

Awaloedin Djamin

Pendapat Polri dalam Penyusunan RUU Keamanan Nasional

Oleh : Awaloedin Djamin

Naskah ini diberi judul "Pendapat Polri", bukan saja pendapat penulis, karena alasannya sebagian besar telah tertuang dalam ketentuan-ketentuan resmi. Dewasa ini ada gagasan dari Departemen Pertahanan untuk menyusun RUU "Keamanan Nasional" sebagai pengganti gagasan RUU "Pertahanan dan Keamanan Negara". Dalam pembahasan berbagai RUU dan kebijakan lain dewasa ini, seharusnya kita berpegang pada cita-cita reformasi, seperti demokratisasi, civil society, supremasi hukum (kepastian hukum yang melindungi jiwa, harta benda dan hak azasi manusia), good governance (transparansi dan akuntabilitas). Dalam era reformasi ini telah diadakan Amandemen UUD 1945, TAP MPR No. VI dan VII, UU Pertahanan Negara, UU TNI dan UU Polri No. 2 tahun 2002. Polri telah mulai mengadakan reformasi struktural, instrumental dan kultural, menuju Polri yang mandiri dan profesional. Apa RUU Keamanan Nasional sudah mendesak?

Perkembangan Singkat Polri

Tidak lama setelah Proklamasi Kemerdekaan RI, tanggal 17 Agustus 1945, pada tanggal 29 September 1945, Bapak RS. Soekanto diangkat menjadi Kepala Kepolisian Negara RI. Karena tidak dibubarkan Jepang, seperti Peta, Heiho, Gyu Gun, Kepolisian telah melaksanakan tugasnya semenjak Proklamasi itu, dengan berbagai cara mengambil kekuasaan kepolisian dari tangan Jepang. Polri menganggap dirinya "combatant" dalam perang kemerdekaan dan menganggap anggota Polisi yang bekerjasama dengan Belanda sebagai cooperator. Jadi waktu itu Polri tidak menganut konvensi Jenewa. RS. Soekanto semenjak dilantik, telah mengarahkan Polri menjadi Kepolisian Nasional. Tanggal 1 Juli 1946, Presiden, Wakil Presiden dan Perdana Menteri menyatakan **Polri memiliki Jawatan sendiri, bertugas diseluruh wilayah RI, dan bertanggung jawab kepada Kepala Pemerintahan Negara, waktu itu adalah Perdana Menteri.** Maka lahirlah **Kepolisian Nasional Indonesia (Indonesian National Police)**. Jadi 1 Juli 1946 bukan hari lahir Kepolisian Republik Indonesia, yang sudah aktif semenjak detik-detik Proklamasi. Semenjak Kabinet pertama dalam zaman revolusi, sudah dibentuk **Kementerian Pertahanan.**

Setelah masa Republik Indonesia Serikat yang hanya berumur 8 bulan, tanggal 17 Agustus 1950,

Indonesia kembali menjadi Negara kesatuan dengan sistem demokrasi parlementer. Polri tetap membawahi Perdana Menteri.

Waktu kembali ke UUD 1945 pada tanggal 5 Juli 1959 dengan sistem presidensiil (zaman revolusi, walaupun juga UUD 1945, namun untuk kepentingan perjuangan diadakan Perdana Menteri).

Presiden Sukarno mengadakan jabatan Menteri Pertama (yang protokolier diluar negeri dianggap sama dengan Perdana Menteri).

Polri, sampai meninggalnya Menteri Pertama Ir. H. Djuanda, bertanggung jawab kepada Menteri Pertama.

Dengan meninggalnya Ir. H. Djuanda bulan November 1963 Presiden Soekarno menghapus jabatan Menteri Pertama, RS. Soekanto diangkat menjadi Menteri Muda Kepolisian, kemudian Presiden Sukarno menjadikan Kepala Staf Angkatan Menteri, dengan sebutan Menteri/Kepala staf, kemudian Menteri Panglima Angkatan. **Polri tetap merupakan National Police dan membawahi Perdana Menteri.**

Tahun 1961, keluar UU No. 13 tahun 1961; Undang-Undang mengenai Kepolisian yang pertama semenjak kemerdekaan. Dalam UU itu dinyatakan Polri merupakan bagian dari ABRI.

