

REFORMASI ORGANISASI KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

Rasji*

ABSTRACT

So far the police have yet to do the best in performing their functions as law enforcer and social protector as they are supposed to be, but they have acted as if the one armed forces does. This is because of their existence as part of the armed forces which are bound to "soldier oath" and "seven articles of the armed forces oath". In order to put the police's original function back on track, they have to be strictly separated from the armed forces. In addition, they must be placed under the President's command as non-governmental institution namely Police Chief of the Republic of Indonesia ("Panglima Kepolisian Negara Republik Indonesia").

Kata kunci: Polisi, ABRI, Reformasi Organisasi.

I. PENDAHULUAN

Sejak beberapa bulan lalu, arus reformasi telah dialirkan oleh seluruh rakyat Indonesia. Rakyat menghendaki kehidupan berbangsa dan bernegara disesuaikan dengan kehendak rakyat, sebagai konsekuensi negara demokrasi. Meskipun demikian, reformasi yang dikehendaki ini adalah reformasi total dan konstitusional, artinya sasaran reformasi meliputi semua aspek kehidupan, namun masih dalam batas-batas konstitusi (UUD 1945).

Reformasi ini telah mengakibatkan perubahan besar di bidang politik, ekonomi, dan hukum. Di bidang politik misalnya, telah terjadi pergantian presiden dari Soeharto kepada B.J. Habibie, pergantian kabinet, bahkan telah menumbangkan era Orde Baru menjadi era reformasi. Orde Baru telah dipandang sebagai masa kepemimpinan dengan pendekatan kekuasaan, sedangkan era reformasi melandaskan diri pada asas demokrasi murni.

Di bidang ekonomi dan hukum juga telah terjadi perubahan besar. Misalnya ditatanya kembali sistem perekonomian Indonesia, seperti pada

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara. Lulus Sarjana Hukum di Fakultas hukum Universitas Tarumanagara tahun 1991 dan lulus program Pascasarjana Universitas Indonesia tahun 1997.

sektor perbankan dan lain-lain, dilakukannya perubahan beberapa peraturan perundang-undangan, seperti Undang-undang tentang Pemilihan Umum, Undang-undang tentang Partai Politik, Undang-undang tentang Kedudukan dan Susunan Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan sebagainya.

Sejalan dengan reformasi tersebut, Kepolisian Negara Republik Indonesia juga ikut menjadi sasaran. Sasaran ini ditujukan kepada status organisasi kepolisian, yang sekarang berada di dalam wadah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan fungsinya. Statusnya sebagai unsur dari ABRI dipandang tidak sesuai dengan fungsinya, karena akan mengganggu pelaksanaan tugas polisi secara optimal. Karena itu tidak heran jika makin banyak suara masyarakat yang menyatakan tidak puas terhadap kinerja polisi, misalnya dalam menangani kasus Marsinah, kasus Udin, dan kasus penembakan mahasiswa Tri Sakti tanggal 12 Mei 1998.

Melalui tulisan yang sederhana ini, penulis coba mengangkat status organisasi kepolisian ini dan fungsinya secara ilmiah. Bagaimana sebenarnya peranan polisi bagi masyarakat? Di mana sebaiknya keberadaan organisasi kepolisian tersebut. Kedua hal tersebut sangat baik untuk dianalisis, karena merupakan esensi dari kepolisian dalam rangka optimalisasi fungsinya.

II. PERANAN POLISI BAGI MASYARAKAT

Polisi dan masyarakat merupakan dua pihak yang saling membutuhkan. Keduanya merupakan subyek sekaligus obyek yang tidak dapat dipisahkan. Di satu pihak, masyarakat menghendaki perlindungan, keamanan, dan ketertiban dari polisi, sedangkan di pihak lain polisi lahir karena adanya masyarakat dan menghendaki partisipasi masyarakat untuk memudahkan tugasnya (Koesparmono Irsan, 1998:3). Lebih dari itu, dinamika dunia kepolisian dapat dipakai sebagai barometer untuk memetakan dinamika perkembangan peradaban manusia, atau sebaliknya perkembangan peradaban manusia merupakan barometer perkembangan kepolisian (Satjipto Rahardjo, 1998:1). Karena itu harmoni keduanya harus dijaga, bahkan ditumbuhkembangkan, sehingga peranan polisi akan diterima sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Secara hukum, peranan polisi terakhir telah diatur di dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik

Indonesia. Ketentuan yang menyangkut peranan polisi dapat dilihat pada Bab III Pasal 13, yang menyatakan:

Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- a. Selaku alat negara penegak hukum memelihara serta meningkatkan ketertiban hukum;
- b. Melaksanakan tugas kepolisian selaku pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan negara lainnya membina ketenteraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat;
- d. Membimbing masyarakat bagi terciptanya kondisi yang menunjang terselenggaranya usaha dan kegiatan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c;
- e. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan di atas memberikan peran kepada polisi sangat luas, yang secara esensial meliputi peran penegak hukum, pengayom masyarakat yakni menciptakan dan memelihara "keamanan dan ketertiban umum (Kunarto, 1997:111), membina ketenteraman masyarakat, membimbing masyarakat agar terciptanya peranan tersebut, dan melakukan peranan lain menurut peraturan perundang-undangan.

