisi-nya. Polisi secara hakiki, hidup dan berkembang sejalan dengan irama kehidupan. Polisi itu ada selama ada manusia, karena dalam kehidupan seorang manusia selalu ada Polisi - yang disebut hati nurani.

Memang di seluruh dunia tidak ada keseragaman posisi Polisi, namun yang umum Polisi adalah *civilian*. Hanya di Indonesia POLRI pernah berada dibawah Menteri Pertahanan dan Keamanan/

Panglima Angkatan Bersenjata RI. Jadi memang Indonesia ini unik.

Kepolisian RI dapat dilihat dan dibahas dari beberapa sudut pandang yang dapat mencerminkan budayanya dan dikelompokkan sebagai berikut :

1. Kedudukan dan peran Kepolisian RI dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Kedudukan dan peranan kepolisian berbeda-beda dalam setiap masyarakat. Bahkan pada kurun waktu tertentu dalam suatu masyarakat kedudukan dan peranannya dapat berbeda, seiring dengan perkembangan masyarakatnya, karena kepolisian merupakan bagian dari masyarakat. Ia dipengaruhi oleh nilai-nilai yang hidup ditengah-tengah masyarakat dan sekaligus mempengaruhi kehidupan masyarakat dengan menanamkan nilai-nilai keadilan, disiplin dan penghargaan terhadap hak asasi manusia.

Perubahan nilai dan perkembangan sosial politik dalam masyarakat berpengaruh luas terhadap visi dan persepsi masya-

rakat terhadap kepolisian, dan tentunya mempengaruhi pula kedudukan dan peranan kepolisian dalam mengembangkan misinya. 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 masyarakat.

Konsep kenegaraan yang ditemukan dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah, bahwa negara kita adalah negara hukum (*rechtstaat* bukan *machtstaat*) dan negara kesatuan. Dalam kerangka negara hukum inilah keberadaan POLRI sebagai alat pemerintah negara berperan sebagai penegak hukum, pengayom, pelindung, pembimbing dan pelayanan masyarakat dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan serta keamanan dalam negeri. Hanya karena adanya fungsi penjaga atau pemelihara keamanan dalam negeri menimbulkan sebab mengapa POLRI dahulu ditempatkan dalam

lingkungan ABRI. POLRI sebagai penegak hukum mempunyai sifat sama seperti aparat penegak hukum lainnya seperti Kejaksaan Agung dan lain-lainnya yang juga tidak tepat untuk berada di lingkungan ABRI. Kepada POLRI dapat ditambahkan peran, tugas dan fungsi sebagai penegak dan pemelihara kewibawaan pemerintah, khususnya pemerintah daerah.

2. Kedudukan dan peran Kepolisian RI dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Negara adalah organisasi, maksudnya sekelompok manusia, yang dengan mengadakan kerjasama serta pembagian kerja, berusaha untuk mencapai tujuan bersama, yaitu tujuan organisasi (i.e tujuan negara). Dengan adanya pembagian kerja dalam organisasi negara itu, maka setiap orang yang tergolong dalam kerjasama itu mempunyai tugas tertentu dalam ikatan keseluruhan. Inilah yang dinamakan fungsi dan sehubungan dengan organisasi negara fungsi itu disebut sebagai jabatan.

Tujuan negara yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-

Undang Dasar 1945 ialah “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia”

Hubungan antara negara dan konstitusi inilah juga memberikan warna yang jelas tentang kedudukan dan peran kepolisiannya. Perlu diketahui bahwa negara adalah organisasi kekuasaan. Hal ini disebabkan karena setiap negara terdapat pusat-pusat kekuasaan yang berada dalam supra struktur politik maupun yang berada dalam infra struktur politik. Kekuasaan sendiri adalah suatu kemampuan untuk memaksakan kehendak kepada pihak lain atau kemampuan untuk mengendalikan pihak lain. **Power tend to corrupt, absolut power corrupt absolutely.** Bahwa konstitusi diadakan untuk membatasi kekuasaan dalam negara dapat dilihat dari materi muatan yang selalu ada dalam setiap konstitusi, yaitu:

- a. adanya jaminan terhadap hak asasi manusia;
- b. ditetapkannya susunan ketata-

negara suatu negara yang mendasar;

- c. adanya pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang mendasar

Dengan demikian, pengakuan adanya hak asasi manusia dalam konstitusi mempunyai arti membatasi kekuasaan dalam negara. Dengan perkataan lain, adanya pengakuan tersebut berarti pihak yang berkuasa dalam negara tidak dapat berbuat sewenang-wenang kepada rakyat. Walaupun pemerintah negara mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mencapai tujuan negara, tanpa pembantu-pembantunya, lembaga negara seperti Presiden tidak dapat berbuat sesuatu.