Tapi, seperti ditulis diatas, sebagai Menteri/Panglima, semua Menteri/Panglima bertanggung jawab langsung kepada Presiden, dan bukan pada Kasab (Kepala Staf ABRI).

Baru setelah Orde Baru, pada tahun 1967, dibentuk jabatan Menteri Pertahanan dan Keamanan yang dirangkap dengan jabatan Panglima ABRI (Menhankam/Pangab).

Mulailah era “**integrasi ketat**”, sebagai reaksi terhadap penyusupan PKI ketubuh ABRI pada era sebelumnya. Integrasi ketat ini banyak merugikan Polri.

Setelah jabatan Menteri dihapus dan kemudian jabatan Panglima AD, AL, AU dan Polri, pada tahun 1969, sebutan Panglima bagi AD, AL dan AU diganti menjadi Kepala Staf dan Polri menjadi **Kapolri**, sebagai pengganti sebutan KKN, Kepala Kepolisian Negara RI.

Menyadari kekeliruan integrasi ketat ABRI bagi Polri, maka waktu serah terima Kapolri, tahun 1978, Menhankam/Pangab Jenderal M. Jusuf antara lain mengatakan : *“Adakan konsolidasi seluruh tubuh Polri dalam bidang administrasi, personil, maupun satuan-satuan pada segala tingkatan sampai tingkat lapangan”*. *“Yang berhubungan dengan fungsi, peranan dan pelaksanaan dari tugas pokok Kepolisian, saya minta agar segala kegiatan dalam kegiatan kehidupan kemasyarakatan, serta kegiatan dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, diteliti dan dibenahi kembali, sehingga benar-benar rakyat dapat merasakan, bahwa segenap warga Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah abdi dan pengayom masyarakat”*.

Dalam Rapim ABRI tanggal 26 Maret 1979, Menhankam/Pangab antara lain menegaskan :

“(1) tugas pokok Polri adalah dibidang keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam penanggulangan terhadap ancaman-ancaman dibidang keamanan dan ketertiban masyarakat yang menjadi tugas pokok Polri, **diperlukan kemampuan-kemampuan yang bersifat teknis professional**

husus kepolisian”.

“(2) meskipun Polri adalah juga bagian dari ABRI, hakikat, fungsi dan tugas-tugasnya berbeda. Sifat ancaman-ancaman maupun subyek yang melakukan menuntut agar **prajurit TNI mahir dalam menggunakan kekerasan senjata**.

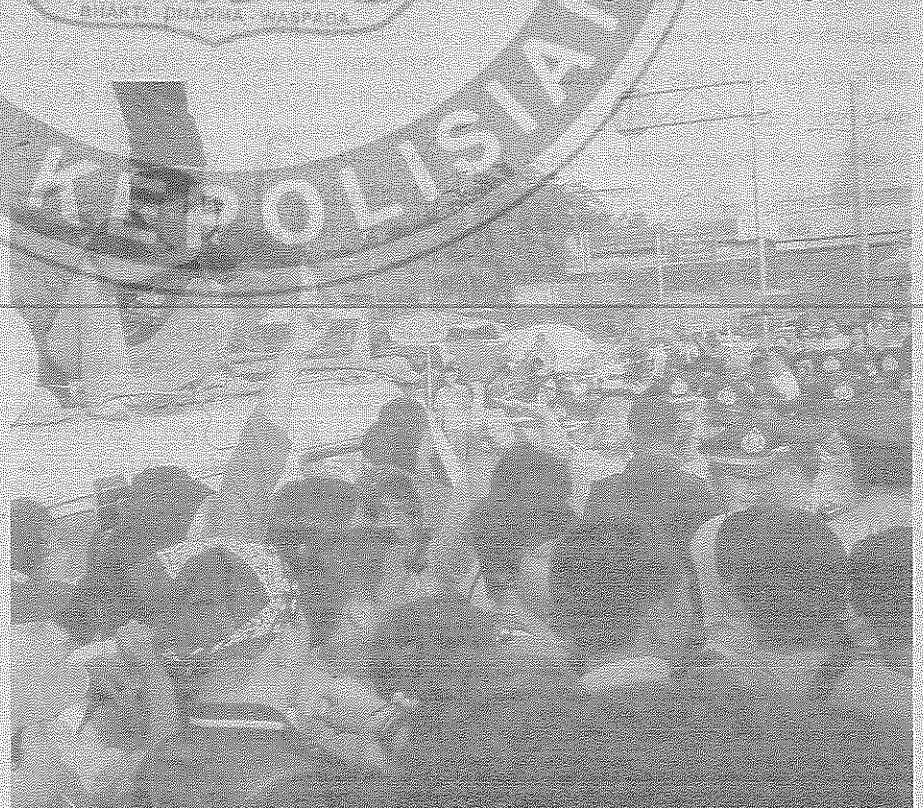
Selanjutnya, sifat ancaman dan subyek yang dihadapi Polri, menuntut agar setiap anggota Polri mahir dalam hukum dan tunduk terhadapnya.

