

HUBUNGAN POLRI DENGAN TNI DAN OTONOMI DAERAH

Oleh Awaloesin Djamin *)

1. Pada saat ini ada dua RUU yang sedang dibahas DPR, yaitu RUU tentang Kepolisian Negara RI dan RUU tentang Pertahanan Negara. Selain itu ada pula satu RUU yang masih ada di tangan Presiden, yaitu RUU tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya. RUU yang terakhir ini diajukan pemerintahan Habibie dengan judul RUU Keselamatan dan Keamanan Negara yang ditentang oleh mahasiswa dan banyak pihak, karena dianggap sebagai usaha pemerintah "mengendalikan" pemilihan umum yang diselenggarakan tahun 1999. Tahun 1999 juga diundangkan UU No. 22 tahun 1999, tentang Otonomi Daerah dan UU No. 25 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Setelah pemilu terlaksana dengan cara demokratis dan luber, Sidang Umum MPR pun berjalan dengan cara demokratis dan transparan. SU MPR tersebut melahirkan TAP MPR No. VI tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan TAP MPR No. VII tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. TAP-TAP MPR No. VI dan VII tahun 2000, UU No. 22 tahun 1999, UU No. 25 tahun 1999, serta RUU tentang Kepolisian Negara RI, RUU tentang Pertahanan Negara dan RUU tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya adalah saling berhubungan dan saling terkait. Uraian singkat ini dimaksud untuk ikut

memberi tanggapan, khususnya atas RUU Kepolisian Negara RI, RUU Pertahanan Negara dan RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya dan keterkaitannya dengan UU No. 22 tentang Otonomi Daerah.

2. Akhir-akhir ini sering pula dibaca di media massa pembahasan tentang TAP MPR No. VII/200 antara lain dari Menteri Pertahanan sendiri, dari lain-lain organisasi ataupun para pakar. Banyak forum seminar, diskusi panel yang membahas hal-hal yang berkaitan dengan itu. Ada yang membahas "hubungan sipil militer", ada pula mengenai "pertahanan dan keamanan", ada tentang keadaan darurat, tentang hubungan Polri dan TNI, juga tentang hubungan Polri dengan Daerah Otonom. Ada yang menyarankan agar Polri diletakkan kembali di bawah satu atap dengan TNI, mengingat kerusuhan di Kalimantan, Maluku, juga masalah Aceh, Irian Jaya dan sebagainya. Istilah "keamanan" sering disamakan dengan istilah "security" yang bermacam-macam artinya seperti "international security", "world security", "national security", "industrial security", bahkan ada "social security" (yang berarti jaminan sosial) dan "security" dalam arti yang digunakan di pasar modal. Sejak tahun 1967, Indonesia membentuk Departemen Pertahanan dan Keamanan (*Department of Defense and Security*) dan Panglima ABRI, yang sekarang diganti menjadi

*) Penulis adalah Mantan Kapolri

Departemen Pertahanan dan Panglima TNI. Dulu hanya AD yang disebut TNI, tapi semenjak 5 Oktober 1969, AL dan AU memakai tanda TNI, mulanya di kerah kemeja, kemudian di pundak, sedangkan Polri menggunakan tanda "POL". Angkatan Darat membentuk "kesatuan teritorial" dari KODAM sampai ke tingkat Babinsa di pedesaan. Fungsi aparat teritorial AD mulai rancu dengan adanya Kopkamtib yang menggunakan aparat teritorial AD menjadi pelaksana khusus atau Laksus Kopkamtib. Waktu perang dingin masih berkecamuk, dikenal istilah "*twilight theory*", teori yang tidak jelas membedakan antara perang dan damai, sebab adanya "*intervensi*", "*infiltrasi*", "*sabotage*" oleh kekuatan luar terhadap suatu negara. Kerancuan ini juga dikaitkan dengan istilah "pertahanan" dan "keamanan", yang tidak bisa dilihat sebagai hitam dan putih, sebab di antaranya terdapat daerah "abu-abu" atau "*grey areas*" seperti pemberontakan, kerusuhan massal horizontal dan vertikal, sehingga ada yang menganggap pembagian tugas pertahanan bagi TNI dan keamanan bagi Polri perlu diatur lebih jelas. Dalam RUU Kepolisian Negara RI memang ada istilah "Keamanan Dalam Negeri", Kamdagri dan ada pula istilah "keamanan dan ketertiban masyarakat", serta "keamanan umum". Di zaman Hindia Belanda dulu ada istilah "*veiligheid, rust en orde*" (keamanan, ketentraman dan ketertiban). Di negara maju, seperti di Amerika Serikat "*National Security Council*" bukan membahas kejahatan atau "*ordinary crimes*", tapi *security* Amerika Serikat

