

Kedudukan dan Peran Polri dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Beberapa Catatan

Oleh : DR. IUR Adnan Buyung Nasution

Perlu saya sampaikan bahwa ketika Polisi masih berada dalam satu wadah dengan militer (waktu itu masih dalam ABRI) saya termasuk salah satu orang yang berada dalam garda paling depan yang menuntut adanya pemisahan antara Polisi dengan militer.

KENAPA, karena menurut pendapat saya tugas, fungsi dan tanggung jawab berbeda. Akan tetapi pemisahan tersebut tidak berarti bahwa Polisi harus berdiri sendiri satu lembaga khusus negara yang berada langsung di bawah Presiden. Oleh karena itu saya keberatan terhadap pernyataan panitia di dalam TOR-nya yang mengatakan bahwa kedudukan Polri langsung dibawah Presiden merupakan keinginan semua pihak.

Saya juga merasa keberatan dengan pernyataan bahwa Polri setara dengan Kejaksaan Agung, karena menurut hemat saya kedudukan dan peran Polisi dalam melaksanakan tugas penegakan hukum khususnya dalam melaksanakan fungsi penyelidikan dan penyidikan tidak bisa dilepaskan dari kedudukan Kejaksaan yang memiliki otoritas atas politik penuntutan. Oleh karena itu kedudukan Polisi



dalam melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan tersebut tidak bisa dikatakan setara, akan tetapi berada dibawah kendali atau pengawasan dari Kejaksaan.

Ada beberapa catatan yang perlu saya sampaikan yaitu mengenai tugas dan peran Polisi dalam melaksanakan fungsi menjaga keamanan dan ketertiban, serta penegakan hukum dalam kaitannya dengan sistem ketatanegaraan, otonomi daerah dan politik penuntutan.

Kedudukan dan peran Polisi dalam Sistem Ketatanegaraan.

Sebagaimana telah disinggung dimuka, saya termasuk orang yang tidak setuju menempatkan Kepolisian langsung dibawah Presiden. Mari kita renungkan ulang, apakah benar penempatan Kepolisian langsung dibawah Presiden merupakan keinginan semua pihak? Dilihat dari sudut kepentingan Polri semata, dalam arti cita-cita mewujudkan satu aparat penegak hukum yang solid (*powerfull*) dan berwibawa, mung-

kin sekali kedudukan yang dicapai sekarang sudah memuaskan, karena Polri menjadi satu kekuatan sipil (*civilian force*) yang mandiri. Keberhasilan ini tentu saja tidak bisa dilepaskan dari perjuangan reformasi yang menghendaki agar Polri dipisahkan dari ABRI sebagaimana dituangkan dalam Inpres No. 12 Tahun 1999.

Bahwa Polri dipisahkan dari ABRI saya pikir memang sudah tepat. Karena baik fungsi tugas dan wewenang bahkan filsafat Polisi memang berbeda secara diametral dengan militer. Fungsi militer sesuai dengan konstitusi adalah alat pertahanan yang bertugas dan memiliki tanggung jawab untuk membela dan mempertahankan negara, sedangkan Polisi bertugas untuk memelihara keamanan dan ketertiban umum serta melaksanakan penegakan hukum (*law enforcement*). Dalam menjalankan fungsinya militer dididik, dilatih dan karenanya berjiwa militer yang harus senantiasa siap perang, membunuh atau dibunuh (*kill or to be killed*) terhadap pihak lawan. Sebaliknya Polisi sebagai penjaga keamanan ketertiban dan penegak hukum sekalipun harus berperang melawan kejahatan (*fight against crime*) namun terhadap manusianya haruslah dilindungi dan diperlakukan secara manusiawi dengan mematuhi hukum dan perundang-undangan (hukum acara). Ada pameo bahwa **senjata militer adalah benar-benar bedil sedangkan senjata Polisi sebenarnya kitab Undang-Undang**. Mengingat perbedaan-perbedaan tersebut memang tepat dan tidak bisa dipungkiri bahwa Polisi pada hakekatnya adalah berbeda dengan militer dan karena itu harus dipisahkan.