Militansi yang dituntut dari setiap anggota Polri memang menuntut adanya pendidikan dan latihan yang mirip dengan kemiliteran, namun janganlah hendaknya ini melahirkan sikap mendorong dilaksanakannya hanya tindakan-tindakan kemiliteran”. Hendaknya sebagai pedoman diperhatikan bahwa yang dihadapi oleh Kepolisian belum dapat dikategorikan kedalam sebutan demikian. Yang dihadapi oleh Polri adalah warga Negara dan orang lain yang dilindungi oleh hukum dan hak-hak azasi manusia. Di-

samping itu untuk kewibawaan Polri yang sangat diperlukan ialah kecepatan bertindak atau responsive dalam tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Sebenarnya **kekurangan yang besar dalam memberikan pelayanan itulah terletak kelemahan Polri yang menyebabkan menurunnya kewibawaan”**.

Dalam Rapim ABRI 1979, Presiden Suharto juga memberikan petunjuk bagi Polri, yang intinya agar Polri meningkatkan pelaksanaan **Binmas, Preventif dan Represif Kepolisian**. Karena “perintah harian” Menhankam/Pangab dan petunjuk Presiden, maka Kapolri **meneliti** dan kemudian merumuskan **“Pola Dasar Pembinaan Polri** secara resmi dengan SKEP Kapolri No.Pol. : SKEP/02/1/1980, tanggal 1 Januari 1980”. Sebenarnya, semenjak tahun 1959, sudah ada UU tentang **Keadaan Bahaya, No. 23, tahun 1959**, yang membagi keadaan dalam a. Tertib Sipil, b. Darurat Sipil, c. Darurat Militer dan d. Darurat Perang, yang intinya juga mengatur tugas, wewenang dan tanggung jawab



antara TNI dan Polri dalam masing-masing keadaan tersebut. Tetapi, pada zaman Presiden Sukarno dan 30 tahun zaman Presiden Suharto, keadaan Darurat Sipil, Darurat Militer dan Darurat Perang tidak pernah dinyatakan, baik dalam menghadapi peristiwa Timtim, Papua maupun Aceh. Yang ada justru DOM (Daerah Operasi Militer) di Aceh. Yang banyak dilupakan atau kurang dipahami oleh anggota Polri sendiri dan pihak luar adalah tentang kedudukan Polri pada zaman Hindia Belanda, yang dalam kemerdekaan diatur pada 1 Juli 1946.

Pada zaman Hindia Belanda, tidak ada National Police. **Polisi tidak sepenuhnya berada di Departemen Dalam Negeri.** Hoofd van de Dienst der Algemeene Politie yang berkantor di Dalam Negeri bertugas dibidang administrasi dan pendidikan Kepolisian. Rechtspolitie berada pada *Procureur General*, sedangkan operasi Kepolisian berada ditangan Resident. Resident juga merupakan Hoofd der Gewestelijke Rescherche. Karena berada ditiga tangan itulah, Presiden menyatakannya pada 1 Juli 1946. Belum digantinya H.I.R. (Herziene Inlandsch Reglement) tidak mengganggu perkembangan Polri sebagai "National Police". Lahirnya KUHAP pada tahun 1981 yang dianggap sebagai "Karya Agung" oleh DPR, maka hapuslah HIR. **Penyidik Polri merupakan penyidik utama yang ditugaskan untuk mengkoordinasi dan mengawasi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS).** Ini kemudian dipertegas lagi dalam UU No.2, tahun 2002. Tahun 1997, sebelum Polri pisah dari ABRI, keluar UU No.28 tahun 1997, tentang Kepolisian Negara RI. Tahun 2002, keluar UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI sebagai pengganti UU No. 28 tahun 1997, sebab setelah Reformasi tahun 1999, Polri pisah dari ABRI.