dalam hubungan dengan negara-negara lain di dunia. Di negara-negara tersebut tidak ada masalah. Pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab militer dan polisi cukup jelas, demikian pula hubungan kerjanya, bila militer membantu kepolisian. Bila ada pemberontakan, kerusuhan massal yang besar dan bencana alam sudah ada ketentuan dan prosedur tetap, seperti "*marshall law*" (keadaan darurat). Dewasa ini dalam keadaan darurat militer dan darurat perang seperti dalam penumpasan pemberontakan, Hak Azasi Manusia harus diperhatikan. Tidak boleh ada pembunuhan yang sadistis, pemerkosaan dan lain-lain. Di Indonesia, termasuk di Mabes TNI dewasa ini masih diperdebatkan dan dibahas perbedaan "pertahanan" dan "keamanan". Untuk kejelasan tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara militer dan polisi diadakan undang-undang Keadaan Bahaya (RUU kita menyebut "Penanggulangan Keadaan Bahaya"). Undang-Undang No. 23 tahun 1959, yang berlaku sekarang, membagi keadaan "tertib sipil", "darurat sipil", "darurat militer" dan "darurat perang". Dalam tertib sipil Polri sepenuhnya bertugas dan bertanggung jawab. Demikian pula dalam darurat sipil. Dalam darurat sipil, militer membantu polisi. Dalam keadaan darurat militer dan darurat perang, militer bertugas dan bertanggung jawab. UUD 1945, pasal 12, menyatakan bahwa keadaan bahaya harus diatur dengan undang-undang, dan sampai sekarang UU No. 23 tahun 1959 lah yang berlaku. Sebelum ada UU No. 23 tahun 1959, Presiden Soekarno pernah menyatakan SOB pertama waktu

pemberontakan PKI di Madiun pada tahun 1948 dan kedua waktu peristiwa PRRI/Permesta. Anehnya, setelah UU No. 23 tahun 1959 diundangkan, baik Presiden Soekarno maupun Presiden Soeharto (selama lebih 30 tahun) tidak pernah menyatakan negara atau bagian negara dalam keadaan darurat militer atau darurat perang, seperti di Timtim, Irian dan Aceh. Dalam pemberontakan wajar terjadi pertempuran yang membawa korban jiwa (pemberontak adalah "musuh", tidak sama dengan warga negara lain). Daerah Operasi Militer (DOM) yang diterapkan sepuluh tahun terakhir Orde Baru tidak jelas dasar hukumnya, sehingga semua korban dianggap pelanggaran HAM, dengan menggali kuburan dan sebagainya. Tujuan keadaan darurat, baik darurat sipil, darurat militer dan darurat perang, di mana jelas batas wilayah diberlakukannya dan waktu perlakuannya, adalah agar segera dapat dikembalikan pada keadaan normal. Dalam keadaan darurat memang ada pembatasan sebagian HAM untuk sementara. Hal ini lazim dilakukan di semua negara di dunia. Oleh karena itu, Indonesia harus segera menyelesaikan RUU Penanggulangan Keadaan Bahaya, di mana tercantum kejelasan kapan dan bagaimana TNI membantu Polri dan juga dalam keadaan darurat militer dan darurat perang, Polri membantu TNI. Dalam keadaan tertib sipil apakah TNI dapat membantu Polri ? Dalam pembahasan mengenai hubungan TNI dan Polri dan perbedaan pertahanan dan keamanan, yang sering dilupakan adalah bahwa fungsi utama kepolisian terdiri atas : 1. Represif ; 2. Preventif langsung dan 3.