Namun sekalipun dipisahkan dari ABRI apakah memang benar Polri harus berdiri sendiri dan berada langsung dibawah Presiden? Bahkan lebih jauh lagi sekarang Presiden sendiripun tidak bisa lagi mengangkat dan member-

hentikan Kapolri tanpa persetujuan DPR. Saya pernah mengkritik kemandirian Polisi sekarang ini, yang menurut hemat saya sudah kebablasan karena Polri bukan saja ingin berdiri sendiri melainkan mau jalan sendiri dan menampilkan diri seolah-olah tidak memiliki kaitan institusi lain, sehingga terkesan membuat kekuasaannya terpisah dari kekuasaan Trias Politika (bandingkan Kompas 22 Mei 2002). Saya masih tetap pada kritik tersebut karena menurut saya perkembangan kedudukan dan peran Polri seperti sekarang ini adalah amat berbahaya dilihat dari prinsip-prinsip negara demokrasi, konstitusional, negara hukum maupun jaminan Hak Asasi Manusia. Sebab dalam konteks negara demokrasi yang menganut paham konstitusionalisme, yang pada intinya berarti pembatasan kekuasaan pemerintahan, maka semua kekuasaan atau cabang kekuasaan negara terbagi dalam trias politika, eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dan ketiga-tiganya pun kekuasaannya dibatasi oleh Undang-Undang Dasar. Maka kekuasaan Polisi sebagai aparat pemerintahan untuk penegakan keamanan, ketertiban dan hukum juga harus berada dibawah pemerintah atau eksekutif.

Dalam sistem pemerintahan presidensial sekalipun, semua kekuasaan pemerintahan terbagi atas berbagai kementerian/departemen yang merupakan satu kabinet dibawah pimpinan Presiden. Maka adanya kekuasaan Polisi yang berdiri sendiri diluar kementerian/departemen tanpa landasan konstitusi dan langsung bertanggung jawab kepada Presiden, menurut hemat saya keliru dan tidak bisa dibenarkan dari sudut pandang demokrasi konstitusional.

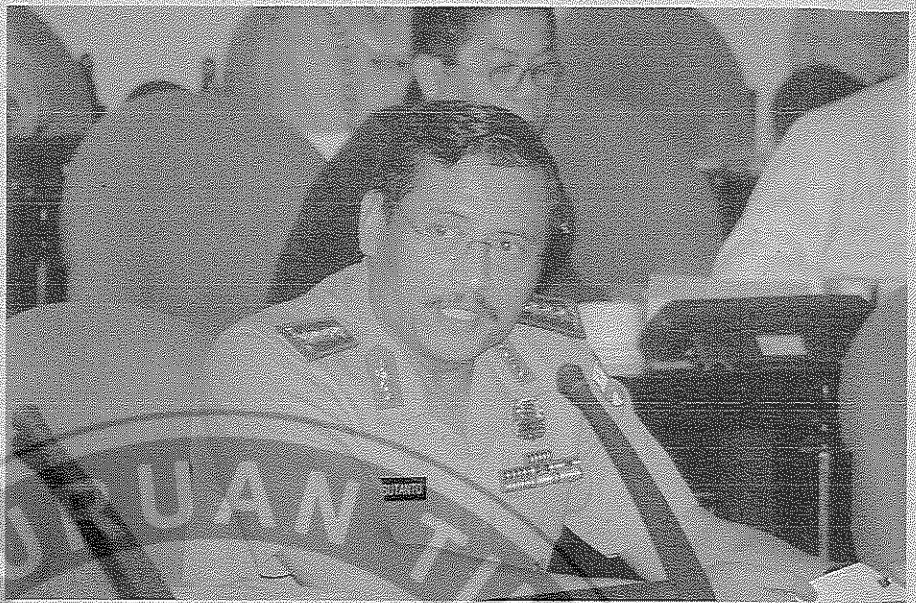
Adanya kekuasaan Kepolisian yang berdiri sendiri dan langsung dibawah Presiden bukan saja membuat rancu sistem pemerintahan, melainkan sungguh berbahaya karena jika dibiarkan berlarut-larut dan berkembang

terus maka kekuasaan Polisi ini akan menjurus menjadi kekuasaan yang tidak terkendali karena berada diluar pemerintahan bahkan diluar rambu-rambu trias politika yang diatur dan dibatasi dalam konstitusi. Sepanjang pengetahuan saya kedudukan dan peran Polri seperti berlaku sekarang ini tidak ada duanya di dunia ini.

Untuk memahami kedudukan Polri ini, sejenak perlu kita lihat pada masa lalu. Dijaman prakermerdekaan, setahu saya Kepolisian terbagi dua. Polisi umum dalam arti fungsi memelihara keamanan dan ketertiban (*rust en orde*) berada dibawah pemerintahan dalam negeri (residen, asisten residen, bupati) sedangkan Polisi dalam fungsi peradilan (*justitie*) berada dibawah pengawasan kejaksaan, yang pada gilirannya kejaksaan juga dibawah pengawasan hakim. Perkembangan ketatanegaraan kita setelah keluarnya Dekrit 5 Juli 1959 menempatkan Indonesia dibawah rejim demokrasi terpimpin yang menggunakan UUD 1945 sebagai landasan strukturalnya serta panji "revolusi belum selesai" sebagai alasan untuk melakukan berbagai perubahan yang amat radikal baik mental maupun struktural. Pada saat inilah, demi kepentingan revolusi polisi diretool menjadi alat revolusi lainnya, seperti Angkatan Darat, Laut dan Udara, yang langsung dibawah Presiden. Sejak saat itulah, Polisi menjadi lembaga yang terpisah dan mandiri, baik dari pemerintah dalam negeri maupun justitie (kejaksaan) bahkan terbawah arus menjadi aparat kekuasaan (*power oriented*) ketimbang bertindak sebagai pengayom masyarakat (*public services*). Pada masa Orde Baru Soeharto, kekuasaan polisi lebih jauh lagi ditarik kedalam angkatan bersenjata (ABRI), sehingga semakin jauh dari hakekatnya sebagai aparat penegak hukum yang mengacu kepada nilai-nilai demokrasi, negara hukum dan hak asasi manusia.