Sebagai alat penegak hukum, polisi mempunyai dua fungsi, yaitu fungsi preventif dan fungsi represif, artinya mencegah kejahatan atau pelanggaran hukum dan menanggulangi kejahatan atau pelanggaran hukum yang telah terjadi. Di sini polisi sering digambarkan dengan wajah "angker" dan menggunakan upaya paksa atau kekerasan (*force*) untuk menjaga, memelihara, dan meningkatkan ketertiban hukum serta agar tetap tegaknya hukum (Mardjono Reksodiputro, 1998:3). Sikap ini kadang-kadang kurang diterima oleh masyarakat, karena kurang ramah, bertindak tegas, dan sering tidak kompromi. Meskipun demikian, bisa dimaklumi, karena pihak yang dihadapinya adalah penjahat atau pelanggar hukum dan masyarakat menginginkan penjahat atau pelanggar hukum ditangani secara hukum pula.

Sebagai pengayom, polisi berfungsi melindungi masyarakat beserta segala hak miliknya dan melayani segala keperluan masyarakat. Di sini polisi digambarkan dengan sikap simpatik, ramah, murah senyum, dan membantu kehidupan masyarakat. Polisi diberi kewajiban menjaga keteraturan dan kedamaian hidup masyarakat (Mardjono Reksodiputro, 1998:4). Dalam tugas demikian, polisi tidak mengambil sikap dan tindakan

berseberangan atau bertentangan dengan masyarakat, melainkan sebagai pihak yang menjamin ketertiban (*order maintenance*) kedamaian (*peacekeeping*) dan ketenangan hidup masyarakat.

Membina ketenteraman dan membimbing masyarakat merupakan kewajiban sosial polisi, baik berkaitan dengan penegakkan hukum maupun pengayoman dan perlindungan masyarakat. Di sini polisi tidak menempatkan dirinya sebagai alat negara yang berkewajiban menindak dan menyanggah ancaman secara awal baik dari dalam maupun dari luar negeri. Polisi selalu berusaha menciptakan, menumbuhkan, dan mengembangkan kehidupan masyarakat secara damai, tenteram, dan sejahtera. Masyarakat yang dihadapinya bukan penjahat, pelanggar hukum, atau musuh negara, melainkan masyarakat yang menghendaki hidup harmoni dengan sesamanya. Karena itu pendekatan tugasnya bersifat sosial kemanusiaan.

Melaksanakan tugas lain menurut peraturan perundang-undangan artinya polisi mempunyai tugas selain sebagaimana dikemukakan di atas, sepanjang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, UU No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan dan Keamanan Negara menentukan tugas polisi sebagai bagian ABRI yakni dapat diikutertaaakan melaksanakan tugas-tugas perdamaian internasional (Pasal 31) dan ikut serta mengambil keputusan mengenai masalah kenegaraan dan pemerintahan, mengembangkan demokrasi Pancasila dan kehidupan konstitusional berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 dalam segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional [Pasal 28 ayat (2)], UU No. 8 Tahun 1981 tentang Acara Pidana menempatkan polisi sebagai bagian dari *criminal justice system*, yakni melakukan tugas penyelidikan dan penyidikan perkara pidana, dan sebagainya.

Dari uraian di atas, jelas bahwa hukum Indonesia memberi peran polisi sebagai penjamin keamanan, ketertiban, dan ketenteraman kehidupan masyarakat dan menjaga keselamatan negara. Dengan perkataan lain, peranan polisi bersifat kemasyarakatan baik menyangkut individu maupun kelompok dan kenegaraan (Kemal Dermawan, 1998:5). Peranan ini dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan sosial dan pendekatan pertahanan keamanan. Pendekatan sosial dilakukan untuk menjamin masyarakat terhindar dari gangguan penjahat atau pelanggar hukum, sedangkan pendekatan pertahanan keamanan dilakukan polisi untuk menjamin masyarakat terhindar dari ancaman musuh yang ingin menghancurkan masyarakat.

III. POLISI BAGIAN DARI ABRI DAN KONSEKUENSINYA

Menurut UU No. 20 Tahun 1982 dan UU No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, polisi ditempatkan sebagai bagian dari ABRI. ABRI terdiri atas angkatan darat, angkatan laut, angkatan udara, dan kepolisian. Dengan demikian status polisi adalah ABRI. Persoalannya siapa yang dimaksud ABRI? Samakah ABRI dengan angkatan perang (militer)? Bagaimana konsekuensi status polisi sebagai unsur ABRI?

