

PERAN POLRI DALAM KERANGKA KERJA SISTEM KEAMANAN NASIONAL

Indria Samego

Pendahuluan

Polri pasca Orde Baru adalah Polri yang berbeda dengan masa sebelumnya. Bila selama rejim pembangunan Polri dijadikan sebagai instrumennya, sekarang tidak lagi. Sejak 1 April 1999, secara kelembagaan Polri keluar dari Tentara Nasional Indonesia. Sebagaimana organisasi kepolisian di negara-negara demokrasi lainnya, fungsi Polri selanjutnya adalah sebagai alat negara, penegak hukum, pelindung dan pengayom serta pelayan masyarakat. Sebagai aparatur penegak hukum, maka tidak tepat lagi bila Polri menjadi bagian dari sebuah kesatuan yang bertugas mempertahankan negara, yakni Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Untuk selanjutnya, organisasi yang dikenal sebagai pengemban Tri Brata¹ ini mesti melakukan berbagai perubahan, mulai dari paradigmatik sampai ke empirik. Tanpa semangat itu, nampaknya kepercayaan publik atas perubahan peran yang dimaksud, akan terus merosot. Bila hal ini terjadi, maka kesatuan ini tidak lagi mampu mengklaim dirinya sebagai Kepolisian Republik Indonesia, melainkan kepolisian yang jauh dari rakyat yang harus dilindungi dan dilayaninya, yakni rakyat Indonesia.

Hampir satu dasawarsa sudah kita mendengar jargon “Reformasi Menuju Polri yang Profesional”. Belakangan, jargon tadi mendapat tambahan satu kata kunci lagi, yakni “Mandiri”. Jadi lebih lengkapnya, semangat perubahan dalam tubuh Polri sekarang adalah, “Menuju Reformasi Polri yang Mandiri dan Profesional”. Di bawah kepemimpinan Kapolri Jenderal Roesmanhadi, semangat tersebut di atas diperkenalkan. Kemudian secara berturut-turut, Kapolri penerusnya Jenderal Rusdihardjo, Dai Bahtiar dan sekarang Jenderal Sutanto, mengemban moral publik untuk lebih mengoperasionalkan reformasi Polri yang dimaksud.

¹ Sesuai dengan tuntutan reformasi, Tri Brata pun mendapatkan pemaknaan baru. Bila sebelumnya menggunakan Bahasa Sanskerta, sejak Sarasehan Sespimpol 17-19 Juni 2002 di Lembang dasar dan pedoman moral Kepolisian Negara Republik Indonesia ini, dalam Bahasa Indonesia maknanya adalah: 1. Berbakti kepada nusa dan bangsa dengan penuh ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. 2. Menjunjung tinggi kebenaran, keadilan dan kemanusiaan dalam menegakkan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. 3. Senantiasa melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat dengan keikhlasan untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban. Lihat Jenderal Pol (Purn.) Awaloedin Djamin et al, *Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia: Dari Zaman Kuno sampai sekarang*, hlm. 493

Yang menjadi pertanyaan umum adalah, seberapa jauh hal itu telah dilakukan? Dalam masyarakat yang kian menuntut penerapan prinsip Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*good governance*), barangkali tidak berlebihan bila pertanyaan tersebut dikemukakan. Karena Polri merupakan aparatur negara, maka pertanggung jawaban akhirnya adalah kepada pemilik kedaulatan, yakni seluruh rakyat Indonesia. Dalam konteks *good governance*, Polri sudah sewajarnya menjalankan prinsip-prinsip yang akuntabel, transparan, menghargai kesetaraan, taat hukum dan demokratis. Bila di masa lalu pertanggung jawaban Polri kepada Panglima ABRI dan kemudian Penguasa Orde Baru, dapat dimaklumi karena demokrasi yang dimaksud masa itu adalah demokrasi terbatas (*limited pluralism*). Sekarang lain lagi, demokrasi kita sungguh-sungguh sesuai dengan konstitusi Indonesia -yang note bene telah diamandemen- yang mengatakan bahwa “kedaulatan di tangan rakyat”, maka sudah selayaknya jika Polri bertanggung jawab kepada segenap *stakeholders* negara-bangsa ini. Sebagai bagian dari aparatur negara yang bertanggung jawab pada masalah keamanan dan ketertiban masyarakat, keberadaan Polri tidak dibenarkan di luar struktur atau sistem yang ada. Demi menjaga efektivitas dan efisiensi pengelolaan keamanan dan ketertiban, Polri sudah seharusnya masuk dan menjadi bagian yang tak terpisahkan dengan sistem keamanan yang dibangun.