Dari uraian singkat di atas, ternyata polisi dalam lintasan sejarah telah berkali-kali bergeser kedudukannya dari aparat penegak keamanan, ketertiban dan hukum yang berada dibawah pemerintahan dalam negeri dan kehakiman, beralih langsung dibawah Presiden sebagai alat kekuasaan negara yang setara dengan militer sampai kepada digabungkan menjadi bagian dari ABRI. Maka sekarang perlu dipikirkan dimana tempat dan kedudukan Polri yang tepat mengingat fungsinya, baik sebagai penjaga dan pemelihara keamanan dan ketertiban maupun sebagai aparat pelaksana penegak hukum (*law enforcement*). Saya dapat memahami dan mendukung bahwa Polri sebagai satu kesatuan polisi nasional (*nasional police*) harus dipertahankan menjadi satu organisasi yang berdiri sendiri dan mengurus dirinya sendiri, baik organisatoris, administratif maupun personel. Namun dalam menjalankan fungsinya perlu dipikirkan kaitannya (interaksi dan interdependensi) dengan instansi-instansi lainnya supaya ada suatu kesatuan sistem yang harmonis, efektif dan efisien.

Tegasnya dalam fungsi keamanan dan ketertiban yang amat erat hubungannya dengan jalannya pemerintahan dalam negeri. Sebab pemerintahan dalam negeri (menteri dalam negeri, gubernur, bupati) tidak mungkin dapat menjalankan program pemerintahan tanpa ditunjang oleh kekuasaan kepolisian. Begitu juga konsep *integrated criminal justice system* dalam konteks nagara hukum atau *the rule of law* juga tidak mungkin berjalan harmonis, efektif dan efisien tanpa adanya keterkaitan, Kerjasama, hierarki dan pengawasan antara kepolisian, kejaksaan dan hakim. Sebab ketiga-ketiganya merupakan titik-titik simpul dari rangkaian berjalannya *the due process of law* atau proses peradilan yang terpadu. Distorsi yang terjadi



sekarang ini adalah akibat dari kompartemensi masing-masing institusi penegak hukum yang masing-masing telah merasakan nikmat kekuasaan (*the taste of power*)

Peranan Kepolisian dalam rangka Otonomi Daerah.

Masalah ini tidak lepas daripada masalah yang pertama karena menyangkut kedudukan dan peran polisi dalam ketatanegaraan. Dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah maka bentuk dan sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia itu pada dasarnya sudah mengalami perubahan, sehingga pada gilirannya menuntut pula penyesuaian terhadap aparatur pemerintahan, termasuk kepolisian. Oleh karena itu perlu dipikirkan bagaimana menyesuaikan, dalam arti melimpahkan tugas dan wewenang kepolisian kepada pemerintah daerah tanpa harus mengubah ataupun mengganti model polisi nasional yang sudah kita miliki. Sebab jika tidak diadakan penyesuaian tidak mustahil setiap kepala daerah dalam rangka menjalankan fungsi public dan lain sebagainya, terpaksa membentuk sendiri polisi pamong praja diluar kepolisian nasional.

Salah satu bentuk penyesuaian yang dapat dipikirkan adalah

misalnya memberikan delegasi kewenangan kepada Kepala-kepala Daerah untuk ikut menetapkan kebijakan, koordinasi dan supervisi terhadap polisi dalam hal pelaksanaan fungsi pemeliharaan keamanan dan ketertiban di daerah. Kelemahan dari model ini adalah kemungkinan adanya intervensi ataupun dualisme didalam kebijakan antara kepala daerah dengan garis komando kepolisian dari pusat. Kemungkinan lain adalah pembagian jenis perkara yang ditangani oleh polisi di daerah dan polisi tingkat pusat (Mabes Polri). Perkara-perkara yang hanya menyangkut kepentingan daerah atau lokal, diserahkan sepenuhnya kepada kebijakan bersama polisi di daerah dengan kepala daerah setempat. Sedangkan perkara-perkara yang menyangkut kepentingan nasional atau lebih luas, langsung dipegang oleh Mabes Polri.