Garis merah dari perkembangan Polri tersebut diatas adalah :

(1) Polri adalah **Kepolisian Nasional Indonesia**; (2) Polri **membawah langsung pada Presiden RI**; (3) Landasan hukum Polri adalah TAP MPR No. VI dan VII, KUHAP dan **UU No. 2 tahun 2002.**

Polri dan Kerancuan istilah "pertahanan" dan "keamanan" (Defence and Security). UU No. 13, tahun 1961 pasal 1, menyatakan : Ayat 1: Kepolisian Negara Republik Indonesia, selanjutnya disebut Kepolisian Negara, ialah alat Negara penegak hukum yang terutama bertugas memelihara **keamanan didalam negeri.** Ayat 2 : Kepolisian dalam melaksanakan tugasnya selalu **menjunjung tinggi hak-hak azasi rakyat dan hukum negara**".

Pasal 2 : "Dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam pasal 1, maka Kepolisian Negara mempunyai tugas : a. **memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum**; b. mencegah dan memberantas menjalarnya penyakit-penyakit masyarakat; c. **Memelihara keselamatan Negara dari gangguan dari dalam**; d. Memelihara keselamatan orang, benda dan masyarakat, termasuk memberi perlindungan dan pertolongan, dan e. Mengusahakan ketaatan warga Negara dan masyarakat terhadap peraturan-peraturan negara".

UU No. 13, tahun 1961 diroboh dengan UU No. 28 tahun 1997 dan setelah reformasi disempurnakan dengan UU No. 2 tahun 2002.

Pasal 5, UU No. 2 tahun 2002 : "(1) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat Negara yang berperan dalam **memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat** (catatan: tidak ada istilah "keamanan umum, seperti dalam UU No. 13 tahun 1961) menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada

masyarakat dalam rangka terpeliharanya **keamanan dalam negeri**". "(2) Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah **Kepolisian Nasional** yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Dalam SK Kapolri No.Pol. : SKEP/126/XII/1980, tentang Pola Pembinaan Satpam, Kapolri menyatakan antara lain : "Sistem **HANKAMRATA** menekankan bahwa untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat perlu mengikut sertakan secara aktif **unsur-unsur keamanan masyarakat** dari yang terorganisir secara nasional sampai kepada ronda-ronda kampung sebagai penjabaran dari **Sistem Keamanan Swakarsa**".

Rumusan Kapolri tahun 1980 tersebut diatas adalah merupakan bukti bahwa Sishankamrata dibidang Kamrata yang menjadi tugas Polri telah dilaksanakan lama sebelum Sishankamrata dicantumkan dalam Amandemen UUD 1945.

Kerancuan istilah "pertahanan" dan "keamanan" telah terjadi dilingkungan ABRI sejak lama.

Waktu merumuskan UU No. 20, tahun 1982, saya sebagai Kapolri waktu itu mengusulkan agar digunakan istilah "**Pertahanan Negara**", seperti yang tercantum dalam UUD 1945.

Tetapi tim yang merumuskan, tidak menggubrisnya, dan yang digunakan adalah istilah "**pertahanan keamanan**" sebagai kata majemuk, keamanan yang dipertahankan.

Sedangkan jabatan Jenderal M. Jusuf adalah Menteri Pertahanan dan Keamanan (Minister of Defence and Security); Kapolri sebagai bawahan Menhankam/Pangab tidak boleh "me-lobby" DPR dan membantah di media massa. Maka disyahkanlah istilah "pertahanan dan keamanan".