Untuk itulah maka reformasi Polri menjadi sebuah keniscayaan. Bila sebelumnya Polri menjadi bagian dari ABRI dan instrumen kekuasaan, sehingga sifat militeristiknya sangat terlihat, ke depan Polri harus berperilaku sipil dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Demikian juga dalam memecahkan masalah kejahatan, Polri harus profesional, tidak boleh represif. Selain itu, Polri harus lebih dekat dengan rakyat di dalam melaksanakan misi penegakan hukumnya. Menjunjung tinggi keadilan dan menghormati HAM, merupakan persyaratan lain yang harus dilakukan Polri dalam mereformasi dirinya. Dengan kata lain, dalam mewujudkan misinya, Polri harus mampu membangun citra sebagai pelindung, pengayom, pelayan masyarakat, serta pengabdian bangsa dan negara.²

Demi mendapatkan gambaran tentang seberapa jauh reformasi Polri telah terjadi dan bagaimana peran Polri dalam pengembangan sistem keamanan nasional, tentu diperlukan observasi yang bersifat holistik. Ini semata untuk menghindarkan bias tertentu, yang bisa jadi merugikan Polri atau pun masyarakat sendiri. Benar apa yang dikatakan Adrianus Meliala, bahwa kesulitan yang dihadapi Polri dalam menjalankan reformasinya “tak selamanya dan juga tak semua masalah tersebut berasal dari

² *Reformasi Berkelanjutan: Institusi Kepolisian Republik Indonesia, Bidang Sumber Daya Manusia, Kemitraan, LMUI dan Kepolisian Negara RI, Jakarta, 2006, hlm.7.*

lingkungan internal Polri itu sendiri.”³ Banyak faktor berada di luar Polri, utamanya soal anggaran buat Polri misalnya, tak semuanya ditentukan oleh Polri sendiri. Dalam sistem politik yang demokratik, tak satu rupiah pun anggaran departemen dan lembaga negara yang lepas dari peran DPR di dalamnya.

Berangkat dari asumsi seperti di atas, uraian selanjutnya berusaha menyoroti peran Polri dalam pengembangan sistem keamanan nasional dari berbagai perspektif. Pertama, dasar normatif apa yang menjadikan Polri harus menjalankan peran tersebut. Kedua, bagaimana Polri mengimplementasikan peran ideal di atas. Kekuatan apa yang mengakibatkan keberhasilan, di satu sisi, dan di sisi lain, faktor apa yang menghambatnya. Ketiga, solusi apa yang dapat ditawarkan untuk memfasilitasi kegagalan peran tersebut di masa depan.

Fungsi Ideal Polri

Reformasi memberi kesempatan seluas-luasnya kepada kita untuk melakukan pemikiran ulang (*rethinking*) tentang berbagai aspek kehidupan bernegara. Belajar dari pengalaman sejarah politik selama ini, ternyata, jiwa kemerdekaan yang terkandung dalam UUD 1945 belum sepenuhnya dilaksanakan secara optimal. Kedaulatan rakyat yang merupakan pangkal tolak Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) lebih banyak dijadikan retorika ketimbang dilaksanakan. Presiden yang mestinya menjadi kepala cabang kekuasaan eksekutif, di masa lalu justru menjadi pemimpin dari tiga cabang kekuasaan sekaligus: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Demi menciptakan stabilitas politik yang maknanya kelanggengan kepemimpinannya, struktur kekuasaan semacam itu dijadikan landasan utamanya. *Checks and balances* antara eksekutif dan legislatif, ditafsirkan sebagai membahayakan integrasi nasional. Oleh karenanya dihindari. Untuk memperkuat posisi eksekutif, Presiden menjadikan birokrasi sipil dan militer sebagai instrumen kekuasaannya. Polri, yang mestinya menjadi alat negara -bukan alat kekuasaan- bersama TNI, diintegrasikan ke dalam ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) untuk menjadi pilar utama stabilitas politik di dalam negeri. Untuk sekian lama, baik di masa Presiden Sukarno, dan terutama di era Presiden Soeharto, peran ABRI yang demikian justru dilembagakan.⁴

³ Lihat tulisannya, Adrianus Meliala, *Problema Reformasi Polri*, Trio Repro, Jakarta, 2002, hlm. iii

⁴ Uraian panjang lebar mengenai Polri di masa lalu, simak tulisan Jenderal Pol (Purn.) Prof. Dr. Awaloedin Djamin et al., *Sejarah Perkembangan Kepolisian di Indonesia, dari zaman Kuno sampai Sekarang*, Penerbit PTIK Press, 2006.

Kesempatan untuk menata ulang struktur dan peran lembaga-lembaga negara agar sesuai dengan UUD 1945 baru dapat dilakukan setelah reformasi politik terjadi. Tiadanya kekuatan sentral yang sangat hegemonik, telah memungkinkan bangsa ini menyusun kembali peta jalan (*road map*) Republik Indonesia, yang selama ini sangat bias pada Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno atau Bapak Pembangunan Jenderal Besar Soeharto. Bangsa Indonesia selanjutnya harus menggunakan landasan pokok dalam bernegara secara modern, yakni konstitusi. Bahkan, bila konstitusi pun dianggap perlu diamandemen, bukan lagi menjadi sesuatu yang tabu. Dan itulah yang terjadi, lewat empat kali amandemen, kita dalam waktu yang relatif cepat, telah mampu melakukan berbagai perubahan langkah dalam bernegara dan berbangsa. Negara bukan lagi institusi yang terlalu perkasa di hadapan rakyatnya. Justru, dengan amandemen itu, kita berkeinginan untuk secara lebih proporsional meletakkan keduanya, yakni kekuasaan negara di satu pihak, dan di pihak lain, adalah kedudukan rakyat Indonesia.

