

# POLRI DALAM KABINET PERSATUAN NASIONAL PADA ERA REFORMASI

(Oleh Brigjen. Pol. Drs. Abdussalam, SH, MH.)

## 1. Current Issue.

a. Hujatan yang dialamatkan baik kepada Pejabat pemerintah R.I. (executif), Pejabat yudikatif, Pejabat legislatif dan TNI termasuk Polri selama ini menyangkut HAM, terutama tindakan kekerasan aparat keamanan, daerah operasi militer, penculikan terhadap aktivis, tindak pidana KKN, tindak pidana yang bermuatan politik **tidak melalui proses penegakan hukum secara tuntas**. Bila dilaksanakan proses penegakan hukum hanya merupakan rekayasa pejabat eksekutif yang dapat mengintervensi lembaga yudikatif maupun lembaga legislatif. Jadi selama dalam pemerintahan orde baru dan pemerintahan Transisi B.J. Habibie adalah kekuasaan yang mengendalikan **Hukum, bukan Hukum yang mengendalikan kekuasaan**. Karena kekuasaan yang mengendalikan hukum, maka peran TNI atau saat itu adalah **ABRI yang didalamnya termasuk Polri yang sangat menonjol dengan tindakan-tindakan yang sangat arogan terhadap masyarakat yang berseberangan atau beroposisi dengan Pemerintah tanpa melalui proses Hukum**. Apakah Pemerintah R.I. dengan

**Presiden R.I. KH. Abdurrahman Wahid dan Wakil Presiden R.I. Megawati Soekarno Putri akan mengulang lagi praktek-praktek penyelenggaraan negara seperti dalam pemerintahan orde baru dan pemerintahan Transisi B.J. Habibie, dimana hukum lumpuh dan tidak berfungsi sama sekali dalam menghadapi masalah-masalah tersebut di atas. Apa sebab terjadi demikian ? Karena aparat penegak hukum sangat ditentukan oleh Badan Eksekutif terutama Polri selaku aparat penegak hukum terdepan merupakan bagian integral dari ABRI**. Oleh karena itu, Polri tidak dapat mandiri dan mengembangkan profesionalisme sebagai salah satu komponen dalam sistem peradilan pidana.

b. Permasalahan yang dihadapi Polri, antara lain :

1. Otonomi daerah akan mengurangi masukan pemerintah pusat, yang hanya akan menerima 25% saja dari hasil yang didapatkan di daerah-daerah, hal ini membawa konsekuensi perampangan organisasi pemerintah pusat dalam rangka mengurangi pembiayaan dengan mendorong

sebanyak mungkin urusan tingkat pusat termasuk kepolisian.

2. Perlu dilakukan pengurangan terhadap fungsi-fungsi kepolisian pada tingkat pusat, sehingga tinggal menyisakan tugas investigasi (penegakan hukum) yang berlingkup nasional dan internasional seperti FBI di USA.

3. Polisi tidak boleh diorganisir seperti TNI dalam bentuk angkatan (memiliki kekuatan besar) di seluruh Indonesia.

c. Peran penegakan hukum, pelindung, pengayom, pelayan dan pembimbing masyarakat sebagai wujud pelaksanaan tugas pemeliharaan keamanan dalam negeri, nampaknya belum diterima secara luas oleh masyarakat. Hanya cendekiawan yang dapat memahami dengan sebaik-baiknya selebihnya masih menggunakan paradigma lama, bahwa TNI adalah yang bertanggung jawab di bidang keamanan termasuk didalamnya keamanan dalam negeri. Keadaan demikian lebih diperburuk lagi dengan keengganan pimpinan Dephankam (sekarang Dephan) untuk melepaskan Polri mandiri (nyanyiannya aku masih seperti yang dulu). Ditambah lagi dengan kenyataan dalam Kabinet Persatuan Nasional masih terdapat Menko Polkam dengan alasan Polri masih belum mampu melaksanakan tugasnya sendiri, Polri masih lemah, Polri masih memerlukan bimbingan dan sebagainya, sehingga masih perlu dimantapkan dibawah Departemen