Istilah ABRI tidak ditemukan dalam UUD 1945. Di sana hanya terdapat istilah angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan darat. Istilah itu muncul sebagai hasil dari proses penataan pertahanan keamanan sejak Indonesia merdeka. Pada awalnya wadah yang melaksanakan pertahanan keamanan negara secara resmi bernama Badan Keamanan Rakyat, disingkat BKR (dibentuk bulan Agustus 1945). Mulai 5 Oktober 1945 BKR berganti nama menjadi Tentara Keamanan Rakyat, disingkat TKR. Kemudian sejak bulan Januari 1946 TKR berubah menjadi Tentara Rakyat Indonesia, disingkat TRI. Sembilan belas bulan kemudian, tepatnya Juli 1947 TRI berubah menjadi Tentara Nasional Indonesia, disingkat TNI. Setelah pengakuan kedaulatan Indonesia oleh pemerintah Belanda, yang dilanjutkan dengan penataan organisasi tentara reguler, terbentuklah Angkatan Perang Republik Indonesia (APRI) yang unsumnya meliputi angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan darat. Selanjutnya mulai tahun 1959 APRI berubah menjadi ABRI, yang unsumnya meliputi ketiga angkatan tersebut (Penjelasan Umum UU No. 20 Tahun 1982 jo Penjelasan Umum UU No. 2 Tahun 1988 tentang Prajurit ABRI). Dari sejarah tersebut tampak bahwa pada mulanya ABRI adalah sama dengan tentara, militer, atau angkatan perang.

Mengenai status polisi menjadi bagian dari ABRI, mulai ditetapkan dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1960-1969. Kemudian secara operasional resmi diatur dalam UU No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pada awalnya status kepolisian berada di lingkungan Departemen Dalam Negeri (sejak 1 Oktober 1945). Mulai 1 Juli 1946 status kepolisian sebagai lembaga yang berdiri sendiri di bawah pimpinan Perdana Menteri. Antara tahun 1949-1950 kepolisian berada di bawah Kementerian Pertahanan. Mulai tahun 1959 kepolisian menjadi kementerian yang berdiri sendiri yang disebut Kementerian Kepolisian. Akhirnya berdasarkan Ketetapan MPRS

No. II/MPRS/1960, yang kemudian diatur lebih lanjut dalam UU No. 13 Tahun 1961 status kepolisian menjadi bagian atau unsur dari ABRI. Status ini terus berlangsung sampai sekarang, terakhir diatur dalam UU No. 28 Tahun 1997 menggantikan UU tersebut. Dengan status demikian, berarti polisi terikat pada tugas dan kewajiban ABRI. Ini berarti sejak tahun 1960 ABRI terdiri atas angkatan perang atau militer dan polisi.

Secara umum ABRI mempunyai fungsi sebagai kekuatan pertahanan keamanan negara dan sebagai kekuatan sosial (Pasal 26 UU No. 20 Tahun 1982). Fungsi ini kemudian dikenal dengan sebutan dwi fungsi ABRI. Sebagai kekuatan pertahanan keamanan, polisi juga merupakan alat negara yang berfungsi sebagai penindak dan penyanggah awal terhadap setiap ancaman dari luar maupun dari dalam negeri (Pasal 27 jo Pasal 12). Sebagai kekuatan sosial, polisi bertindak selaku dinamisator dan stabilisator yang memikul tugas dan tanggung jawab mengamankan dan menyukseskan perjuangan bangsa dalam mengisi kemerdekaan serta meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia [Pasal 28 ayat (1)]. Ini berarti ABRI mempunyai fungsi politik (kenegaraan) dan fungsi sosial (kemasyarakatan). Dengan demikian semua unsur ABRI, termasuk kepolisian terikat pada kedua fungsi tersebut.

Dalam UU No. 2 Tahun 1988, polisi termasuk prajurit ABRI. Karena itu prajurit kepolisian terikat pada sumpah prajurit, sebagaimana halnya dengan ketiga angkatan bersenjata lainnya (Pasal 3 dan Pasal 5). Dengan sumpah ini, setiap prajurit kepolisian harus tunduk pada hukum dan memegang teguh disiplin keprajuritan, taat kepada atasan dengan tidak membantah perintah atau putusan, menjalankan segala kewajiban dengan penuh rasa tanggung jawab kepada tentara dan negara, dan memegang segala rahasia tentara sekeras-kerasnya.

Selain itu prajurit kepolisian juga harus tunduk pada Sapta Marga ABRI, yang merupakan perwujudan dari prajurit rakyat, prajurit pejuang, dan prajurit nasional (Pasal 4 dan Pasal 5). Sapta Marga merupakan tekad yang mencerminkan kepribadian prajurit, kode etik prajurit, atau sumber dari peranan prajurit ABRI. Sapta Marga menyebutkan sebagai berikut:

1. Kami Warga Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bersendikan Pancasila.
2. Kami Patriot Indonesia, pendukung serta pembela ideologi negara yang bertanggung jawab dan tidak mengenal menyerah.
3. Kami Ksatria Indonesia bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, serta membela kejujuran, kebenaran, dan keadilan.