Dalam bidang kemananan nasional, perlunya pemikiran ulang itu telah melahirkan sebuah langkah konkrit yang sangat fundamental. Polri, dikembalikan ke dalam posisinya sebagai alat negara penegak hukum. Dengan demikian, berbeda dengan masa-masa sebelumnya, Polri sejak April 1999 telah dipisahkan dari TNI, dan diharapkan menjadi lembaga otonom yang mampu diandalkan dalam proses yang belum ada sejarahnya, yakni keniscayaan negara hukum (*Rechstaat*) bukan negara kekuasaan (*Machstaat*). Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa kendati secara retorika Indonesia adalah negara hukum, secara empirik, kita lebih merupakan negara kekuasaan. Bukan hukum menjadi panglima, melainkan kekuasaanlah yang menentukan arah perjalanan negara-bangsa ini. Polri dewasa ini diharapkan untuk menjadi salah satu kekuatan yang mampu mengemban tugas tersebut, di samping lembaga-lembaga penegak hukum lainnya. Keberhasilan Polri di dalam menegakkan hukum akan menjadi salah satu indikator utama dari keberhasilan reformasi.

Berangkat dari keinginan tersebut, maka dirumuskanlah sejumlah ketentuan yang diharapkan menjadi dasar Polri dalam melakukan reformasi dirinya.

Pertama, pemisahan Polri dari TNI. Dimulai dengan kebijakan pemerintah yang memisahkan Polri dari TNI pada 1 April 1999. Mulai tanggal tersebut, berdasarkan Instruksi Presiden RI, sistem dan penyelenggaraan pembinaan kekuatan dan operasional Polri dialihkan ke Dephankam. Untuk kemudian, Inpres ini menjadi titik balik (*turning point*) dari perubahan paradigma dan praksis Polri ke depan. Lewat reformasi ini, Polri bertekad untuk melakukan perubahan secara menyeluruh menuju Polri yang profesional dan mandiri, menjadi alat negara yang efektif, serta tidak

mengabaikan kepentingan masyarakat. Reformasi Polri diharapkan mampu mewujudkan Polri sebagai alat penegak hukum yang sesuai dengan prinsip-prinsip masyarakat madani (*civil society*), yang bercirikan supremasi hukum dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM).

Kedua, Keputusan Presiden RI No. 89 Tahun 2000 tentang Kedudukan Kepolisian Negara RI lebih melembagakan lagi kedudukan Polri yang lepas dari Departemen Pertahanan RI. Di sana dinyatakan bahwa “Kepolisian Negara Republik Indonesia berkedudukan langsung di bawah Presiden” (Pasal 2 ayat 1). Keppres ini –yang lahir bersamaan dengan HUT Polri pada 1 Juli 2000- selanjutnya menyatakan juga bahwa untuk masa berikutnya, tidak ada lagi hubungan struktural antara Polri dengan TNI, karena selain dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dalam menjalankan tugasnya Polri harus berkoordinasi dengan Kejaksaan Agung dalam urusan yudisial dan Departemen Dalam Negeri dalam urusan ketentraman dan ketertiban umum.⁵

Ketiga, untuk lebih memberikan bobot hukum mengenai kedudukan Polri yang baru tersebut, selanjutnya dirumuskanlah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri. Dalam Pasal 1 Tap MPR tersebut ditegaskan bahwa “Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara kelembagaan terpisah sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing. Dalam Pasal 2 ayat (1) dinyatakan bahwa “Tentara Nasional Indonesia adalah alat Negara yang berperan dalam pertahanan negara.” Sedangkan “Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan” (Pasal 2 ayat 2). Untuk lebih memperkuat peran kedua institusi yang sebelumnya pernah menyatu tersebut, MPR kemudian membuat Ketetapan No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Khusus mengenai peran Polri dinyatakan dalam Tap MPR tersebut sebagai berikut: “Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.”⁶ Mengenai posisi Polri, selanjutnya, dinyatakan dalam salah satu konsideran Tap MPR tersebut bahwa TNI dan Polri merupakan lembaga yang setara kedudukannya.⁷ Oleh karenanya, baik Panglima TNI maupun Kapolri, sama-sama “berada di bawah

⁵ Pasal 2 ayat (2) dan ayat (3) Keppres No. 89 tahun 2000 tentang Kedudukan Kepolisian Negara RI.

⁶ Pasal 6 ayat (1) Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

⁷ Menimbang *item* (g) Tap MPR No. VII.MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Presiden” dan “...diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.⁸ Yang membedakannya adalah bahwa “Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk kepada kekuasaan peradilan umum”, sementara TNI tunduk pada peradilan militer.⁹ Selain itu, “Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia dibantu oleh lembaga kepolisian nasional”.¹⁰ Reformasi Polri selanjutnya ditegaskan dalam UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Berangkat dari semangat perubahan tersebut di atas, maka Polri berusaha membangun pemahaman empirik tentang aspek fungsi kepolisian universal dan pemahaman sosiologis yang terkait dengan sejarah perjuangan dan budaya bangsa Indonesia. Lewat reformasi pula Polri berupaya menggugah semua pihak untuk ikut berperan serta di dalam upaya mewujudkan Polri yang mampu menjawab tantangan profesi masa depan sesuai tuntutan reformasi.