3. Kedudukan dan peran Kepolisian dalam menegakan Hak Asasi Manusia

Dunia, dan masalah yang tumbuh dan berkembang didalamnya dikaitkan dengan tantangan permasalahan-permasalahan yang harus dihadapinya dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- aggressive nationalism;
- ethnocentrism;

- racism
- anti-Semitis
- xenophobia and intolerance religious fanaticism
- organized crime
- corruption

Kesemuanya itu secara serius telah menghambat pengembangan demokrasi, rule of law dan hak asasi manusia. Hak asasi manusia harus difahami dan dipertahankan terhadap setiap kekuasaan, bukan hanya kekuasaan negara, tetapi setiap bentuk kekuasaan seperti politik, ekonomi atau sosial. Tentu saja hak asasi manusia harus juga dipertahankan terhadap segala bentuk organized crime. Karena organized crime yang paling terdepan dalam pelanggaran hak asasi manusia. Organized crime tidak terbatas pada kejahatan yang dilakukan oleh para penjahat, melainkan juga segala bentuk kekuasaan terorganiser yang melakukan kejahatan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme.

P. Leuprecht dalam tulisannya yang diedit oleh A.B. Hoogenboom cs dalam buku *Policing the Future*

(1997 : 15) menulis bahwa hak asasi manusia tidak hanya terancam oleh exorbitant uncontrolled state power tetapi juga oleh the absence of state power, by a weak deficient state.

Tugas dan misi dari negara demokratis yang bersandarkan *rule of law* harus dihormati dan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, dilindungi, dan dipromosikan guna melindungi hak asasi manusia. Hak asasi manusia harus didudukkan sebagai kekuatan yang mampu menghadapi kekuatan-kekuatan dalam masyarakat yang dapat menghalangi, menelantarkan dan melawannya. Kondisi hak asasi manusia di Indonesia.

Setelah mengamati perkembangan dan kehidupan di bidang politik, ekonomi dan hukum dan mempelajari kecenderungan perkembangan masyarakat dan bangsa dalam beberapa tahun belakangan ini, maka dapat disimpulkan beberapa hal.

Diamati bahwa pemerintah menghadapi kesulitan dalam mengendalikan perkembangan kehidupan pembangunan nasional seperti terjadinya kelambanan dan

kurang terkoordinasinya kebijakan menyeluruh terhadap kerusuhan-kerusuhan dan musibah-musibah yang lalu dan belum adanya tindakan hukum yang memadai dalam penanganan masalah yang berdampak langsung bagi kehidupan rakyat, tidak efektifnya penanganan masalah kelaparan, kekurangan gizi yang terjadi diberbagai daerah yang mengakibatkan kematian sejumlah anggota masyarakat dan mulai tidak terkendalinya harga kebutuhan pokok sehari-hari.

Kemelut ekonomi dan moneter yang sedang melanda kita dewasa ini juga telah menyentuh seluruh persepsi dan pemahaman kita tentang konsepsi pembangunan nasional yang telah dilaksanakan selama ini. Kondisi pokok nasional yang diperlukan untuk melaksanakan hak hidup layak sebagai hak asasi manusia terus merosot.

Pada waktu ini kondisi tersebut telah mendorong hidup rakyat Indonesia ke ujung ketidak pastian, yang sekarang telah mencapai titik yang sangat mengkhawatirkan. Kekhawatiran ini terbukti dari terjadinya sejumlah masalah sosial

seperti bangkrutnya banyak pemberi kerja, perorangan, menengah dan besar, sehingga sejumlah pekerja laki-laki dan perempuan yang kehilangan mata pencaharian semakin meningkat. Ini sudah merupakan dislokasi sosial yang luas. Yang merisaukan adalah hingga kini ketidak jelasan bagaimana pemerintah menyusun kebijakan dasar yang ditujukan untuk mengatasi dislokasi sosial ini.

Krisis yang dialami masyarakat dewasa ini telah mengungkapkan suatu kenyataan bahwa kondisi hak asasi manusia di Indonesia masih rapuh. Kondisi itu dapat diamati dari sikap dan perilaku pihak-pihak tertentu yang melanggar hak asasi manusia, yang mengakibatkan kesengsaraan hidup dan rasa takut yang meluas, terutama bagi rakyat miskin dan berbagai kelompok minoritas sosial dan politik.

Masalah yang mendasar selama ini adalah :

1. Demokrasi di Indonesia belum memberdayakan rakyat dalam kedaulatannya untuk dapat mengkoreksi arah pelaksanaan kebijakan pemerintah.

2. Penegakan hukum di Indonesia dalam bahaya karena lebih menjadi alat kekuasaan sehingga tidak responsif lagi. Akibatnya supremasi hukum tidak dapat ditegakkan.

3. Ketidakadilan sosial dewasa ini telah mencapai tingkat kesenjangan di segala bidang yang tidak dapat lagi ditolerir oleh masyarakat.