REFORMASI ORGANISASI KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

4. Kami Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia adalah Bhayangkari Negara dan Bangsa Indonesia.
5. Kami Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, memegang teguh disiplin, patuh dan taat kepada pimpinan, serta menjunjung tinggi sikap dan kehormatan prajurit.
6. Kami Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, mengutamakan keberwiraan di dalam melaksanakan tugas, serta senantiasa siap sedia berbakti kepada Negara dan Bangsa.
7. Kami Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia setia dan menepati janji serta sumpah prajurit.

Dengan demikian, apapun yang terjadi dan yang dihadapi, polisi tetap akan berkata, bersikap, dan bertindak sesuai dengan sapta marga tersebut.

Selain harus tunduk dan taat kepada tugas, kewajiban, sumpah prajurit, dan sapta marga, khusus bagi anggota kepolisian harus tunduk dan taat pada Tri Bharata, yaitu: "abdi utama negara dan bangsa, warga negara teladan, dan wajib menjaga ketertiban pribadi rakyat". Tri Bharata ini merupakan sifat khas dari kepribadian prajurit kepolisian, yang berbeda dengan prajurit ketiga angkatan lainnya. Berdasarkan Tri Bharata tersebut, polisi menempatkan diri sebagai aparat yang berusaha memenuhi kepentingan bangsa dan negara, memberi contoh yang baik bagi warga negara lainnya, dan menjamin kehidupan masyarakat tertib, teratur, tenteram, dan sejahtera.

Berdasarkan uraian di atas, dalam statusnya sebagai unsur ABRI, polisi mempunyai konsekuensi terikat pada tugas yang sangat luas. Selain terikat pada tugas, wewenang, dan kewajiban khusus polisi, juga terikat pada tugas-tugas ABRI pada umumnya. Ini berarti polisi merupakan pengaman kedaulatan negara dan pengayom masyarakat. Akibat dari fungsi tersebut, polisi dapat bertindak sebagai penegak hukum dan penghancur musuh (militer). Karena itu jangan heran apabila polisi Indonesia bertindak sebagai militer.

IV. GAGASAN POLISI KELUAR DARI ABRI

Sebelum arus reformasi ini dialirkan, telah muncul gagasan agar kepolisian dikeluarkan dari status ABRI. Gagasan ini semakin berkumandang sejalan dengan derasnya arus reformasi. J.E. Sahetapy adalah orang yang mengklaim dirinya sebagai orang pertama yang mengutarakan gagasan di atas. Beliau mengatakan bahwa polisi seyogyanya diberi otoritas lebih, kalau perlu pisah dari ABRI. Hal ini agar ruang geraknya lebih besar

dalam menangani persoalan kejahatan yang kompleks (Anonim, 1993:8). Selain itu, beliau mengemukakan alasan bahwa selama ini Polri diperlakukan bukan saja sebagai anak bawang tetapi juga sebagai anak tiri dalam tubuh ABRI, kewenangan Polri sering diambil alih oleh dan direkayasa oleh kekuasaan lain, dan doktrin polri berbeda dengan doktrin angkatan-angkatan lain. Tugas polisi adalah penegakan hukum atas kejahatan dan pelanggaran hukum bukan tenaga pembunuh musuh. Polri sebagai *craftman* atau *master of his trade* mempunyai keahlian tersendiri yang berbeda dengan keahlian tentara untuk menelusuri, menyelidiki, dan menyidik berbagai kejahatan secara profesional dalam kerangka *rule of law*. Dalam menjalankan tugas tersebut, Polri harus diberi kewenangan diskresi dan tidak harus menunggu perintah atasan, harus taat pada atasan atau komandan, karena polri adalah *part and parcel* dari suatu masyarakat yang lazim disebut *civil society*. Apalagi atasannya bukan polri, maka perintah atasan bukan berdasarkan pertimbangan penegakan hukum, tetapi pertimbangan lain, sehingga tugas polisi sulit dipertanggung jawabkan secara hukum (J.E. Sahetapy, 1998:4-9).

Apa yang dikemukakan oleh J.E. Sahetapy juga dibenarkan oleh beberapa pakar lain. Satjipto Rahardjo melihat peran Polri berdasarkan paradigma kekuasaan militer. Seharusnya peran polisi (*rule performance*) berada dalam wilayah sipil artinya berurusan dengan masalah kemasyarakatan, baik dengan individu-individu, sistem sosial, maupun struktur sosial, dan sebagainya (Satjipto Rahardjo, 1998:4-7). Lebih tegas beliau mengemukakan alasan agar Polri keluar dari ABRI (militer) adalah:

1. Polri adalah institusi publik yang berwatak sipil dan dituntut untuk menjalankan peranannya yang demikian;
2. Polri menghadapi masyarakat sebagai sarana kontrol yang harus dilindungi. Polisi tanpa masyarakat adalah bukan apa-apa;
3. Doktrin polisi adalah melindungi (masyarakat), sedangkan doktrin militer adalah menghancurkan (musuh). Keduanya tidak dapat dipersatukan, karena jika disatukan maka doktrin polisi akan kalah atau terkontaminasi;
4. Polisi melihat masyarakat tidak sebagai satuan absolut melainkan sebagai individu-individu. Pandangan ini menghasilkan institusi diskresi, yaitu yang melihat karakteristik individu dari subyek yang dihadapi dalam tugas;
5. Kultur Polri berbeda dengan kultur militer;
6. Polisi adalah pasukan berseragam (*uniform*) tetapi berjiwa sipil (*civilian in uniform*). Polisi harus mengembangkan kepekaan sipil;
7. Polisi menghadapi manusia, bukan musuh, yaitu berurusan dengan masalah fundamental masyarakat;

