

KEPOLISIAN DALAM TATA-PEMERINTAHAN

Setiap negara selalu mempunyai fungsi kepolisian untuk kepentingan perlindungan dan keamanan internal warga masyarakat. Karena tugasnya yang bersifat internal itu, maka di negara federal, fungsi kepolisian melekat di tiap-tiap negara bagian. Dalam Konstitusi Amerika Serikat, "*police power*" diatur dalam Amendmen ke-X dengan mendelegasikan kewenangan untuk mengatur kepentingan masyarakat, yaitu "*to enact measures to preserve and protect the safety, health, welfare, and morals of the community*". Kewenangan federal untuk mengatur terbatas dan dibatasi hanya sepanjang ditentukan dalam undang-undang dasar. Ditegaskan dalam Amendmen ke-X itu bahwa "*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people.*" Kewenangan kepolisian yang tidak didelegasikan oleh konstitusi kepada United States, atau juga tidak didelegasikan ke negara-negara bagian, merupakan kekuasaan asli tiap-tiap negara bagian masing-masing atau kekuasaan rakyat".

Berdasarkan doktrin mengenai kekuasaan kepolisian (*police powers*) inilah, maka semua peraturan perundangan yang dinilai tidak sejalan dengan tujuan "*to preserve and protect the safety, health, welfare, and morals of the community*" selalu dianggap inkonstitusional di Amerika Serikat. Bahkan, "*police power*" juga lah yang dijadikan dasar bagi kewajiban dan tanggungjawab negara untuk melindungi kehidupan, kebebasan, dan hak milik warga Amerika Serikat (*life, liberty and property*). Misalnya, polisi juga bertanggungjawab untuk melindungi masyarakat dari tindakan pemerintahan yang mengambil kekayaan individu rakyat atau ikut campur atau mengganggu kebebasan warga untuk memiliki dan menikmati hak milik pribadinya. Ini yang disebut sebagai '*the taking*', seperti menarik pajak dan pungutan-pungutan liar tanpa dasar undang-undang, atau pun '*treshpassing*' tanpa alasan yang sah, dan sebagainya. Dengan perkataan lain, polisi melindungi warga masyarakat bukan saja dari ancaman secara warga masyarakat, tetapi juga dari ancaman aparat pemerintah yang mengatasnamakan kekuasaan umum.

Dalam Konstitusi Amerika Serikat tidak ditentukan secara eksplisit keharusan pemerintah Negara bagian membentuk organisasi kepolisian. Namun, dari ketentuan yang biasa disebut sebagai "*the police power*" tersebut itulah, maka negara-negara bagian mengatur dan membentuk organisasi kepolisiannya masing-masing. Tentu saja hal ini sangat berbeda dari pengalaman Indonesia. Indonesia berbentuk Negara Kesatuan. Artinya, Negara Indonesia hanya ada 1, yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Karena itu, organisasi kepolisian kita juga hanya ada 1 saja, yaitu Kepolisian Republik Indonesia, disingkat POLRI. Polri merupakan produk sejarah yang panjang, karena itu singkatannya pun tidak dapat lagi diubah selain POLRI. Padahal sejak Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, Pasal 30 UUD 1945 menggunakan sebutan "Kepolisian Negara Republik Indonesia" sebagai nama yang dapat disingkat menjadi KNRI, bukan lagi POLRI. Singkatan nama ini tentu tidak konsisten jika dibandingkan dengan Tentara Nasional Indonesia yang disingkat TNI.

Dengan rangkaian sejarahnya yang panjang itu, POLRI tumbuh dan berkembang sebagai satu kesatuan institusi kepolisian yang utuh seperti halnya TNI. Karena itu, dalam Pasal 30 ayat (4) UUD 1945, ditegaskan, "Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat Negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan

hukum". Sedangkan Pasal 30 ayat (3) menentukan bahwa "Tentara Nasional Indonesia.... sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara". Dengan demikian, baik POLRI maupun TNI sama-sama merupakan alat negara, artinya bukan alat pemerintah apa lagi alat partai politik, dan kedua organisasi merupakan satu kesatuan institusi yang bersifat nasional yang tidak dapat dipecah-pecah atas dasar kedaerahan.

Karena itu, dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak mungkin mengembangkan pengertian tentang struktur organisasi kepolisian seperti yang dipraktikkan di lingkungan negara-negara federal, seperti di Amerika Serikat yang memiliki struktur organisasi yang terdesentralisasi. Di Indonesia, desentralisasi urusan-urusan dan struktur organisasi kepolisian itu hanya ada dalam rezim Republik Indonesia Serikat berdasarkan Konstitusi RIS Tahun 1949. Sedangkan berdasarkan UUD 1945, kekuasaan kepolisian tidak termasuk objek kebijakan desentralisasi atau otonomi daerah menurut undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku dalam sistem konstitusional Negara Kesatuan.