Secara operasional, Polri berusaha melakukan perubahan struktural, instrumental dan kultural. Dengan cara itu maka kemandirian Polri merupakan salah satu pilar untuk mewujudkan masyarakat madani. Aspek struktural menyangkut institusi, organisasi, susunan dan kedudukan. Perubahan instrumental melibatkan perubahan filosofi, doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi dan iptek. Sementara perubahan kultural memusatkan pada manajemen sumber daya, manajemen operasional dan sistem pengawasan masyarakat, yang pada gilirannya akan berakibat pada perubahan tata laku, etika dan budaya pelayanan kepolisian.¹¹

Secara universal, peran polisi dalam masyarakat dirumuskan sebagai penegak hukum (*law enforcement officers*), pemelihara ketertiban (*order maintenance*). Peran tersebut di dalamnya mengandung pula pengertian polisi sebagai pembasmi kejahatan (*crime fighters*). Namun di dalam negara yang sistem politiknya otoriter, makna peran polisi sebagai alat penegak hukum direduksi menjadi alat kekuasaan. Sebagai akibatnya, keberadaan polisi bukannya dekat dan melindungi masyarakat, melainkan sebaliknya berada jauh dari rakyat, dan justru berhadapan dengan rakyatnya. Sementara di negara demokratis, polisi harus transparan dan bukan membela kekuasaan. Oleh karenanya pengawasan terhadap lembaga yang memiliki alat kekerasan ini mesti dilakukan oleh rakyat, lewat badan independen yang menjamin transparansi dan akuntabilitas.

⁸ Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 7 ayat (2) dan ayat (3). Tap MPR/2000 tersebut di atas.

⁹ Pasal 3 ayat (4a.) dan Pasal 7 ayat (4) Tap MPR/2000 di atas.

¹⁰ Pasal 8 ayat (1) Tap MPR/2000, dan penjabaran lebih lanjut dari tugas dan fungsi lembaga ini diatur dalam UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia..

¹¹ Uraian lebih lengkap mengenai Reformasi Polri ini dapat dilihat dalam “*Reformasi Menuju Polri yang Profesional*, Jakarta, Juli 1999.

Keempat, perubahan UU No. 20 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Hankamneg RI, dan UU No. 28 tahun 1997 tentang Kepolisian Negara RI. Sejalan dengan tuntutan reformasi yang mengedepankan demokratisasi dan penghargaan terhadap HAM, aturan dasar mengenai Polri pun mengalami perubahan. UU No. 2 tahun 2002 mengenai Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebut fungsi Kepolisian sebagai berikut: "Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan Negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegak hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat". Kemudian dalam Pasal 3 ayat (1) disebutkan bahwa Pengemban fungsi kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh: a. kepolisian khusus, b. penyidik pegawai negeri sipil, dan atau c. bentuk-bentuk pengamanan swakarsa". Dalam ayat (2) pasal yang bersangkutan dinyatakan bahwa "Pengemban fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a,b, dan c, melaksanakan fungsi kepolisian sesuai dengan peraturan perundangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing."

Sementara mengenai tugas pokok kepolisian, rumusnya dapat dilihat dalam Pasal 13 UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia di atas. Di sana dikatakan bahwa Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah: a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, b. Menegakan hukum, dan c, memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam Pasal 14 ayat (1), dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 di atas, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- a. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;

- f. Melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pengawas pegawai negeri sipil. Dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- g. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan /atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
- k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan”

Di samping tugas pokok di atas, UU No. 2/ tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia juga menekankan sejumlah kewenangan Polri sebagai berikut:

- a. Menerima laporan dan /atau pengaduan;
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
- f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;

- i. Mencari keterangan dan barang bukti;
- j. Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;
- k. Mengeluarkan surat ijin/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- l. Memberikan bantuan pengawanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
- m. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Kemudian, dalam Pasal 2 UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia juga dinyatakan sejumlah kewenangan Polri lainnya, yakni:

- a. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
- b. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
- c. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
- d. Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
- e. Memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
- f. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknik kepolisian;
- g. Melakukan kerjasama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;
- h. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;
- i. Mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
- j. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Dalam Pasal 16 UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, ditegaskan pula kewenangan Polri dalam proses pidana, adalah:

- a. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
- b. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
- c. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
- d. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. Mengadakan penghentian penyidikan;
- i. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
- j. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana.
- k. Memberikan petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
- l. Mengadakan tindakan lain menurut yang bertanggung jawab.