Masih rapuhnya kondisi hak asasi manusia disebabkan oleh karena dahulunya meluas gejala kesewenang-wenangan dan dominasi kekuasaan oleh sebagian penyelenggara negara. Akibatnya rakyat terintimidasi secara berkelanjutan sehingga tidak berani menyatakan hak-haknya secara wajar. Kondisi hidup seperti ini mudah menyulut sikap dan tindak kekerasan oleh berbagai pihak.

Anjuran-anjuran retorik untuk menyalurkan tuntutan atas hak-haknya melalui institusi-institusi yang ada, baik hukum maupun politik, saat itu sulit terlaksana karena sebagian besar rakyat dibuat tidak berdaya, Sedangkan yang berani menyampaikan rasa keprihatinannya secara damai

masih dicurigai, sehingga sering tidak memperoleh pelayanan yang baik.

Tanpa mengingkari telah tercapainya berbagai kemajuan perlindungan HAM, namun kondisi hak asasi manusia dewasa ini masih sangat memerhatikan. Keadaan ini hanya dapat diatasi bila diadakan reformasi ekonomi, politik dan hukum dengan segera dan serentak di segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Disamping itu perlu aspirasi rakyat dengan sungguh-sungguh diperhatikan dan ditindak lanjuti.

Kita perlu menyasati peran Polisi dalam negara demokratis dan dalam masyarakat yang demokratis, yang juga merupakan konsep pokok dari Konvensi tentang Hak Asasi Manusia. Adalah sangat bodoh kalau kita mengira bahwa Polisi dianggap sebagai musuh utama hak asasi manusia.

Sebagai insan manusia dan manusia yang berusaha keras, Polisi mempunyai kemampuan untuk berbuat baik dan buruk. Seperti halnya negara dan kekuasaan

negara, Polisi dan kekuasaan kepolisian dapat menjadi pelindung maupun pelanggar hak asasi manusia. Secara jujur, kalau kita harus menjawab apakah Polisi itu sebagai pelindung atau pelanggar hak asasi manusia tiada seorang pun yang mampu menjawabnya secara tepat dan mudah. P. Lauprecht dalam tulisannya yang berjudul *The Council of Europe : Democracy, Rule of Law and Human Rights* menulis : "If we are honest, we have to recognise that there can of course be a tension between respect for human rights and the exigencies (keadaan darurat) of law enforcement. There is tension between order and liberty; not only the level of philosophical and moral debate but also in daily conduct of our lives. There is no point in denying the existence of this tension and political conflict. *A society without conflict is a fiction of totalitarian regimes.*" (1997 : 16).

Polisi harus mempunyai budaya yaitu budaya Polisi (Police Culture). Polisi harus mempelajari bagaimana caranya bergaul dengan berbagai macam komunitas dan minoritas. Polisi harus juga dekat

dengan penduduk apapun asal usulnya. Polisi harus mempunyai "muka", jangan tanpa "muka".

Oleh karena itu dimasa depan Polisi harus :

1. Nampak sebagai unsur yang esensial dalam suatu pluralist democracy berdasarkan rule of law.
2. Sebagai pelaku kunci dalam suatu masyarakat yang demokratis.
3. Berfungsi sebagai pelindung dan promotor dari hak asasi manusia atau dengan perkataan lain harus siap melaksanakan hak asasi manusia.

Tugas pokok, peranan dan fungsi Kepolisian Negara dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, dapat diterangkan melalui bunyi pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2002 yang mengatur mengenai Kepolisian Negara R.I.

4. Kedudukan dan peran Kepolisian Republik Indonesia dalam kerangka Sistem Peradilan Pidana atau Criminal Justice System.

Sistem peradilan Pidana (SPP) atau Criminal Justice System

(CJS) adalah suatu pendekatan sistem dalam prosedur penanganan perkara pidana yang diwujudkan dalam bentuk **input-through-output** atau keluaran untuk memelihara dan meningkatkan efisiensi prosedur antara lembaga-lembaga CJS/SPP (Muladi, 1955). Dari pendekatan hukum CJS/SPP merupakan prosedur penanganan perkara-perkara yang bertujuan untuk menemukan kebenaran materiel dengan bertumpu pada asas legalitas.

Dua cara pendekatan tersebut dapat merupakan pasangan yang ideal karena dua hal, yaitu :

- a. prosedur penanganan perkara yang efisien dan integral yang dilandaskan pada rambu-rambu kepastian hukum pada saat ini merupakan tuntutan perkembangan manajemen peradilan pidana modern ;
- b. manajemen peradilan pidana modern tanpa rambu-rambu kepastian hukum hanya akan dipandang baik secara administratif, akan tetapi kurang mendukung dicapainya kebenaran materiel yang mengutamakan perlindungan hukum terhadap

tersangka atau terdakwa, korban kejahatan, dan aparaturnya penegak hukum. Ada tiga pandangan tentang CJS/SPP, yaitu pandangan klasik, moderat dan radikal.