Sekarang yang menjadi masalah adalah apakah pengorganisasian institusi kepolisian itu, seperti sekarang, dapat dibenarkan tidak simetris dengan TNI? Di zaman Orde Baru TNI dan POLRI terintegrasi dalam organisasi ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia). Polri diperlakukan setara dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Di samping ada ABRI, ada pula jabatan Menteri Pertahanan dan Keamanan (Menhankam) yang biasanya selalu dijabat oleh perwira tinggi tentara. Sekarang setelah reformasi, sesuatu dengan amanat Ketetapan MPR dan juga amanat Pasal 30 UUD 1945, POLRI dipisahkan dari TNI. Bahkan Departemen Pertahanan dan Keamanan diubah menjadi Departemen Pertahanan (Dephan) saja yang melakukan fungsi koordinasi dengan TNI saja, sedangkan POLRI tidak lagi dikoordinasikan oleh Dephan yang kemudian sekarang berubah menjadi Kemhan (Kementerian Pertahanan). POLRI dianggap langsung dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator atas nama Presiden, sedangkan TNI dikoordinasikan oleh Menteri Pertahanan.

Perubahan struktural jalur komando dan jalur koordinasi ini jelas timpang dan tidak simetris, seolah-olah kepolisian menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan tentara. Oleh karena itu, banyak bermunculan ide untuk menempatkan kembali organisasi kepolisian dalam lingkup koordinasi salah satu kementerian. Ada empat alternatif yang dapat dipilih mengenai hal ini, yaitu (i) kepolisian dikembalikan lagi agar berada dalam satu koordinasi dengan TNI, yaitu dalam lingkungan Kementerian Pertahanan dan Keamanan (Kemhankam) seperti di zaman Orde Baru; dikoordinasikan dalam lingkup (ii) Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri), (iii) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemhukham), atau (iv) kementerian sendiri, yaitu Kementerian Keamanan. Semua pilihan ini sama-sama mempunyai kelebihan dan kelemahannya masing-masing, tetapi yang penting untuk diluruskan adalah bahwa kementerian-kementerian yang dimaksudkan tersebut bukanlah dalam rangka subordinasi terhadap organisasi kepolisian, melainkan hanya untuk maksud koordinasi. Hal yang sama juga terkait dengan hubungan antara TNI dengan Kementerian Pertahanan, keduanya bersifat koordinasi, bukan subordinasi.

Problem istilah "di bawah". Dalam pembicaraan sehari-hari, sangat sering terjadi orang menggunakan perkataan "di bawah" yang menggambarkan makna subordinasi, bukan koordinasi. Misalnya dikatakan, "Karena TNI berada di bawah Kementerian, maka POLRI juga harus berada di bawah

salah satu kementerian”. Ada lagi yang menyatakan bahwa “TNI berada di bawah Kementerian, sedangkan POLRI langsung berada di bawah Presiden”. Semua pernyataan-pernyataan demikian ini sesungguhnya merupakan salah-kaprahan. Penggunaan perkataan “di bawah” berakibat fatal, karena hubungan antara TNI dan Kementerian Pertahanan dianggap sebagai hubungan yang bersifat subordinatif, bukan koordinatif. Pihak TNI merasa cemburu, mengapa POLRI langsung berada “di bawah” Presiden, sedangkan TNI berada di bawah Menteri. Sebaliknya, pihak POLRI yang sudah merasa menikmati posisi langsung berada di bawah Presiden, merasa harus bertahan tidak mau diturunkan lagi derajatnya menjadi di bawah Menteri.

Dalam sistem pemerintahan presidential Indonesia berdasarkan UUD 1945, Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan sebagai “*single executive*”. Pada pokoknya semua kekuasaan yang berasal dari rakyat dimandatkan dan didelegasikan kepada Presiden sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan itu. Hanya saja, untuk kepentingan checks and balances sesuai dengan prinsip negara hukum dan demokrasi, kekuasaan rakyat yang tercermin dalam jabatan Presiden itu dibatasi secara konstitusional dengan cara menyerahkan sebagian urusan kepada cabang-cabang kekuasaan dan institusi-institusi independen lainnya, seperti MPR, DPR, MK, MA, BPK, dan lembaga-lembaga atau komisi-komisi negara yang bersifat independen, termasuk TNI dan POLRI dalam menjalankan tugas konstitusionalnya masing-masing.