Pertahanan atau departemen yang lain, jangan terburu-buru memisahkan diri.

d. Menyangkut kedudukan Polri ini berkembang pendapat-pendapat sebagai berikut : (1) Polri Mandiri dilakukan secara bertahap dan untuk sementara tetap berada di bawah koordinasi Departemen Pertahanan, (2) Polri yang bertugas sebagai pemelihara Keamanan Dalam Negeri berada dalam lingkup Menko Polkam, (3) Polri harus diotonomikan dalam arti dibentuk Polisi daerah yang dibawah kekuasaan Gubernur/Kepala daerah, sementara itu di tingkat Pusat hanya mengurus investigasi saja, (4) Polri merupakan Lembaga Negara Setingkat Menteri sejajar dengan Panglima TNI, Jaksa Agung dan Gubernur Bank Indonesia, (5) Polri tidak akan mandiri selama masih dibawah jabatan politis, yang akan selalu diintervensi oleh kepentingan-kepentingan politik, (6) Pejabat Kapolri dipilih Presiden atas persetujuan DPR, begitu pula pejabat Kapolda dipilih Gubernur atas persetujuan DPRD, (7) Kemandirian Polri perlu diikuti dengan pengawasan yang baik dan ketat untuk mengontrol kewenangan tersebut baik melalui DPR, masyarakat/LSM, Media massa dan internal control yang mandiri.

## 2. Pembahasan.

a. Tugas, Fungsi dan Peranan Polri. Negara memiliki 2 (dua) tugas utama bagi rakyatnya yaitu tugas di bidang Keamanan (*Security*) dan tugas di

bidang Kesejahteraan (*Prosperity*). Tugas di bidang Security dibagi kedalam dua bidang yaitu : (1) **National Security** (Keamanan Nasional), yang bertugas mengamankan negara terhadap ancaman dari luar (musuh), melalui upaya **Pertahanan**, yang pelaksanaannya dilakukan oleh TNI, dengan menggunakan pendekatan **militer (Operasi Tempur)**. (2) **National Public Safety** (Keselamatan Nasional atau dikenal dengan istilah Keamanan Dalam Negeri) yang bertugas untuk menangani ancaman yang bersumber dari dalam negeri yang pelaksanaannya dilakukan oleh Polri bersama Aparat Penegak Hukum lainnya dengan menggunakan pendekatan Hukum (Operasi Kepolisian).

Tugas, fungsi dan peranan Polisi di semua Negara dalam penegakan hukum adalah sama wewenangnya berdasarkan asas **legalitas** dan asas **kewajiban** (diskresi) agar hukum dapat hidup dan berfungsi sebagai :

(1) **Pengendali masyarakat** untuk menekan jumlah gangguan keamanan dalam negeri yang berwujud tindak pidana baik dilakukan individu, terorganisir maupun secara massa dengan mengadakan patroli-patroli, razia-razia serta operasi-operasi Kepolisian pada tempat-tempat rawan kriminalitas baik FKK, PHH maupun AF terutama tindak pidana konvensional dan tindak pidana tanpa korban (judi, pelacuran, Narkoba). Tindakan-tindakan tersebut

diambil untuk mengendalikan tingkah laku warga/masyarakat tidak berbuat melanggar hukum. Jadi kesempatan untuk melakukan tingkah laku melanggar hukum, norma sosial dan norma agama dicegah, sehingga ruang gerak kesempatan untuk melakukan tindak pidana dan gangguan keamanan dalam Negeri dapat ditekan seminimal mungkin, walaupun niat untuk melakukan masih tetap ada.

(2) **Alat rekayasa sosial** untuk memantapkan sistem keamanan swakarsa dengan melakukan pembinaan dan pemberian ketrampilan agar masyarakat memiliki daya cegah, daya tangkal dan daya lawan terhadap setiap tindak pidana dan gangguan keamanan dalam negeri kepada satuan pengamanan lingkungan kerja, lingkungan umum, Hansip dan Kamra, penjaga pos kamling dan warga masyarakat.