Pandangan **klasik** menitikberatkan pada efektivitas pemberantasan kejahatan tanpa mempertimbangkan sisi efisiensi prosedur perlindungan HAM bagi para pencari keadilan. Pandangan ini sangat mengedepankan Kepolisian sebagai satu-satunya ujung tombak yang paling handal untuk menangkal kejahatan (asas *lex talionis*).

Lex talionis atau *Law of the claw* diartikan sebagai *harsh retaliation for criminal acts, based on the concept of "an eye for an eye"* (pembalasan yang kasar bagi perbuatan jahat berdasarkan konsep hutang mata bayar mata). Pandangan klasik ini telah menempatkan fungsi Polisi kedalam fungsi preventif, represif dan sekaligus protektif terhadap masyarakat.

Pandangan **moderat** menitikberatkan kepada upaya penegakan hukum yang dilandaskan kepada

rambu-rambu kepastian hukum disatu sisi dan melindungi hak asasi manusia tersangka/terdakwa dan sejauh mungkin meniadakan asas *lex talionis* demi melindungi masyarakat luas) Pandangan ini menitik beratkan kepada keseimbangan antara perlindungan hak asasi manusia tersangka disatu sisi dan kepastian hukum di sisi yang lain. Kepolisian dalam pandangan moderat ini merupakan pendukung supremasi hukum. Pandangan **radikal** dari Hulsman (1964) sama sekali tidak menaruh kepercayaan terhadap CJS/ SPP sehingga langkah yang terbaik menurut pandangan ini adalah penghapusan CJS/SPP beserta lembaga-lembaganya karena dinilai sangat merugikan kepentingan masyarakat luas dan korban kejahatan. Pandangan ini kurang mendapat tempat dikalangan para cendekiawan dan politisi hukum.

Kedudukan kepolisian dalam rangka CJS/ SPP sangat rentan terhadap pengaruh faktor sistem pemerintahan yang dianut suatu negara. Kedudukan kepolisian dalam sistem pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, tidak jelas dan tidak

secara eksplisit dicantumkan di dalamnya.

CJS menunjukkan bahwa aspek hukum di dalam penanggulangan kejahatan dikedepankan dengan kepolisian sebagai pendukung utamanya. Hal ini berarti bahwa dalam penyelenggaraan tugas pokok Polisi mencakup kawasan masalah yang amat luas, meliputi hal-hal seperti memelihara ke tertiban dan menjamin keamanan umum; mencegah dan memberantas menjalarnya penyakit masyarakat; memelihara keselamatan orang, benda dan masyarakat dengan memberikan pertolongan; mengawasi aliran kepercayaan yang membahayakan masyarakat dan negara; dan lain-lainnya. Rentetan tugas yang demikian multidimensional itulah yang memberikan ciri khas yang berbeda dengan penegakkan hukum yang dilakukan oleh unsur-unsur dari Jaksa, Hakim dan Lembaga Pemasyarakatan. Dengan demikian kedudukan dan peran Polisi tidak hanya sebagai *law enforcement agency* namun juga *maintenance order, peace keeping official* serta *public*

servant yang oleh Satjipto Rahardjo disebut sebagai “badan yang bersifat kerakyatan”.

5. Kedudukan Polisi dalam kepolisian internasional.

Pada umumnya tugas, fungsi dan peranan Badan Kepolisian di belahan bumi manapun pada prinsipnya hampir sama saja yaitu yang berhubungan dengan masalah penanggulangan kejahatan/kriminalitas. Perkembangan kejahatan, baik kualitas dan kuantitasnya, banyak dipengaruhi oleh kemajuan ilmu pengetahuan serta pengaruh era globalisasi. Hal tersebut diatas menyebabkan ketergantungan suatu negara terhadap negara lain dalam upaya menanggulangi kejahatan internasional, dan hal ini sangat dirasakan.

Bilamana penjahat sudah bisa bergerak diseluruh dunia, Polisi hanya bisa mengibarkan bendera hukum nasionalnya saja. Dengan demikian kerjasama Polisi internasional sangat diperlukan. Oleh karena itu peranan Polisi Internasional/International Police (Interpol) sebagai wadah kerjasama kepolisian adalah mutlak dibutuhkan.

Kerjasama ini hanya dapat dilakukan oleh organ kepolisian dan bukan militer atau **armed forces**, artinya penegakkan hukum bagi masyarakat hanya boleh dilakukan oleh aparat yang bersifat **non-combatan**.

Bentuk dan tatacara kerjasama yang dilakukan Interpol dalam rangka menanggulangi kejahatan internasional, antara lain :

- a. Tukar menukar informasi dan data kriminal.
- b. Saling bantu dalam penyelidikan;
- c. Kerjasama penyidikan;
- d. Ekstradiksi.