8. Polisi sangat berurusan dan juga menjadi bagian dari hukum. Karena itu harus dipertegas tempat Polri sebagai bagian dari sistem hukum;
9. Keadilan. Untuk bagian substansial dari tugas kepolisian berurusan dengan keadilan, karena ia merupakan bagian dari sistem peradilan pidana. Karena itu pula polisi harus mengembangkan kepekaan keadilan;
10. Polisi itu mewakili moral masyarakat, yaitu memenangkan kebaikan dan mengalahkan keburukan atau ketidak-adilan;
11. Kapolri harus memegang puncak komando kepolisian, karena hanya seorang yang berasal dari kalangan polisi profesional yang akan mampu memahami dan menjalankan fungsi kepolisian dengan baik (Satjipto Rahardjo, 1998: 8-10).

Koesparmono Irsan mengatakan sejak Polri dikukuhkan menjadi bagian integral ABRI banyak terjadi penyesuaian yang diarahkan kepada keseragaman. Pelaksanaan tugas Polri banyak mengalami benturan, bukan saja akibat dari rumusan tugas yang semakin membingungkan karena motivasi subyektif dari unsur-unsur ABRI lainnya dan pengaruh politik yang berkembang, tetapi juga karena Polri-pun nampak membiarkan dirinya terlarut dalam kepatuhan semu, sehingga meninggalkan identitas bukan militer. Polisi adalah non-combatan (bukan alat tempur). Kalaupun ia ikut bertempur membela negara, itu adalah haknya sebagai warga negara, selebihnya adalah polisi, bukan ABRI. Karena itu polisi tidak boleh membunuh dan dibunuh musuh. Beliau juga mengatakan polisi dalam doktrinnya harus *fight crime* atau menumpas kejahatan (melindungi dan mengayomi masyarakat) bukan *fight the criminals* atau menumpas penjahat (musuh). Namun karena Polisi Indonesia merupakan unsur ABRI, maka budaya perlindungan dan pengayoman masyarakat oleh Polri disandingkan dengan budaya membunuh musuh sebagaimana dimiliki militer. Karena itu tak pelak lagi budaya perlindungan dan pengayoman makin luntur dan terserap pada budaya membunuh musuh. Kemudian dengan mengutip pendapat Parwedi, beliau juga mengatakan bahwa pendapat umum di seluruh dunia, polisi tidak sama dengan militer. Makna polisi bernuansa kedamaian dan ketertiban sedangkan makna militer bernuansa melumpuhkan, menghancurkan, dan memusnahkan. Melihat perbedaan-perbedaan tersebut, beliau juga mengusulkan agar Polri dikembalikan keasalnya, yakni polisi *civilian in uniform* dan harus diberi otonomi operasional dan pembinaan sebagai subsistem penyidikan sejajar dengan Kejaksaan.

Dengan mengutip pendapat Awaluddin Djamin, Koesparmono Irsan, dan Sutjipno, Sarlito Wirawan mengatakan khusus Polisi Indonesia mempunyai tugas tambahan yaitu tugas pertahanan dan sosial politik

sebagai unsur dari ABRI. Tugas tambahan ini pada gilirannya dapat menambah konflik peran yang mempersulit tugas-tugas Polri, yang disebabkan oleh polisi tidak bisa mengambil keputusan dan tindakan sendiri, melainkan harus selalu mengacu kepada perintah-perintah pimpinan ABRI (asas komando). Pelaksanaan tugas preventif, apalagi represif yang harus mengacu kepada hukum (keadilan dan kebenaran hukum), harus dikalahkan oleh komando sesuai dengan Sapta Marga. Selain itu kendala lain yang dihadapi Polri adalah jabatan-jabatan strategis tidak diisi oleh Polri, akibatnya Polri tidak dapat mengembangkan diri, karena kebijakan-kebijakannya bukan di tangan Polri. Profesionalisme Polri sebagai penegak hukum dan pengayom masyarakat bertolak belakang dengan sifat tugas angkatan lain yakni memerangi, menghancurkan, dan membunuh musuh. Polri lebih menekankan tugas dan tanggung jawab pribadi (individu) secara hukum sedangkan tugas militer bersifat kelompok dan bertanggung jawab kepada atasan. Berdasarkan beberapa alasan tersebut beliau juga cenderung untuk memisahkan Polri dari ABRI, agar lebih mandiri, bebas mengatur diri, dan bertanggung jawab sendiri (Sarlito Wirawan, 1998:2-8).