Setelah reformasi istilah majemuk ini dikoreksi dan kata **dan** antara pertahanan dan keamanan



diadakan kembali. **Pertahanan dan keamanan memang tidak dapat dipisahkan tapi harus dibedakan.**

Karena sering diterjemahkan menjadi "defence" and "security", sedangkan di dunia banyak istilah security, seperti human security, internasional security, world security, national security, internal security, homeand security, industrial security, dan sebagainya yang mempunyai arti yang beraneka ragam.

Dalam bahasa Indonesiapun terdapat pula berbagai istilah seperti "keamanan", "keamanan Negara", "keamanan nasional", "keamanan dalam negeri", "keamanan dan ketertiban masyarakat", "keamanan swakarsa", dan sebagainya.

Tentang istilah "pertahanan", Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas) diganti menjadi Lembaga **Ketahanan Nasional** (National Resilience), Wanhan-kamnas (Lembaga Pertahanan dan Keamanan Nasional) dirobah menjadi Wantannas. (Tentang Pertahanan Negara, Let Jen TNI (Purn) Sayidiman Suryohadiprojo menulis buku "Si Vis Pacem Para Bellum : Membangun Pertahanan Negara yang Modern dan Efektif).

Yang penting dalam kerancuan istilah (semantic confusion), bila menjadi tugas suatu lembaga

Negara atau pemerintahan dan dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, harus terdapat kejelasan dan kesamaan pengertian (*common understanding*).

Karena itu bagi Polri, harus terdapat kesamaan pengertian mengenai istilah "keamanan" seperti yang tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan mengenai Polri sendiri.

Anggota Polri harus menguasai peraturan perundang-undangan tersebut, terutama UU No. 2, tahun 2002 dan KUHAP; sebab ada beda yang khas antara Polri dan TNI. Fungsi utama Polri secara umum dibagi dalam : (a) **Pembinaan masyarakat**, (b) **Preventif** dan (c) **Represif**.

Fungsi utama represif memberi tugas, wewenang dan tanggung jawab pada Polri dibidang "**Penyidikan**", serta tugas **pembinaan teknis, koordinasi dan pengawasan atas semua Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang wewenangnya diatur dengan Undang-Undang.**

Tugas, wewenang dan tanggung jawab penyidikan inilah yang harus dijaga jangan simpang siur dalam Rancangan Undang-Undang, apakah itu "Pertahanan dan Keamanan Negara", atau "Keamanan Nasional" agar tidak

bertentangan dengan semangat dan cita-cita reformasi, apalagi bila dikaitkan dengan "human security" dan "international security" yang sangat luas ruang lingkungnya.

Karena itu, seperti yang berkali-kali penulis sarankan Polri, khususnya para perwira pimpinan harus benar-benar **menguasai seluruh pasal dari UU no.2, tahun 2002 dan melaksanakannya secara tepat**, karena UU inipun merupakan hasil era reformasi.

Penutup

Yang tidak boleh dilupakan oleh Polri adalah kompleksitas dan kecanggihan kejahatan internasional dan transnasional pada abad ke-XXI ini seperti : *illicit drug trafficking, terrorisme yang telah menjadi multi nasional, arms smuggling, human trafficking, maritime fraud, commercial crime, bank offences and credit cards, money laundering, cyber crime, fraudulent travel document, transnational fraud, illegal logging, illegal fishing.* Ditambah kejahatan korupsi, kolusi dan nepotisme yang akan meningkat pada permulaan abad ke XXI, yang menuntut **kemampuan teknik profesional khas Kepolisian yang lebih canggih serta peralatan Kepolisian yang mutakhir.**

Dalam menghadapi pihak luar seperti Dephan, DPR atau kesempatan yang membahas RUU Pertahanan dan Keamanan Negara atau Keamanan Nasional, perwira Polri harus mempunyai **bekal yang sama** seperti tetaknya Polri sebagai **Kepolisian Nasional, berada langsung dibawah Presiden dan UU No. 2 tahun 2002.**

Polri harus terus dibangun sebagai "penyidik utama menghadapi kecanggihan international dan transnational crime, disamping kemampuan dibidang preventif (crime prevention) dan pembinaan masyarakat (pasal 14 ayat c, UU No. 2, tahun 2002).***