Preventif tidak langsung (satu preemptif) : Fungsi utama represif, khususnya represif yustisiil termasuk sistem peradilan pidana, di mana undang-undang memberi wewenang penyidikan kepada Polri dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (antara lain KUHAP). Wewenang penyidikan (*criminal investigation*) adalah wewenang melanggar hak azazi secara sah, karena itu harus dilaksanakan oleh pejabat yang ditentukan yang harus pula profesional dan bertanggung jawab. Di luar pejabat yang berwenang, anggota TNI, satpam, ronda kampung (siskamling) dan anggota masyarakat dapat "menangkap tangan" setiap pelaku kejahatan (*citizen's arrest*) dan menyerahkan si penjahat kepada pejabat polisi atau kantor polisi. Tidak boleh terjadi main hakim sendiri dengan menyiksa apalagi membunuh si penjahat. Dalam keadaan tertib sipil, bila dianggap perlu kesatuan TNI dan anggota TNI dapat membantu Polri di bidang preventif dan preemptif, misalnya dengan mengadakan patroli gabungan atau pengaturan tempat penjagaan. Dalam hal yang demikian, anggota dan kesatuan TNI yang bersangkutan seharusnya diberi tanda pengenal yang jelas agar tidak campur aduk dengan anggota TNI yang tidak ditugaskan. Kasus Aceh, Maluku, Irian, bahkan Kalimantan Tengah atau kerusuhan massal yang merusak, membakar, menjarah, membunuh dan perkosaan, bukan termasuk "*ordinary crimes*" dan tidak mungkin diatasi oleh Polri sendiri. Gerakan separatis, yang terang-terangan "memberontak" terhadap negara kesatuan RI tidak termasuk tanggung jawab Polri. Harus diterapkan

keadaan darurat sipil, dan bila perlu darurat militer dan darurat perang, agar jelas peran dan keikutsertaan TNI. Ini diatur dalam UU Keadaan Bahaya. Karena trauma masa lalu seperti DOM di Aceh dan kekhawatiran militer akan berkuasa kembali, kebanyakan kita menjadi “alergi” dengan keadaan darurat. Diciptakan istilah “operasi militer terbatas”, “operasi keamanan melibatkan militer” dan sebagainya adalah karena trauma dan kekhawatiran tersebut. TNI menyatakan siap, bila diputus oleh pemerintah dan DPR. Ini memang merupakan dilema, namun sesuai dengan UU yang berlaku serta prosedur yang ada, antara lain persetujuan DPR, harus ada keputusan, dengan perhitungan risiko dan HAM. Dengan mengetahui fungsi-fungsi utama Polri sebagai Kepolisian Nasional Indonesia, maka hubungan dengan daerah otonomi, baik tingkat I maupun tingkat II, kiranya jelas, bahwa wewenang penyidikan (seperti menangkap dan penahanan tersangka), tidak mungkin diberikan kepada Gubernur, Bupati/Walikota daerah otonom. Presiden dan Kapolri pun tidak boleh memerintahkan penangkapan dan menahan seseorang tanpa memperhatikan persyaratan dalam undang-undang. Pejabat pimpinan Polri (Kapolda dan Kapolres) berkewajiban memberikan “gambaran” keadaan kamtibmas di wilayahnya kepada Gubernur, Bupati/Walikota, DPRD Tingkat I dan DPRD Tingkat II, demikian pula mengenai kondisi Polri di wilayahnya. Di bidang preventif langsung dan preventif tidak langsung, Gubernur dan Bupati/Walikota justru harus berperan aktif, sebagai pimpinan Muspida. Tugas