Dari uraian tersebut diatas dapat dilihat bahwa NCB-Interpol Indonesia dalam bekerjasama dibidang penanggulangan kejahatan internasional mempunyai peran sebagai:

- a. Pusat pertukaran informasi dan data kriminal
- b. Penghubung/perantara dalam kerjasama internasional kepolisian;
- c. Juru penerang
- d. Koordinator. Kerjasama ke-

polisian antar negara anggota ICPO-Interpol dilaksanakan berdasarkan:

- a. Souvernity
- b. Hukum dan Perundang-undangan;
- c. Universalistas
- d. Persamaan hak
- e. Metode kerja flexible.

Dari apa yang telah ditulis diatas maka jelaslah bahwa Polisi mempunyai sifat universalis yang tidak dipunyai oleh lain-lain TNI.

Disainping itu ada beberapa hak dalam penegakkan hukum seperti **hot pursuit**, yang hanya dipunyai oleh Polisi.

6. Polri sebagai penegak hukum / alat negara penegak hukum, pelindung, pengayom masyarakat.

Sebagai konsekwensi negara hukum, maka penegakkan hukum adalah suatu sarana pembukti baginya. Berbicara mengenai fungsi kepolisian sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang penegakkan hukum, pelindung dan pelayanan masyarakat, serta pembimbing masyarakat, sudah

tentu tidak terlepas dari bentuk negara.

Mengatasi keterbatasan dalam berhubungan dengan masyarakat, pihak kepolisian pada umumnya berkeyakinan bahwa perubahan haruslah dimulai dari Polisi-nya sendiri yang harus dilakukan secara riil, sistematis dan berkesinambungan.

Pada hakikatnya fungsi setiap Polisi di manapun di dunia ini sebenarnya ada tiga yaitu, legalitas, keadilan dan ketertiban. Namun demikian tugas dan fungsi dasar inipun sudah mengandung benih konflik-peran. Dalam memerankan fungsi-nya sebagai penegak hukum atau keadilan, ada kalanya Polisi harus menggunakan tindakan kekerasan atau pemaksaan. Tetapi tindakan kekerasan atau pemaksaan ini mungkin justru akan mengganggu ketertiban, karena adanya kemungkinan bahwa pihak-pihak lain yang tidak terkait ikut terlibat atau ikut menjadi korban. Misalnya tugas pengawalan Presiden, yang secara hukum dan kepatutan harus diberi prioritas di jalan raya, sering kali menimbulkan kemacetan yang sangat mengganggu keteriban lalu-

lintas dan tidak menimbulkan kenyamanan bagi pengguna jalan lainnya.

Dalam pengertian luas demokrasi berarti dihormatinya prinsip-prinsip kebebasan, kontrol yang efektif wargenagara terhadap pemerintah dan pemerintah yang bertanggung jawab kepada rakyat. Kepolisian Negara RI sebagai bagian integral fungsi pemerintah negara tentu diharapkan turut serta menciptakan kondisi yang kondusif untuk tegaknya prinsip-prinsip demokrasi.

Kepolisian haruslah dirancang untuk memberikan perlakuan dan pelayanan yang sama kepada semua orang, menerapkan keterbukaan dan keadilan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Kepolisian tentu tidak boleh bertindak sewenang-wenang apalagi anti demokrasi, karena mereka dituntut untuk tanggap terhadap pendapat umum dan turut bertanggung jawab dalam mewujudkan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis.

Polisi yang peka terhadap segala

bentuk problema masyarakat dalam suatu negara yang demokratis, tidak akan pernah merugikan Polisi sendiri, bahkan akan mengangkat citra Polisi, kepercayaan masyarakat yang akhirnya akan menumbuhkan dukungan masyarakat

3. Polisi ditinjau dari budayanya.

Surjono Soekanto menulis bahwa ada lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum:²

- a. Faktor hukumnya sendiri;
- b. Faktor penegak hukum, yakni fihak-fihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.

Suatu organisasi apapun namanya pasti mempunyai budaya.

² Soekanto, Surjono, Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Rajawali, Jakarta, 1983.

Schien³ dalam bukunya *Organizational Psychology* (1965 : 47) menulis tentang organizational culture sebagai “... the pattern of basic assumption that a given group (the Police) has invented, discovered, or developed in learning to cope with its problems of external adaptation and internal intergration, (and) that have worked well enough to be considered valid...” (1985: 9). Nilai-nilai kepercayaan, dan kaidah-kaidah yang membentuk budaya organisasi Polisi biasanya merupakan kombinasi antara perilaku hukum yang diharapkan secara formal dan informal organisasi. Sedangkan Thomas G Cummings dan Edgar F.Huse⁴ dalam bukunya *Organization Developmen and Change* (1989 : 415) menulis :” **Corporate culture is the pattern of assumptions, values, and norms shared by organizational members**”. Selanjutnya ia mengatakan bahwa “... that culture can affect strategy formulation and implementation, as well as the

firm’s ability to achieve high levels of performance.” Disini nampak bagaimana pentingnya budaya suatu organisasi karena sangat mempengaruhi strategi guna penampilan peran organisasi yang tinggi dan lebih baik tentunya.