Sedemikian rincinya fungsi dan kewenangan Polri seperti di atas, menurut Awaloedin Djamin, menjadikan Polri memiliki tugas mulai dari proses pre-emptif, preventif sampai represif. Keseluruhan fungsi di atas, merupakan fungsi polisi yang bersifat universal. Namun dalam konteks Indonesia, Polri lebih menekankan pada fungsi preventif daripada represif.¹²

Untuk menjalankan fungsi preventif di atas, Polri menjadikan UU No. 2/2002 sebagai acuan legalnya yang terbaru. Di samping harus melakukan reformasi secara total dan

¹² Jenderal Polisi (Purn.) Prof. Dr. Awaloedin Djamin MPA, *Kedudukan Kepolisian Negara RI dalam Sistem Ketatanegaraan: Dulu, Kini dan Esok*, Jakarta, PTIK Press, 2007, hlm. 54.

berkelanjutan, dalam Buku Birunya “Reformasi Menuju Polri yang Profesional” Polri juga “berkomitmen menjadi lembaga sipil otonom yang akuntabel terhadap tuntutan masyarakat yang berbasis demokrasi.”¹³

Bagaimana Polri hendak mengoperasionalkan komitmen tersebut, jawabannya dapat ditemui dalam Buku Induk Program Kepolisian dan Pengelolaan Anggaran. Dalam buku tersebut ditentukan bahwa struktur program dalam subsektor keamanan terbagi ke dalam tiga program utama: ¹⁴

1. Program penguatan aparaturnegara di bidang penegakan hukum dan HAM.
2. Program pemeliharaan keamanan dalam negeri.
3. Program pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Ketiga program di atas ditujukan untuk mewujudkan 5 (lima) kemampuan Polri, yakni:

1. Kemampuan untuk melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat dalam kerangka melaksanakan kemampuan untuk menegakan hukum;
2. Kemampuan untuk menegakkan hukum dan mempertahankan hak dasar manusia;
3. Kemampuan untuk memelihara keamanan di dalam negeri;
4. Kemampuan untuk menciptakan kerja sama internasional
5. Kemampuan untuk menerima dukungan masyarakat.

Guna mencapai kelima tujuan di atas, ada tiga kegiatan yang mesti dilakukan, yaitu:

1. Membangun Kekuatan (Bangkuat). Pembangunan di bidang ini meliputi: aktivitas organisasi, gelar kekuatan, pola rekrutmen, penampilan Polri berseragam dan tidak berseragam;
2. Pembinaan Kekuatan (Binkuat), yang terdiri dari perbaikan kualitas pendidikan polisi, pengembangan karier, desentralisasi otoritas dalam memberikan pelayanan, dekonsentrasi dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, konsolidasi unit, memelihara soliditas kelembagaan, penyediaan

¹³ *Reformasi Berkelanjutan: Institusi Kepolisian Republik Indonesia Bidang Sumberdaya Manusia*, LMUI, Kemitraan dan Polri, Jakarta, 2006, hlm. 1.

¹⁴ Lihat, *Polri: Financial Management Reform, Partnership and Research Report* LPEM FEUI, p. 7-10.

- material, prioritas dalam memberikan peralatan komunikasi dan instrumen elektronik, kendaraan, memperkuat koperasi dan yayasan.
3. Kegiatan utama dalam Operasi Polisi. Tugas pre-emptif dan preventif yang ditujukan untuk memberdayakan dan peran serta masyarakat, mendukung berbagai upaya menegakan aturan daerah, membangun kemitraan, menciptakan rasa aman, ketertiban, kelancaran lalu-lintas, pelayanan satu atap (Samsat) tindakan persuasif menghadapi demonstran, memperbaiki kemampuan intelijen, penanganan daerah konflik, memperbaiki kemampuan melakukan penyidikan, dan memberikan perhatian khusus kepada jenis kriminalitas tertentu.

Realita dan Akar Penyebab

Apa yang terungkap dalam uraian di atas, menunjukkan sejumlah cita-cita dan harapan yang mesti dilakukan Polri dalam melaksanakan reformasinya. Rasanya tidak ada yang keberatan dengan reformasi Polri. Semua mendukung agar Polri sungguh-sungguh mampu mereformasi diri, dan menggunakannya sebagai alat penegak hukum yang efektif dan menjadi salah satu kekuatan negara yang mampu diandalkan dalam membangun demokrasi (*democratic consolidation*).

Namun, sejumlah masalah berikut, patut dijadikan renungan, untuk kemudian dicarikan solusinya agar perubahan yang terjadi dalam tubuh Polri tidak menimbulkan dampak yang tidak produktif (*counter productive*)

Pertama, kecuali dalam urusan *crime against terrorism*, reformasi Polri berjalan kurang menggembirakan. Untuk yang disebut terdahulu, pengakuan atas keberhasilan Polri dalam memerangi kejahatan terorisme, tidak hanya berasal dari dalam negeri, melainkan juga masyarakat internasional. Dengan dibantu oleh kepolisian negara-negara lain, Polri secara signifikan mampu mengatasi masalah ini, mulai dari Peristiwa Bom Bali I, II, Marriott dan Kedutaan Besar Australia. Sementara yang berhubungan dengan yang disebut kemudian, ternyata tidak terlalu mudah untuk diwujudkan. Sebagaimana diakui kebanyakan masyarakat, citra Polri pada umumnya masih belum sesuai dengan panduan legal yang diutarakan sebelumnya. Publik, masih mendapatkan gambaran betapa sulitnya reformasi dilakukan. Kalaupun Polri telah mulai melaksanakan reformasi, yang paling menonjol adalah dalam bidang struktural dan instrumental, sementara reformasi kultural, diakui oleh Pimpinan Polri, menjadi bagian yang paling berat dan memerlukan waktu lama untuk membuktikannya.