(3). **Mekanisme integrasi** terhadap berbagai kepentingan warga masyarakat dan juga berlaku baik tidak ada konflik maupun setelah ada konflik. Dalam hal ini yang diperlukan adalah kebenaran dan keadilan. Jangan sampai tindakan Polisi diskriminatif, tapi harus betul-betul tindakannya tidak memandang siapa pelanggarnya, tapi kesemuanya harus mendapat pelayanan sama tanpa membedakan suku, ras, antara golongan dan agama. Siapapun yang melanggar hukum harus diproses hukum dan diambil tindakan serta bertindakan netral tanpa dan rasa

arogansi yang dapat menimbulkan bibit perpecahan dan menyebarkan issue-issue yang membahayakan persatuan dan kesatuan masyarakat, bangsa dan Negara R.I.

#### (4). Penegak hukum dan pencegahan tindak pidana

sampai pelimpahan berkas perkara kepada Jaksa Penuntut umum. Dalam hal ini **integrated criminal justice system**, karena fungsi penegakan hukum dan pencegahan tindak pidana tidak hanya ditentukan oleh Polisi saja, tapi **Jaksa Penuntut Umum, Hakim dan Pengacara** mempunyai kewajiban untuk mencari sebab-sebab tindak pidana yang terjadi dan mencari cara mengatasi tindak pidana dan gangguan keamanan Dalam Negeri yang terjadi.

Fungsi hukum tersebut tidak punya arti apa-apa tanpa ada yang menerapkan dalam segala aspek kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan hukum. Siapakah yang dapat diharapkan untuk menerapkan fungsi hukum tersebut kalau bukan Polisi ? Mengapa harus Polisi ? Karena Polisilah sebagai ujung tombak aparat penegak hukum di lapangan yang langsung membaur dan bersentuhan dengan masyarakat serta memiliki wewenang memutus sendiri tanpa harus lebih dulu melaporkan kepada atasan dengan berdasarkan kepada asas kewajiban dan asas legalitas. Dalam memutus tersebutlah ia akan menentukan fungsi hukum mana yang dilaksanakan dan tujuan hukum yang

mana yang dicapai, apakah fungsi hukum sebagai alat pengendalian sosial atau sebagai alat rekayasa sosial atau sebagai mekanisme untuk integritas dengan tujuan hukum yang dicapai, apakah kemanfaatan atau keadilan atau kepastian hukum ?

Dalam TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN tahun 1999-2000, tanggal 19 Oktober 1999 dalam Missi, antara lain menyebutkan pada butir 4. Penjaminan kondisi aman, damai, tertib dan ketentraman masyarakat. Butir 5, Perwujudan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya **supremasi hukum dan Hak Asasi Manusia** berdasarkan keadilan dan kebenaran. Dalam arah kebijakan hukum, antara lain menyebutkan pada butir 1, Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka **supremasi hukum dan tegaknya negara hukum**. Butir 3, Menegakan Hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, **supremasi hukum serta menghargai hak asasi manusia**. Butir 5, meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan serta pengawasan yang efektif. Butir 8, Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi,