Beberapa pendapat lain, seperti yang dikemukakan oleh Kemal Dermawan (Kemal Dermawan, 1998:2-9), Harun Alrasid (Harun Alrasid, 1998:1-3), Mardjono Reksodiputro (Mardjono Reksodiputro, 1998:1-8), dan G.P.H. Haryo Mataram (G.P.H. Haryo Mataram, 1998:1-6) adalah senada dengan beberapa pendapat di atas. Intinya mereka berpendapat tidak tepat status Polri sebagai unsur ABRI, karena akan menyulitkan pelaksanaan tugasnya. Karena itu mereka menghendaki agar Polri dilepaskan dari status tersebut dan menjadi lembaga yang mandiri.

Jika penulis menyimak beberapa pendapat di atas, mereka membedakan polisi dengan ABRI. ABRI disamakan dengan angkatan perang atau tentara atau militer, yang mempunyai doktrin menghancurkan dan membunuh musuh, sedangkan polisi bukan militer atau tentara melainkan penegak hukum yang mempunyai doktrin melindungi dan mengayomi masyarakat. Jika melihat ketentuan undang-undang, secara organisasi polisi menjadi bagian ABRI, yang berarti ia adalah juga ABRI. Namun dilihat dari tugas pokoknya, tugas polisi tidak sama dengan tugas ABRI. Tugas polisi melaksanakan sebagian dari tugas ABRI yakni menegakkan hukum dan melindungi masyarakat, sedangkan tugas ABRI adalah menegakkan kedaulatan negara ditambah tugas pokok polisi. Tugas menegakkan kedaulatan negara dilaksanakan oleh ketiga angkatan (darat, laut, dan udara). Tugas ini pada negara-negara lain adalah tugas militer atau

angkatan perang. Dari situ penulis melihat ABRI tidak sama dengan angkatan perang atau tentara atau militer. Angkatan perang atau tentara atau militer adalah hanya meliputi angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara, sedangkan ABRI meliputi ketiga angkatan tersebut ditambah kepolisian. Jadi ABRI terdiri atas angkatan perang atau tentara atau militer dan kepolisian. Karena itu benar apa yang dinyatakan dalam penjelasan Pasal 5 UU No. 28 Tahun 1997 yang menyatakan walaupun merupakan unsur ABRI, Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah bukan militer. Karena itu dari segi tugas utamanya, keberadaan polisi sebagai unsur ABRI tidak menjadi masalah. Meskipun demikian, apabila dihubungkan dengan beberpa ketentuan lain dan pelaksanaan tugasnya, keberadaan polisi seperti sekarang masih menjadi masalah bagi optimalisasi pelaksanaan tugasnya.

Menurut penulis masalah keberadaan polisi sebagai unsur ABRI dirancukan oleh ketentuan hukum positif dan keterikatannya kepada Sumpah Prajurit ABRI dan Sapta Marga ABRI dalam pelaksanaan tugasnya. Secara hukum, UU No. 28 Tahun 1997 menyatakan polisi bukan militer tetapi UU No. 27 Tahun 1997 tentang Peradilan militer jo UU No 20 Tahun 1982 jo UU No. 2 Tahun 1988 secara tersirat menyatakan kepolisian termasuk militer. Misalnya Pasal 9 UU No. 27 Tahun 1997 menyatakan:

Pengadilan dalam lingkungan peradilan militer berwenang:

1. Mengadili tindak pidana yang dilakukan oleh seseorang yang pada waktu melakukan tindak pidana adalah:
 - a. Prajurit.
 - b. Yang berdasarkan undang-undang dipersamakan dengan Prajurit.
 - c. ...

Dalam UU tersebut tersebut tidak ada penjelasan apa dan siapa prajurit tersebut. Namun jika mengkaji Pasal 2 UU No.2 Tahun 1988 dapat diketahui siapa yang dimaksud prajurit. Pasal tersebut menyatakan sebagai berikut:

- (1) Prajurit ABRI adalah warga negara yang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan diangkat oleh pejabat yang berwenang untuk mengabdikan diri dalam usaha pembelaan negara dengan menyandang senjata, rela berkorban jiwa raga dan berperan serta dalam pembangunan nasional serta tunduk kepada hukum tentara.
- (2) Prajurit ABRI terdiri atas prajurit Tentara Nasional Indonesia Angkatan Darat, prajurit Tentara Nasional Indonesia Angkatan Laut, prajurit Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara, dan prajurit Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dari ketentuan tersebut jelas bahwa Polri termasuk prajurit ABRI yang dapat diadili oleh Peradilan Militer. Ini berarti Polri termasuk unsur militer atau tentara atau angkatan perang. Ketentuan ini jelas berbeda dengan UU No. 28 Tahun 1997 yang menyatakan Polri bukan militer.