Reformasi struktural yang dimaksud adalah perubahan kelembagaan, organisasi dan kedudukan Polri. Berdasarkan panduan dari UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia di atas, Polri telah melaksanakan berbagai penyesuaian agar organisasinya dapat lebih efektif menjawab tantangan jaman. Sebagai penegak hukum, pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat, organisasi Polri tidak lagi diarahkan untuk mendukung keberhasilan di bidang pertahanan. Tumpang tindih fungsi sebagaimana terjadi di masa lalu, antara fungsi pertahanan dan keamanan, sudah dinetralisir. Akibatnya, pengembangan organisasi Polri telah disesuaikan dengan misi di atas. Sesuai dengan aturan perundangan yang ada, keberadaan Polri sekarang jauh lebih otonom dan independen di dalam melaksanakan tugasnya. Keberadaannya di bawah Presiden, telah memungkinkannya demikian. Meski banyak pihak yang belum dapat menerima posisi tersebut, Polri harus berjalan berdasarkan aturan perundangan yang ada. Bagi Polri sendiri, posisi yang demikian akan memungkinkannya menjalankan visi dan misinya secara lebih optimal dibandingkan dimasukkannya Polri di bawah satu departemen. Sebagai alat negara yang harus melayani dan melindungi masyarakat, di satu pihak, dan menegakkan hukum di pihak lain, organisasi Polri harus mengakomodasi sistem yang terintegrasi (*integrated system*), yakni sebagai Kepolisian Nasional. Sementara pengendaliannya dilakukan secara *bottom up* melalui pendelegasian wewenang dan tanggung yang lebih luas kepada kesatuan kewilayahan, terutama Polres sebagai Kesatuan Organisasi Dasar (KOD) dan Polsek sebagai ujung tombak operasional. Kemudian wilayah hukum kesatuan kewilayahan Polri disusun menyesuaikan pembagian wilayah pemerintahan daerah dan sistem peradilan pidana serta perkembangannya. Organisasi Polri harus hemat struktur tapi kaya fungsi. Untuk itu harus disusun tanpa birokrasi yang panjang agar dapat menjamin pengambilan keputusan yang lebih tepat dan cepat sehingga masyarakat merasakan dan puas akan pelayanan Polri. Untuk mendukung peningkatan pelayanan serta kerjasama, struktur organisasi Polri harus bersifat jaringan, dan tidak selalu piramidal.¹⁵

Sementara reformasi instrumental berupa perumusan aturan perundangan yang dijadikan dasar bagi reformasi Polri secara keseluruhan, yang dijabarkan dalam bentuk visi dan misi serta tujuan, doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi dan Iptek. Seperti telah diuraikan terdahulu, UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia telah dijadikan dasar hukum utama Polri dalam melakukan reformasinya. Berangkat dari aturan perundangan tersebut, maka Polri selanjutnya, harus menjadi sebuah organisasi yang kuat landasan hukumnya dan efektif kerjanya. Dalam meningkatkan akuntabilitasnya, dibentuklah sebuah Komisi Kepolisian

¹⁵ Buku Biru, *Reformasi Menuju Polri yang Profesional*, Jakarta, 2006, hlm. 21.

Nasional yang bertanggung jawab kepada Presiden. Badan ini memiliki tugas pokok yang hanya dikenal dalam sistem yang demokratis. Di antaranya yang terpenting adalah “membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.”¹⁶

Namun harus diakui bahwa keberadaan Kompolnas sejauh ini pun belum cukup optimal mendukung reformasi Polri. Baik dari dalam Kompolnas sendiri maupun dari luar, masih menyangsikan efektivitas kinerja Kompolnas. Sebagai lembaga yang langsung berada di bawah Presiden, mestinya terlihat sangat aktif dalam memberikan masukan mengenai reformasi Polri kepada yang dibantunya. Akan tetapi sejauh ini, kecuali pembentukannya, mekanisme kerja yang mencerminkan fungsi di atas, belum dapat diwujudkan secara optimal. Jangankan aktif memberikan bantuan langsung, keberadaan Kompolnas saja belum disahkan secara resmi lewat pelantikan para anggotanya. Kesulitan lain yang dihadapi Kompolnas adalah kesibukan dari tiga orang anggotanya yang merupakan *ex officio* pejabat tinggi negara, yakni Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, Menteri Hukum dan HAM, serta Menteri Dalam Negeri. Kemudian, karena posisi resmi sebagai pejabat tinggi negara di atas, ketiga menteri tersebut dan enam anggota lainnya, akan menghadapi kesulitan untuk bekerja secara langsung mengumpulkan dan menganalisis data sebagai masukan kepada Presiden.¹⁷

Sedangkan reformasi kultural dirasakan paling lambat dilakukan. Aspek kultural menggambarkan budaya kepolisian yang akan secara langsung ditanggapi oleh masyarakat, dengan pujian, perasaan puas atau dengan celaan dan ketidakpuasan masyarakat terhadap sikap dan perilaku polisi.¹⁸ Karena menyangkut nilai (*values*), perubahannya akan memerlukan waktu yang tidak cepat. Internalisasi nilai yang telah berlangsung bertahun-tahun, mustahil dapat diubah hanya dalam waktu yang singkat. Apalagi jika lingkungan struktural Polri tidak kondusif untuk itu, maka skala perubahannya akan makin lama. Makin kompleks masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik dihadapi bangsa ini, makin panjang pula proses perubahan kultural para anggota Polri.