kolusi dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran. Butir 9, Meningkatkan pemahaman dan kesadaran serta meningkatkan perlindungan, penghormatan dan penegakan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan. Butir 10, Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas. Substansi hukum yang terdapat dalam GBHN merupakan substansi fungsi dan tujuan hukum yang diterapkan dan dilaksanakan di semua negara-negara serta berlaku universal. Oleh karena itu substansi hukum tersebut akan hidup dan tegak harus ada lembaga atau institusi yang bertanggung jawab. Tanpa adanya intervensi dari manapun terutama Badan Eksekutif dan Legislatif. Di negara-negara manapun tugas, fungsi dan peranan hukum tersebut oleh Undang-undang atau hukum dilimpahkan kepada Polisi sehingga tugas, fungsi dan peranan hukum tersebut secara otomatis menjadi tugas, fungsi dan peranan Polisi. Apa sebab? Karena Polisi sebagai aparat penegak hukum terdepan. Tugas, fungsi dan peranan Polisi akan semakin berat dengan semakin bertambahnya produk Undang-undang, baik daerah, nasional maupun internasional, sehingga lingkup tugas, fungsi dan peranan polisi meliputi lingkup Daerah termasuk penegakan hukum/Perda lingkup kasus antara Daerah/Propinsi, lingkup nasional dan lingkup internasional. Bila kedudukan Polri tidak segera di bawah

Presiden R.I. selaku Kepala Negara dengan Kapolri diangkat oleh Presiden R.I. dengan persetujuan DPR R.I., maka Polri dalam melaksanakan tugas, fungsi dan peranannya akan mengalami hambatan serta masih besar pengaruh kekuasaan (politik) dalam memberikan warna terhadap kemandirian Polri sehingga Polri tidak dapat secara penuh dapat melaksanakan tugas, fungsi dan peranan Polri dalam mengemban misi dan arah kebijakan hukum yang ditetapkan GBHN, yang hanya diberi waktu lima tahun. Mengenai Polri harus diotonomikan dalam arti dibentuk Polisi Daerah yang dibawah kekuasaan Gubernur/Kepala Daerah adalah kurang tepat, karena Undang-undang telah memberikan wewenang sebagai berikut :

- (1) Koordinator dalam memberikan petunjuk dan pembinaan teknis Penyidik Pegawai Negeri Sipil dari tingkat daerah sampai pusat.
- (2) Polri selaku penyidik dalam melakukan penyidikan perkara meliputi perkara pidana daerah, pidana antara daerah, pidana nasional dan pidana antara negara. Bila Polri di daerah di bawah kekuasaan Gubernur akan menimbulkan masalah dalam melakukan penyidikan antara daerah, tingkat nasional dan antara negara.

Dengan kendala dan hambatan tersebut, maka Polri yang tepat adalah Polisi Nasional sama dengan negara Asean, Jepang, Jerman bahkan Amerika Serikat sudah mengarah pada

Polisi Nasional. Sedangkan Polisi di Indonesia sewaktu pemerintah yang lalu sampai saat ini telah menjadi Polisi Nasional dari tingkat pusat sampai ke tingkat pos polisi terdepan. Bila yang menjadi hambatan karena adanya otonomi daerah, maka akan mengurangi pemasukan pemerintah pusat, konsekuensi perampangan organisasi pemerintah pusat dalam mengurangi pembiayaan pada tingkat pusat. Hal ini bagi Polri dapat mengatasinya, karena Polri juga telah memberikan pemasukan anggaran kepada kas negara dari dana SSSB, Samsat dan SIM yang selama ini tidak dapat digunakan secara langsung oleh Polri dalam pembiayaan pembinaan dan operasional Polri di lapangan, karena untuk menggunakan anggaran tersebut harus melalui prosedur kepada Dephankam dan Mabes ABRI, walaupun dari Depkeu telah menyalurkan 100% kepada Dephankam tapi sampai kepada Polri dana tersebut baru 25% dari dana yang dimasukkan kepada negara. Bila dalam organisasi Polri telah mandiri dibawah langsung Presiden R.I. maka dalam pengelolaan anggaran tersebut akan dapat langsung kepada Polri tanpa melalui Dephankam.

**b. Keuntungan bila Polisi dalam bentuk Polisi Nasional dibawah langsung Presiden R.I., yaitu :**

1). Polri, komitmen dan konsisten dalam mengemban misi dan arah Kebijakan Hukum yang ditetapkan GBHN tanpa adanya intervensi

manapun.