Peran Polisi dalam melakukan Penyelidikan dan Penyidikan

Dalam melaksanakan fungsi penegakan hukum, polisi memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan tersebut sebenarnya tidak bisa dilepaskan dari politik penuntutan yang menjadi kewenangan dari kejaksaan. Oleh karena itu, dilihat dari perspektif

intergrated criminal justice system, penyelidikan, penyidikan dan penuntutan merupakan satu rangkaian yang tidak bisa dipisahkan satu dengan lainnya. Termasuk didalamnya kewenangan polisi untuk melakukan penahanan pada tahap penyidikan, seharusnya mendapat pengawasan dari pihak kejaksaan.

Saya melihat kenyataan dari beberapa kejadian yang saya alami sendiri, Bahwa tugas dan peran polisi dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan sudah keluar dari prinsip-prinsip integrated criminal justice sistem. Dalam melakukan fungsi penyelidikan dan penyidikan, polisi seringkali berjalan sendiri tanpa ada koordinasi apalagi control dari pihak kejaksaan. Padahal penyelidikan dan penyidikan dari suatu peristiwa pidana akan berujung pada penuntutan yang menjadi domain kejaksaan. Akibatnya, pada beberapa kasus terjadi deadlock antara kepolisian dengan kejaksaan. Seperti contoh kasus yang terjadi belakangan ini, menyangkut perkara PT. TELKOM ataupun PLN, dimana polisi mau mengajukan kasusnya ke KPK karena pihak kejaksaan menolak meneruskan kasus tersebut dengan alasan masih belum layak

diteruskan pada tahap penuntutan. Padahal sejak awal pihak kepolisian begitu yakin bahwa perkara tersebut sudah layak, bahkan polisi sudah melakukan upaya paksa berupa penahanan terhadap para tersangka.

Dalam forum ini saya merasa perlu untuk mempertanyakan kembali siapa yang menentukan atau berhak memutuskan dalam kasus *in concreto* bahwa seseorang dapat diduga keras melakukan tindak pidana berdasarkan bukti yang cukup. Apa dan siapa yang menentukan dan apa kriteria-kriteria untuk menetapkan bahwa telah ada bukti yang cukup untuk menduga keras bahwa seseorang melakukan tindak pidana yang disangkakan. Disinilah undang-undang menyerahkan kepada kewenangan diskresi dari pihak penyidik yang bersangkutan tanpa ada rambu-rambu atau batasan-batasan berupa kriteria-kriteria yang jelas dan kongkrit yang dapat diukur bersama secara obyektif.

Apabila sudah benar-benar dipenuhi bukti yang cukup dimaksud, masih timbul pertanyaan apa dan siapa, serta apapula kriterianya untuk menetapkan bahwa benar-benar telah ada alasan dan dasar untuk khawatir bahwa tersangka akan melarikan diri,

merusak/ menghilangkan barang bukti dan atau mengulangi tindak pidana, sehingga harus dilakukan penahanan. Saya melihat kecenderungan penyidik tanpa alasan yang cukup dengan mudahnya menggunakan upaya paksa berupa penahanan, sehingga berakibat kebebasannya telah direnggut, haknya untuk bergerak dan berbuat atau tidak berbuat sesuatu sudah dirampas. Oleh karena itu, saya merasa perlu adanya control dan pengawasan yang ketat terhadap kewenangan penyidik untuk melakukan penahanan.

Dalam sistem hukum karena dikenal adanya kewenangan diskresi pada pejabat pelaksana hukum karena hukum atau Undang-Undang tidak dapat berjalan sendiri (*not self executing*).

Melainkan perlu penafsiran dalam pelaksanaannya dalam kasus *in concreto* (*case by case*). Undang-undang betapapun sempurnanya tidak mungkin atau mustahil dapat mengantisipasi semua keadaan atau faktor-faktor yang melingkupi suatu kejadian atau peristiwa untuk mana ketentuan undang-undang akan diterapkan. Maka karena itulah diberikan kewenangan diskresi kepada para pejabat. Namun demikian, tentu saja perlu rambu-rambu atau

batasan-batasan terhadap kewenangan diskresi ini supaya tidak disalahgunakan oleh pejabat yang berwenang. Sejarah telah mengajarkan pada kita bahwa kekuasaan tanpa batas pasti akan korup (*Lord Acton : "Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely"*). Mengingat hal itu perlu dipikirkan bagaimana dan apa cara-cara membatasi dan menjaga penggunaan wewenang diskresi polisi supaya tidak dipergunakan secara sewenang-wenang, apalagi disalahgunakan sehingga merugikan masyarakat, khususnya para pencari keadilan. ***