Keluhan banyak kalangan masyarakat terhadap cara-cara anggota Polri dalam menjalankan tugas, dianggap tidak mengalami perubahan, dari cara lama yang

¹⁶ Pasal 38 ayat (a) dan (b) UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

¹⁷ ProPatria berulang kali mengadakan pembahasan Kinerja Kompolnas, dan saran diberikan di sana-sini. Namun sampai tulisan ini dibuat, belum terlihat hasilnya.

¹⁸ Buku Biru, *Reformasi Menuju Polri yang Profesional*, Jakarta, 2006, hlm. 25.

militeristik represif. Jika yang dihadapi masyarakat sipil, barangkali hanya dikeluhkan lewat surat pembaca atau pengaduan hukum. Namun bila yang kebetulan menjadi korban penyidikan adalah anggota TNI, masalahnya menjadi lain. Terjadinya bentrok antar kesatuan Polri dengan TNI yang akhir-akhir ini sering muncul dalam pemberitaan di sejumlah daerah, antara lain disebabkan oleh masalah ini. Karena terlalu sempitnya kebanggaan korps, solidaritas kelompok menjadi salah arah. Lebih tragisnya lagi, karena keduanya memiliki alat pemaksa yang efektif, maka akibat penggunaannya bertambah memprihatinkan. Jatuhnya korban di kedua belah pihak, menjadi konsekuensi logis. Kasus yang terjadi di Masohi, Maluku Tengah beberapa waktu yang lalu, menjadi salah satu contoh dari penyimpangan semangat kelompok di atas. Khusus untuk anggota Polri, peristiwa tersebut dapat dianggap sebagai belum hilangnya budaya militeristik dalam tubuh Polri dalam menghadapi fenomena sosial yang ada.

Perilaku korup -dalam arti penyalahgunaan kekuasaan- juga masih melekat dalam tubuh Polri. Pertama, sebagaimana dilaporkan oleh Transparansi Internasional, dalam penelitiannya dikatakan bahwa Polri menduduki ranking teratas dalam persepsi masyarakat tentang lembaga negara yang paling korup. Meskipun telah menimbulkan perdebatan di dalam tubuh Polri sendiri, hasil penelitian tersebut mesti menjadi bahan rujukan utama dalam mereformasi dirinya. Sebab, bukannya tidak mungkin bahwa praktik tersebut masih terjadi, karena lemahnya penegakan hukum di lapangan. Kemudian, masyarakat umum sering menggunjingkan praktik suap dalam penerimaan anggota Polri, baik di level bintang maupun perwira. Tidak mudah untuk membuktikan hal itu memang. Akan tetapi, sama dengan hasil penelitian Transparansi Internasional di atas, semuanya harus menjadi sumber renungan bagi Pimpinan Polri dalam melakukan perubahan. Persoalan pembuktian hukum, itu urusan kedua, yang terpenting adalah persepsi publik terhadap Polri. Bila persepsinya masih negatif, maka citra Polri juga belum berubah dari yang sebelumnya hidup dalam masyarakat.

Ada banyak faktor penyebab yang ikut mempengaruhi efektivitas reformasi Polri. Dalam Buku Birunya, *Reformasi Menuju Polri yang Profesional* diakui bahwa lingkungan strategis, baik global maupun regional akan sangat mempengaruhi tingkat gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Kesadaran politik masyarakat akan demokratisasi dan HAM akan menjadi faktor pendorong bagi munculnya berbagai reaksi masyarakat terhadap penyelenggaraan negara, khususnya distorsi dari tugas-tugas Polri. Sementara dari sisi ekonomi, globalisasi telah melahirkan masyarakat yang kapitalistik dan universalisasi gaya hidup. Globalisasi tidak peduli dengan kondisi setempat, termasuk keadaan bangsa, dan khususnya anggota Polri. Sebagai akibatnya,

terjadilah kesenjangan yang makin melebar antara tuntutan kepuasan hidup dengan sarana yang digunakan untuk memenuhinya. Rendahnya renumerasi anggota Polri di satu pihak, dan tingginya biaya hidup, di pihak lain, telah menimbulkan persoalan tersendiri dalam reformasi Polri. Bagaimana mungkin kinerja para anggota Polri bisa efektif bila penghasilan yang diterimanya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Akibatnya, praktik “*business as usual*” terus terjadi. Sama dengan aparatur negara yang lain, kesenjangan tersebut telah dijadikan salah satu penyebab dari penyalahgunaan wewenang. Dapat dipahami bila terjadi kesenjangan yang menajam antara apa yang seharusnya (*das solen*) dilakukan oleh anggota Polri dengan apa yang sesungguhnya terjadi (*das sein*).