Polri dalam membina, melakukan koordinasi dan pengawasan bentuk-bentuk keamanan swakarsa, peran pejabat-pejabat tersebut sangat menentukan. Memang, sikap dan cara kerja Kapolda dan Kapolres harus berubah dari masa lalu agar menjadi mitra yang membantu keberhasilan tugas pimpinan pemerintah otonom. Petunjuk dan pedoman baru Polri ini harus diberikan oleh Kapolri selaku pimpinan Kepolisian Nasional, dalam bentuk “manuals” dan dalam pendidikan. Bila misalnya, Gubernur dan Bupati mengetahui kelemahan dan kekurangan Kapolda dan Kapolres di wilayahnya, mereka dapat melaporkan kepada atasan langsung Kapolri atau Kapolda, bahkan mengusulkan penggantian Kapolda atau Kapolres yang bersangkutan dengan alasan-alasan yang jelas. Dengan demikian, para Gubernur dan Bupati/Walikota tidak perlu khawatir bahwa mereka tidak mempunyai “kuasa” sama sekali dalam keamanan dan ketertiban masyarakat di daerahnya. Malaysia, negara federal dengan *National Police System* tidak ada masalah antara polisi dan negara bagian. Di seluruh dunia, kesatuan kepolisian yang penting dan paling dekat dengan masyarakat, disebut “*Basic Police Unit*” (BPU) yang di Indonesia disebut “*Komando Operasional Dasar*” (KOD), yaitu Polres dengan Polsek sebagai ujung tombaknya. Keberhasilan Polri sebagai penegak hukum, sebagai pengayom, pelindung dan pelayanan masyarakat akan tergantung dari kinerja dan perilaku anggota Polri di tingkat Polres. Indonesia yang dewasa ini sedang dilanda krisis multi dimensional yang membuat keadaan

tidak normal, khususnya di bidang politik dan keamanan, hendaknya jangan membuat kebijaksanaan yang merugikan untuk jangka sedang dan jangka panjang. TNI, Polri, pemerintahan daerah otonom, dalam membenahan diri masing-masing harus tetap berpegang pada tujuan reformasi, seperti demokratisasi, *civil society*, *good governance*, supremasi hukum yang memberi kepastian hukum serta perlindungan atas jiwa, harta benda

dan hak azazi seluruh penduduk dan orang asing, tanpa membeda-bedakan suku, agama, ras dan antar golongan.

Prioritas utama untuk memulihkan keadaan yang terpuruk dewasa ini adalah stabilitas politik dan keamanan yang akan memungkinkan pemulihan ekonomi dan pembangunan nasional pada umumnya. Kiranya hal-hal tersebut di atas dapat menjadi tambahan masukan bagi DPR dan pemerintah. ■



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS UDAYANA

Kampus Bukit-Jimbaran Telepon: (0361) 701812, 701954, 701797, Fax: (0361) 701907



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS UDAYANA
PROGRAM MAGISTER MANAJEMEN
IJJN DIKTI No.372/DIKTI/Kep/1998

**Mengucapkan: Selamat kepada Bapak Jenderal Polisi Drs. Da'i Bachtiar
Sebagai Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia**



PT. SUMBAHAN WIRAKARTIKA

Gedung Cawang Kencana, 1st Floor Suite 101
Jl. May. Jend. Sutoyo, Kav. 22, Jakarta 13630
Tel. 8002587, 8011346-350 Ext. 1220, Fax. 8002588
Jl. Sindang Asih, Teratai Kramat Watu, Cilegon, Banten

Mengucapkan
Selamat kepada

Bapak Jenderal Polisi Drs. Da'i Bachtiar
Sebagai Kepala Kepolisian
Negara Republik Indonesia.