Demikian pula dengan Polri, karena tugas pokoknya mencerminkan adanya budaya Polisi, yang dapat dibaca pada pasal-pasal dari UU No. 2/2002.

Pasal 4 UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian, mewajibkan semua anggota Polri menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2001 Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Penjelasan Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2002 Fungsi Kepolisian harus memperhatikan semangat penegakan HAM, hukum dan keadilan.

³ Schien, *Organizational Psychology*, Englewood Cliff, N.J. : Prentice-Hall, 1965, Halaman 47.

⁴ Thomas G. Cummings & Edgar F.Huse, *Organization Development and Change*, 4th Edition, West Publishing Company, St Paul, 1989, halaman 417.

Pasal 4 UU No. 2 Tahun 2002 Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Penjelasan pasal 4 UU No. 2 Tahun 2002

Hak asasi manusia adalah hak dasar yang secara alamiah melekat pada setiap manusia dalam kehidupan masyarakat, meliputi bukan saja hak perseorangan melainkan juga hak masyarakat, bangsa dan negara yang secara utuh terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 serta sesuai pula dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Declaration of Human Rights 1948 dan konvensi internasional lainnya.

Pada pasal 16 ayat (2) e, pasal 19 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 juga kembali memberikan petunjuk bahwa dalam melaksanakan tugas

harus menjunjung tinggi hak asasi manusia dan juga memerintahkan kepada setiap pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Dari cerminan budaya tersebut akan nampak karakter perorangan yang dicirikan pada para pengemban tugas pokok tadi sehingga sangat akan mempengaruhi organisasi dimana mereka dioperasikan. Misalnya seorang guru yang berbudaya memberikan contoh dan tauladan dengan cara mengajar seseorang, akan sulit berperan didalam suatu satuan yang tugasnya membunuh musuh sebanyak-banyaknya. Demikian juga dengan Polisi saat ia masih tergabung sebagai ABRI, dimana harus mempunyai budaya perlindungan dan pengayoman harus bergabung dengan satuan yang mempunyai budaya membunuh musuh. Maka tak pelak lagi budaya pengayoman dan perlindungan itu akan makin lama makin luntur dan terserap pada budaya membunuh musuh.

Polisi dan masyarakat adalah dua subyek sekaligus obyek yang tak mungkin terpisahkan. Polisi lahir karena adanya masyarakat, dan masyarakat membutuhkan Polisi guna menjaga ketertiban dan keamanan dan ketentramannya sendiri. Charles Reith dalam bukunya *The Blind Eye of History*⁵ menyatakan bahwa didalam kehidupan bermasyarakat setelah kebutuhan pertama akan adanya peraturan maka tumbuhlah kebutuhan ke dua yaitu adanya institusi yang mengawasi dan menjamin tegaknya hukum dalam rangka mewujudkan keteriban dan keamanan umum sehingga menjamin kelangsungan lestariannya masyarakat baik secara individu maupun kelompok. Roy R Romberg dan Jack Kuykendal⁶ dalam bukunya *Police & Society* (1993:25) mendefinisikan Polisi sebagai "...as those *nonmilitary* individuals or orgaization who are given the general right by government to use coercive force to enforce the law and whose primary purpose is to respond to problems of

individual and group conflict that involve illegal behavior."

Polisi dalam doktrinnya harus **fight crime** atau menumpas kejahatan bukan **fight the criminals** atau menumpas para penjahat. Disini "musuh" dari Polisi adalah kejahatan bukan penjahat. Namun karena kejahatan itu dilakukan oleh orang yang namanya penjahat, maka tugas Polisi adalah menangkap penjahat dengan landasan **love humanity** atau mencintai kemanusiaan untuk mempertanggung jawabkan perbuatan kejahatannya dimuka pengadilan. Dalam melaksanakan tugasnya ia otonom, dalam arti secara perorangan otonom yang harus dipertanggung jawabkan secara perorangan untuk tidak melanggar hak asasi manusia. Hal ini dapat dilihat pada bunyi pasal 18 UU No. 28 tahun 1997, sebagai berikut :

Pasal 18 UU No. 28 tahun 1997.

(1) Untuk kepentingan umum, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan

⁵ Charles Reith, *The Blind Eye of History*, Farber and Farber, London, 1952, halaman.

⁶ Roy R Roberg & Jack Kuykendal. *Police and Society*, Pasific Grove, Calif : Brooks/Cole 1993, halaman 25.

wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.

(2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang *sangat perlu* dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Seorang anggota Polisi dapat melakukan penilaian sendiri dan mengambil langkah atau tindakan sendiri yang kemudian dipertanggung jawabkan kepada atasannya. Tidak demikian dengan Angkatan Perang, dimana anggotanya harus bergerak dalam ikatan kelompok dan mempertanggung jawabkan perbuatan secara kelompok pula.