Karena itu, Negara Kesatuan Republik Indonesia dipimpin oleh seorang Presiden dan karena itu semua institusi berada dalam jangkauan koordinasi oleh Presiden, dan bahkan dalam lingkup eksekutif semua berada di bawah kekuasaan Presiden secara subordinatif. POLRI dan TNI sama-sama termasuk cabang kekuasaan eksekutif dan karenanya berada di bawah Presiden. Akan tetapi, dalam pelaksanaan operasionalnya, Presiden memerlukan para pembantu, dan itulah yang disebut sebagai menteri, yaitu untuk melakukan fungsi koordinasi. Karena itu, baik TNI maupun POLRI tidak perlu merasa tidak di bawah Presiden, dan jangan pula mempersepsi diri seolah-olah berada di bawah Menteri. Tugas menteri hanyalah koordinasi, bukan membawahi.

Namun demikian, meskipun kepolisian dan juga TNI berada di bawah kekuasaan eksekutif dan dipimpin oleh Presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, baik TNI maupun POLRI menurut Pasal 30 UUD 1945 adalah alat negara, bukan lagi alat pemerintahan seperti yang dipersepsikan dalam sistem pemerintahan pra-reformasi. Ketentuan UUD 1945 dalam Pasal 30 ayat (3) untuk TNI dan ayat (4) untuk POLRI sangat jelas menegaskan hal itu. Secara konstitusional, POLRI dewasa ini, adalah alat negara, sehingga kedudukannya sebagai bawahan Presiden, terkait dengan pengertian Presiden sebagai Kepala Negara, bukan dalam konteks kepala dengan fungsi pemerintahan dalam arti teknis. Dengan demikian, sudah seharusnya, kedudukan Kapolri dan demikian pula Panglima TNI dalam sidang kabinet, yaitu sidang aparatur pemerintahan dalam menetapkan kebijakan-kebijakan pemerintahan harus dievaluasi kembali.

Demikian pula dalam rangka menjamin independensi POLRI dan TNI, kedudukannya sebagai objek pengawasan oleh DPR-RI juga perlu dievaluasi. Untuk keperluan apakah TNI dan POLRI diundang untuk mengikuti Rapat Dengar Pendapat di Komisi III atau di Komisi I DPR-RI secara periodik dengan perlakuan yang setara dengan menteri-menteri kabinet yang juga secara periodic dipanggil dalam

sidang-sidang RDP dengan DPR-RI. Keterlibatan DPR-RI dalam pengangkatan Panglima TNI dan Kepala POLRI sudah ditambahkan di era pasca reformasi ini, yaitu dengan penguatan fungsi DPR dengan tambahan hak untuk mengkonfirmasi (*the right to confirm*) usulan pengangkatan Kapolri dan Panglima TNI melalui hak DPR untuk memberikan persetujuan atau penolakan terhadap calon Kapolri dan calon Panglima TNI. Hak untuk memberikan persetujuan atau penolakan atau yang dikenal sebagai "*the right to confirm*" itu merupakan konsekuensi atau sebagai varian teknis yang dikaitkan dengan fungsi pengawasan DPR menurut UUD 1945.

Namun dalam menjalankan tugas konstitusionalnya secara operasional di lapangan, harus dijamin kedudukannya sebagai alat negara yang bersifat independen. Karena itu, tidak seharusnya, dalam pelaksanaan tugas-tugas operasional, TNI dan POLRI dibebani oleh hak-hak yang bersifat politis dan berkenaan dengan kebijakan, baik dalam forum di DPR maupun dalam forum kabinet di lingkungan pemerintahan. Kapolri dan demikian pula Panglima TNI bukanlah anggota Kabinet dan karena itu sebaiknya tidak diperlakukan sebagai peserta dalam sidang-sidang kabinet. Demikian pula dalam rapat-rapat komisi di DPR, Panglima TNI dan Kapolri cukup diwakili oleh pejabat politik yang menjalankan fungsi koordinasi terhadap Polri dan TNI. Dengan demikian, baik Polri maupun TNI dapat dijauhkan dari pengaruh-pengaruh forum-forum pengambilan keputusan yang bersifat politik. Jikalau diperlukan adanya rapat koordinasi antara menteri atau menteri koordinator atau bahkan dengan Presiden sebagai kepala negara, maka sewaktu-waktu dan kapan saja, Presiden dapat memanggil Panglima TNI, dan Kapolri beserta pimpinan lembaga-lembaga penegak hukum lainnya, seperti Jaksa Agung dan Ketua KPK dalam suatu rapat yang tersendiri yang bukan merupakan rapat kabinet yang dihadiri oleh para politisi yang menduduki jabatan menteri.

Dengan demikian, kita benar-benar membedakan kedudukan konstitusional kepolisian sebagai alat negara, dari pengertian sebelumnya dimana polisi dan juga TNI dapat dikendalikan oleh kepentingan-kepentingan politik yang timbul dalam lingkungan pergaulan melalui forum-forum politik, baik di lingkungan cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif. POLRI adalah alat negara, bukan dan tidak boleh dipersepsi dan difungsikan sebagai alat kekuasaan, alat politik untuk kepentingan golongan, apalagi untuk kepentingan pribadi.