Terhadap polemik hukum di atas, penulis berpendapat sebaiknya lembaga yang melaksanakan fungsi pengamanan dikembalikan kepada konsep UUD 1945. Pasal 10 UUD 1945 hanya mengenal ketiga angkatan dan tidak memasukan Polri dalam satu angkatan bersenjata. Dalam sejarah, ketiga angkatan tersebut diperlukan bagi pengamanan kedaulatan negara di darat, laut, maupun di udara. Karena itu ketiga angkatan ini merupakan komponen inti pertahanan negara, yang dapat disebut tentara atau militer. Polisi diberi peran menertibkan masyarakat, karena itu orientasinya berada pada lingkup kemasyarakatan (sipil).

Dari hal-hal di atas penulis melihat ada dua hal yang dapat dilakukan bagi keberadaan kepolisian negara. Pertama, polisi tetap menjadi unsur ABRI tetapi tetap dinyatakan bukan militer. Terhadap hal ini, UU No 27 Tahun 1997 harus direvisi dengan cara mengubah kewenangan Pengadilan Militer, yakni kewenangan mengadili perajurit atau yang disamakan dengan perajurit diubah dengan kewenangan mengadili perajurit militer dan yang disamakan dengan perajurit militer yang terdiri atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara. Dengan demikian terjadi kesejajaran antara UU Kepolisian dengan dengan UU Peradilan Militer. Selain itu, keterikatan polisi terhadap Sumpah Prajurit ABRI dan Sapta Marga ABRI (pada sumpah perajurit kedua dan sapta marga kelima, sebagaimana telah dikemukakan di atas) membuat konflik eksistensi dan fungsi Polri. Kedua hal tersebut sangat menggerogoti Tri Bharata (lihat uraian di muka) kepolisian. Akibatnya, di satu pihak Polri berada di lingkup kemasyarakatan (sipil), di pihak lain Polri berada di lingkup Pertahanan Negara (politik), sehingga di satu pihak pelaksanaan fungsi polisi harus menurut hukum dan di pihak lain pelaksanaan fungsi polisi berada di bawah komando (perintah) pimpinan ABRI (selama ini yang jadi pimpinan adalah tentara). Terhadap masalah ini penulis melihat polisi akan terus menghadapi kendala dalam upaya melakukan tugasnya secara optimal, apalagi pimpinan atau komandan ABRI bukan dari kepolisian. Karena itu, bila polisi tetap menjadi bagian dari ABRI, sebaiknya Sumpah Prajurit dan Sapta Marga ABRI diubah menjadi Sumpah Prajurit dan Sapta Marga Militer atau Tentara, atau Angkatan Perang Republik Indonesia. Untuk polisi cukup dengan semboyan

Tri Bharata. Ini berarti meskipun polisi masih sebagai unsur ABRI tetapi tidak terikat dengan sumpah prajurit dan sapta marga, sehingga polisi dapat bertindak mandiri berdasarkan hukum yang berlaku.

Kedua, polisi dipisahkan dari ABRI, sehingga ABRI hanya meliputi tiga angkatan. Dengan cara ini, tidak akan terjadi kekeliruan dan kerancuan terminologi, karena ABRI adalah sama dengan militer atau tentara atau angkatan perang, sedangkan polisi bukan ABRI yang berarti bukan militer atau tentara atau angkatan perang. Untuk hal ini, dipalukan perubahan UU No. 20 Tahun 1982, UU No. 2 Tahun 1988, dan UU No. 28 Tahun 1997, dengan cara menghapus rumusan kepolisian sebagai unsur ABRI. Dengan cara ini polisi tidak lagi terikat dengan Sumpah Prajurit atau Sapta Marga ABRI. Dengan demikian jika terjadi tindak pidana militer, maka tidak ada lagi keraguan siapa yang dapat diadili oleh Pengadilan Militer, karena yang dimaksud perajurit adalah prajurit militer yakni prajurit ABRI.

Mengenai alternatif pertama penulis, yakni polisi tetap sebagai unsur ABRI, walaupun dilakukan beberapa perubahan seperti atas, masih mengandung kelemahan, yakni tetap adanya campur tangan pimpinan ABRI baik dalam kebijakan umum maupun dalam kebijakan politik terhadap tugas polisi, karena meskipun polisi dan militer merupakan dua pihak yang berbeda, namun tetap berada dalam satu garis kebijakan. Terhadap hal ini, Awaluddin Djamin mengusulkan agar Polri diberi otonomi operasional dan pembinaan, karena hanya dengan itu akan timbul kreativitas dan inovasi yang melahirkan etos kerja yang diharapkan masyarakat (Awaluddin Djamin, 1998:14). Apa dan bagaimana otonomi yang dimaksud, sayang sekali beliau tidak mengilustrasikannya. Menurut penulis, meskipun Polri diberi otonomi, hal itu tidak akan optimal jika secara organisatoris masih berada di bawah garis kebijakan ABRI, karena tetap terikat pada garis komando. Karena itu, penulis lebih cenderung pada alternatif kedua, yakni memisahkan polisi dari organisasi ABRI. Masalahnya adalah di mana polisi harus berada?