Secara formal harus diakui bahwa Polri tetap berusaha untuk memperbaiki dirinya. Sesuai dengan visi, misi dan tujuan Polri, persoalan sumber daya manusia dan anggaran menjadi dua faktor terpenting dalam mereformasi dirinya. Dimensi strategis dan operasional ditengarai sebagai bagian utama yang harus ditangani persoalannya. Polri berusaha mengembangkan kemampuan sumber dayanya secara optimal, baik dari sisi jumlah (*personnel*) maupun kualitasnya (*human capital*). Pengembangan dilakukan untuk mencapai rasio yang wajar antara jumlah anggota Polri dengan jumlah penduduk, yakni sekitar 1:650. Reformasi sumber daya manusia juga memperhitungkan tuntutan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, aspirasi masyarakat terhadap tugas dan keberadaan Polri, tuntutan masyarakat dalam menghadapi perubahan gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Secara operasional, diperhatikan pula program aksinya yang nyata dan terpadu, pola rekrutmen dan seleksi, sistem pendidikan dan pelatihan serta penilaian kinerja, sistem dan jalur jabatan strategis, serta sistem remunerasi anggota Polri.¹⁹

Penutup (Prospek)

Apabila hasil kajian akademik di atas diikuti, dan aturan perundangan yang menjadi norma dasar Polri dipatuhi, sebenarnya persoalan reformasi Polri hanya tinggal menunggu waktu saja. Semuanya memberikan rumusan normatif yang baik secara etis dan teknis, serta obyektif secara ilmiah. Sebagai salah satu ujung tombak reformasi, Polri mendapat dukungan moral dari banyak pihak, terutama lembaga asing yang

¹⁹ Uraian lebih rinci mengenai upaya-upaya akademis untuk memperbaiki kinerja Polri serta persoalan anggarannya, dapat dilihat dalam dua hasil penelitian. Pertama, *Reformasi Berkelanjutan Institusi Kepolisian Republik Indonesia Bidang SDM*, kerjasama Polri dengan Kemitraan dan LMUI, 2006. Kedua, *Polri: Financial Management Reform*, Research Report LPEM FEUI, Kerja sama Polri dengan Kemitraan.

memiliki kepentingan agar perkembangan politik di Indonesia juga kondusif terhadap perkembangan nilai-nilai dalam era *The End of History* sebagaimana dikatakan oleh Francis Fukuyama. Karena dunia sekarang sangat diwarnai oleh demokrasi liberal dan pasar bebas, maka nilai-nilai yang tidak bersahabat dengan itu pun dianggap akan menghambat perkembangan. Persoalan keamanan dan ketertiban masyarakat dewasa ini pun tidak dapat dilepaskan dari hegemoni nilai di atas. Akibatnya pendekatan represif, apalagi yang berbau militer, akan kurang mendapatkan dukungan.

Sebagai aparaturnegara yang dipersenjatai, Polri menghadapi perubahan dan tuntutan masyarakat yang demikian. Sistem keamanan kita kedepan, di satu pihak, harus cukup efektif dalam memelihara ketertiban masyarakat, namun di pihak lain, cukup toleran terhadap berbagai kemajemukan dan aspirasi publik yang berbeda. Dengan dasar hukum yang jelas dan penyelenggaraan kekuasaan negara secara baik (*good governance*), akan membawa Indonesia ke arah perubahan yang diinginkan.

Yang tetap menjadi permasalahan empirik adalah bagaimana sistem penyelenggaraan keamanan tersebut harus dibangun. Apakah secara instrumental dan struktural keseluruhan perangkat negara di bidang ini telah memiliki persepsi yang sama untuk mengembangkannya? Mengandalkan jawaban atas pertanyaan tersebut hanya dengan menggantungkan pada Polri saja, tentu tidak akan memuaskan dan kurang *fair*. Sebagai bagian dari sebuah sistem bernegara pada umumnya, dan keamanan negara dan masyarakat pada khususnya, Polri tidak mungkin melakukannya sendiri. Sebagai bagian dari sebuah jaringan nasional, Polri perlu bekerjasama dengan lembaga pemerintah dan masyarakat yang lain, yang memiliki tanggung jawab untuk itu. Perpolisian Masyarakat (*community policing*), barulah salah satu konsep yang ditawarkan Polri ke luar. Namun, dari luar tubuh Polri harus ada respons yang sama terhadap keperluan pengembangan sistem keamanan yang efektif dan terpadu tersebut. Tapi jangan dilupakan pula sejumlah persoalan internal dalam tubuh Polri sendiri untuk diatasi. Mulai dari masalah organisasi, sumber daya manusia dan aspek sarana dan prasarananya, mesti juga diperbaiki. Tanpa perubahan secara terintegrasi tersebut, pengembangan sistem, akan tetap menjadi wacana, dan makin jauh dari aras praksisnya.