Disamping itu banyak sifat-sifat Polisi yang jauh dari sifat Angkatan Perang, misalnya dalam rangka "hot pursuit" (mengejar seorang penjahat melintasi batas negara) Polisi diperbolehkan "memasuki" negara tetangganya tanpa izin terlebih dahulu dalam rangka mengejar penjahat, yang kemudian

dipertanggung jawabkan kepada Polisi negara tersebut. Hal ini tidak dapat dilakukan oleh satuan Angkatan Perang, karena kalau dilakukan akan dicap "intervensi". Demikian pula ternyata diseluruh dunia Polisi itu adalah "non-combatan" (bukan alat tempur), sehingga karenanya seorang Polisi tidak boleh dibunuh. Bahwasanya karena rasa patriotiknya seorang anggota Polisi ikut bertempur karena negaranya diserang musuh, maka itu merupakan hak dan kewajibannya sebagai warganegara suatu bangsa (hak bela negara). Jadi ciri khas Polisi yang tampil sebagai pejuang pembela negara adalah manakala Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam keadaan bahaya, tetapi selebihnya POLRI adalah Polisi.

6. Polisi dan Dewan Pengawas.

Sesuai dengan apa yang terjadi maka kehadiran suatu Komisi Kepolisian adalah suatu yang perlu dalam rangka mengawasi sepak terjang Polisi. Ada beberapa peristiwa yang tidak berkaitan dan bahkan kadang-kadang sepele yang

dapat menyebabkan Kepolisian dicungai. Efek kumulatif dari peristiwa-peristiwa itu, yang secara gamblang ditulis oleh media surat kabar dan televisi dapat menggugah masyarakat untuk menuduh Polisi tidak melakukan pelayanan secara bertanggung jawab, juga dapat menuduh Polisi tidak menanggapi secara baik setiap keluhan masyarakat, bahkan menuduh bahwa kedudukan konstitusional Polisi telah terjangkiti suatu penyakit.

Apakah sebenarnya yang mendasari tuduhan bahwa Polisi walaupun sebenarnya sudah melaksanakan tugas sesuai dengan prosedurnya, namun toh tetap dianggap tidak sensitif?

Menurut English⁷, Polisi yang tidak sensitif adalah Polisi yang tidak mampu menegang perasaan anggota masyarakat yang menjadi fokus pemolisiannya. Bilamana tindakan tadi berkembang menjadi sesuatu diluar prosedur pada umumnya hal ini diakibatkan, karena terjadi **penyelewengan**

kekuasaan Polisional (abuse of authority) dan terjadi **perilaku diskriminatif** (discriminative behavior) baik secara rasial, agama, sosial ekonomi dan sebagainya.

Disamping itu Polisi sangat akrab dengan ke kekerasan, baik karena kejahatannya sendiri penuh dengan kekerasan, maupun karena Polisi diizinkan menggunakan kekerasan yang terukur (artinya kekerasan yang sesuai dengan hukum dan sesuai dengan kepatutan masyarakat). Sementara itu, tidak sensitifnya Polisi terhadap kekerasan yang terjadi dalam masyarakat terlihat dari adanya kecenderungan dimana kekerasan semakin berpeluang menjadi berlebihan sehingga menimbulkan cedera bahkan kemungkinan terjadinya kematian pada terduga. Kekerasan boleh jadi tidak lagi dipergunakan sebagai sekedar fungsi guna mencapai tujuan tertentu, tetapi berpeluang untuk menjadi tujuan itu sendiri⁸.

Maka untuk itu perlu dibangun suatu Dewan Komisi Kepolisian

⁷ English, Jack., Police Training Manual, 5th Ed, McGrawhill Book Company, 1986.

⁸ Adrianus Meliala, Quo Vadis Polisi, Mengupas Insensivitas Polisi, Jurusan Kriminologi FISIP UI bekerjasama dengan Majalah FORUM, Jakarta, 1996, halaman 28.

guna mereview apakah kedudukan yang diberikan oleh konstitusi kepada kepolisian telah dijalankan dengan sebaik-baiknya diseluruh wilayah. Demikian pula Komisi dapat memberikan penilaian terhadap :

- a. peran dan fungsi kepolisian daerah;
- b. status dan akuntabilitas dari para anggota polisi, termasuk Kepala Kepolisian RI;
- c. hubungan antara Polisi dengan masyarakat termasuk cara penanganan setiap keluhan masyarakat;
- d. prinsip-prinsip umum yang akan mengarahkan regenerasi Polisi dimasa depan.