2). Polri semakin profesional dalam proses penyidikan tindak pidana baik pada lingkup daerah, lingkup antara daerah, lingkup nasional maupun lingkup antar negara (internasional) tanpa adanya intervensi dari pihak manapun.

3). Pada daerah-daerah yang mendapat income minim, maka Polri dapat membantu secara penuh baik untuk pembinaan kekuatan maupun operasional kepolisian dari pendapatan Polri yang didapat dari pengelolaan dana SSSB, Samsat dan SIM.

**c. Kerugian bila polisi dibentuk Polisi Nasional dan Polisi Daerah dibawah kekuasaan Gubernur yaitu:**

1) Polisi Nasional sulit untuk mengkoordinasikan penyidikan bila terjadi tindak pidana antara daerah, tingkat nasional dan pidana antara negara (internasional) karena polisi daerah dibawah kekuasaan Gubernur.

2) Adanya perbedaan pendapatan gaji antara polisi daerah karena tergantung pada pendapatan daerah yang tidak sama, hal ini akan mempengaruhi aspek kesejahteraan, tingkat profesionalisme dan mental kejuangan serta karakter Polri yang berbeda yang sulit untuk dibina.

3). Polisi daerah dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan (politik) bukan untuk melaksanakan tugas, fungsi dan peranan hukum yang ditetapkan dalam GBHN pada misi dan arah kebijakan hukum.

### 3. Saran-saran.

Demikian pembahasan tersebut, dan berdasarkan GBHN yang dalam pelaksanaannya harus dipertanggung jawabkan setiap tahun dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat oleh Presiden R.I. selaku Mandataris MPR R.I., untuk mempercepat proses pencapaiannya maka kami sarankan sebagai berikut :

a. Agar amandemen UU No. 28 tahun 1997 tentang Polri segera disahkan oleh badan Legislatif dan Eksekutif, sehingga Polri akan segera mengadakan swit mental dalam merubah tingkah laku untuk mengemban misi dan arah kebijakan hukum yang ditetapkan GBHN.

b. Kedudukan Polri dibawah Presiden R.I. sebagai Polisi Nasional dari tingkat pusat sampai tingkat polisi sektor. **Pengangkatan Kapolri oleh Presiden R.I. atas persetujuan DPR R.I. dengan calon-calonnya ditunjuk oleh Presiden R.I. atas dasar kriteria penilaian-penilaian yang ditentukan, diajukan kepada DPR R.I. untuk mendapatkan persetujuan mana yang akan dipilih. Pemilihan Kapolda, calon-calonnya disiapkan oleh Kapolri atas dasar kriteria penilaian yang ditentukan, baru diajukan kepada DPRD untuk dipilih mana yang terbaik.**

c. Hasil pengelolaan dana dari SSSB, Samsat, SIM yang disetorkan kepada Kas Negara dikembalikan lagi kepada Polri secara langsung oleh Depkeu untuk digunakan sebagai tambahan APBN dalam pembiayaan pembinaan

kekuatan dan operasional kepolisian dari tingkat pusat sampai tingkat Polsek, tanpa melalui Departemen Pertahanan.

d. Pengawasan pelaksanaan tugas Polri perlu dirumuskan dengan cermat baik melibatkan DPR R.I./DPRD, masyarakat pada khususnya dan LSM-LSM, Media Massa dan internal control yang diharapkan semakin mandiri, tidak di bawah Kepala Polisi Lembaga Penanganan Public Complain atas kinerja Polri perlu dibentuk dengan anggota dari tokoh-tokoh masyarakat di kepalai oleh Wakil Kepala Polisi.

### 4. Penutup.

Semoga saran-saran tersebut dapat segera ditindak lanjuti dalam rangka menjawab current issue dan untuk tercapainya misi dan arah kebijakan hukum yang ditetapkan dalam GBHN. Bila dalam pemerintahan lebih mengutamakan **Supremasi hukum**, maka **prioritas utama** harus Polri segera **dikokohkan dan disahkan amandemen UU No. 28 tahun 1997 tentang Polri.**