Tujuan dari dibentuknya Dewan Komisi Kepolisian ini untuk menempatkan Polisi dalam kontrol yang efektif dengan membuat mereka lebih dapat dipertanggung jawabkan, dan juga untuk meyakinkan bahwa Polisi tidak berbuat semena-mena dalam melaksanakan tugasnya. Hal ini disebabkan karena dahulunya Polri berada dalam suatu sistem sepotong-potong yang diciptakan dalam kondisi yang berbeda dan

tujuan yang berbeda pula. Dengan demikian Dewan Komisi ini akan secara terus menerus mengawasi tingkah laku Polisi dalam mengembangkan tugasnya tanpa harus menghambatnya. Demikian pula Dewan ini dapat merubah organisasi Kepolisian untuk disesuaikan dengan perkembangan zaman.

Setiap penggantian Kepala Kepolisian Dewan Komisi ini ikut menentukan siapa-siapa personil yang dicalonkan untuk dipilih oleh DPR. Hal ini untuk menghindari tumbuhnya faktor **like and dislike** terhadap personil yang akan dijadikan pimpinan.

Jumlah dan siapa saja anggota Dewan Komisi ini serta berapa lama jangka waktu kehadirannya ditentukan oleh undang-undang. Dewan ini harus terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat, pimpinan pemerintahan dan beberapa mantan Kepala Kepolisian Negara atau pejabat lain Kepolisian yang mempunyai reputasi baik.

Kedudukan organisasi Kepolisian dalam kemandiarnya dapat saja :

- a. dibawah suatu Kementerian,

dengan catatan bahwa bahwa Menteri hanya diberi tanggung jawab bagi efisiensi dari Polisi dan tidak diberikan kekuasaan untuk mencampuri arah dan bentuk operasi kepolisian, karena ini dapat menimbulkan akibat gangguan terhadap sifat tidak memihaknya Polisi. Tugas-tugas operasional kepolisian harus dipertanggung jawabkan langsung kepada Presiden.

b. Dibawah langsung Presiden, dalam rangka kesejajaran dan kesetaraan dengan lain-lain anggota dari Criminal Justice System.

Dengan adanya perubahan-perubahan bentuk dan corak Kepolisian RI dimasa depan, maka diharapkan bahwa :

- a. otoritas kepolisian akan bertambah efektif dalam menjalankan tugasnya;
- b. Polisi akan lebih efisien;
- c. akan terdapat kerjasama yang baik antar para penegak hukum, sehingga rakyat tidak lagi menjadi sasaran perilaku yang otoriter.

Dari semua hal yang diungkap-

kan diatas, maka dapatlah ditarik kesimpulan, bahwa :

1. Kedudukan POLRI dalam Dephan harus ditinjau kembali. Lebih jelasnya sebaiknya POLRI dipisahkan dari Dephan dan berada setara dengan Kejaksaan. Kalau tokh harus dibawah suatu Kementerian, maka hubungan antara Menteri dan Kepala Kepolisian harus diatur sedemikian rupa, sehingga dibidang Operasi Kepolisian, Kapolri bertanggung jawab kepada Presiden. Menteri hanya mengupayakan agar Polisi menjadi efektif dan efisien.
2. Perlu ada kemauan politik dari pemerintah untuk memisahkan POLRI dari Dephan, sehingga Dephan hanya menjadi Departemen yang hanya mengurus pertahanan saja, seperti Dephan dilain-lain negara.
3. Perlu dikaji lebih dalam risiko-risiko yang mungkin timbul sebagai akibat pemisahan POLRI dari Dephan, sehingga POLRI tidak dihadapkan kepada pendadakan bilamana pemisahan itu dilaksanakan.

4. POLRI harus melakukan mawas diri, agar keberadaan POLRI diluar Dephan tidak justru membuat POLRI lebih terpuruk.
 5. POLRI harus mengenali kembali budayanya serta merubah semua keburukan POLRI selama ini agar POLRI dicintai masyarakat.
 6. Tujuan memandirikan Polisi adalah :
 - a. Otoritas Polisi menjadi efektif dalam melaksanakan tugasnya;
 - b. Pelayanan Polisi menjadi efisien;
 - c. Ada inter-force collaboration dan kerjasama dengan tujuan untuk mencapai efesiensi,
 - d. guna meningkatkan pelayanan Polisi
 7. POLRI harus mempunyai kekuatan yang memadai guna menghadapi tantangan kriminalitas mendatang (the new demention of crime). Kekuatan itu terdiri dari men, money, materials dan method dengan cara mengubah sistem managementnya dan menyusun sumber daya manusia yang tepat guna dengan melakukan :
 - a. *well selection* / diseleksi dengan baik;
 - b. *well motivation* /diberi motivasi yang baik;
 - c. *well education* /dididik yang baik;
 - d. *well training* /dilatih dengan baik;
 - e. *well equipt* /dilengkapi dengan baik;
 - f. *well paid* /budgetted/diberi anggaran dan gaji yang baik.
- Demikianlah sumbang pikir kami, semoga berguna bagi POLRI dan masa depannya.