Mengenai masalah di atas, ada pendapat yang menyatakan polisi langsung berada di bawah Presiden (Anonim, 1993:8) atau di bawah Wakil Presiden, bukan di bawah Menteri Dalam Negeri (J.E. Sahetapy, 1998:8). Sementara itu, pendapat lain mengatakan polisi sebaiknya sejajar dengan kejaksaan, karena merupakan satu kesatuan dalam *criminal justice system* (Kerparmono Irsan, 1998:9), atau memiliki departemen sendiri di bawah Presiden (Awaluddin Djamin, 1998:14). Dilihat dari pernyataan-pernyataan tersebut, pada intinya mereka tidak menghendaki otoritas polisi di bawah

departemen atau lembaga pemerintah non departemen, melainkan menghendaki sejajar dengan itu.

Terhadap hal di atas, penulis melihat keberadaan polisi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bergantung kepada Presiden. Hal ini karena Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Pasal ini menempatkan Presiden RI sebagai Kepala Pemerintahan Negara RI. Secara teoritis, Logemann dengan teorinya "Catur Praja" menyatakan kekuasaan pemerintahan meliputi kekuasaan regeling (pengaturan), bestuur (ketataprajaan atau eksekutif), politie (keamanan dan ketertiban), dan rechtspraak (peradilan) (Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1989:40). Berdasarkan teori ini, Kepolisian Indonesia termasuk berada dalam kekuasaan Presiden RI sebagai Kepala Pemerintahan. Ini berarti tidak dicantumkannya kepolisian negara dalam UUD 1945, khususnya Pasal 10, maka tersirat makna keberadaan dan pengaturan kepolisian bergantung pada Presiden. Dari sini penulis berpendapat bahwa lembaga atau wadah kepolisian harus berada di bawah Presiden langsung. Menurut Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1974 tentang Susunan Departemen Pemerintahan Negara Republik Indonesia dan Keputusan Presiden Nomor 45 Tahun 1974 tentang Susunan Lembaga Pemerintah Non Departemen, wadah tersebut bisa bernama departemen atau lembaga pemerintahan non departemen. Mengingat fungsi kepolisian sebagaimana dikemukakan di atas, yakni ada kaitannya dengan kejaksaan dan ada kaitannya dengan ketertiban masyarakat, maka akan lebih tepat bila wadah tersebut bernama lembaga pemerintah non departemen, misalnya bernama Panglima Kepolisian Negara Republik Indonesia.

V. PENUTUP

Berdasarkan kajian di atas, penulis berkesimpulan bahwa ABRI berbeda dengan militer (angkatan perang atau tentara). ABRI terdiri atas militer dan kepolisian. Kepolisian mempunyai doktrin berbeda dengan angkatan perang atau tentara atau militer, yang sangat tidak mungkin diintegrasikan dengan angkatan perang dalam satu organisasi dan satu kebijakan ABRI. Karena itu penyatuan kedua pihak di dalam satu wadah dan satu kebijakan yang terjadi selama ini mengakibatkan fungsi kepolisian membias bahkan terkontaminasi oleh fungsi militer. Untuk memulihkan fungsi kepolisian secara optimal, langkah terbaik adalah memisahkannya dari organisasi ABRI. Kepolisian harus mempunyai organisasi yang berdiri

sendiri di bawah langsung Presiden. Organisasi itu lebih tepat berbentuk lembaga pemerintah non departemen, misalnya bernama Panglima Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Untuk mendukung hal di atas, penulis menyarankan agar lembaga legislatif segera melakukan perubahan UU Kepolisian, UU Prajurit ABRI, UU Peradilan Militer, dan UU Pertahanan Keamanan, dengan menghilangkan rumusan kepolisian sebagai unsur ABRI. Khusus mengenai perubahan UU Kepolisian penulis menyarankan agar selain menghilangkan status kepolisian sebagai unsur ABRI juga menentukan lembaga atau wadah baru kepolisian, kewenangan, hubungan subordinatif dengan Presiden, hubungan kordinatif dengan lembaga sederajat, dan hubungan subordinatif dengan pejabat di bawahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alrasid, Harun. "Pembahasan Masalah Kedudukan Polisi dalam ABRI". *Makalah*. Disampaikan pada Seminar Nasional tentang Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi. Jakarta: Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 30 Juni 1998.
- Anonim. "Polisi Seyogyanya Diberi Otoritas Lebih". *Kompas*, 3 Pebruari 1993.
- Darmawan, Kemal. "Polisi sebagai Alat Penegak Hukum". *Makalah*. Disampaikan pada Seminar Nasional tentang Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi, Jakarta: Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 30 Juni 1998.
- Djamin, Awaluddin. *Administrasi Kepolisian Republik Indonesia*. Bandung: Sunyata Sumansana, Sespim Polri, 1988.
- Indonesia. *Undang-undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan dan Keamanan*.

_____. *Undang-undang Nomor 1 Tahun 1988 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan dan Keamanan.*

_____. *Undang-undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.*

_____. *Undang-undang Nomor 27 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.*

_____. *Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.*

Irsan, Koesparmono. "Aktualisasi Jatidiri Polri Menghadapi Tantangan Masa Depan PJP II Ditinjau dari Aspek Penugasan Polri Baik sebagai Penegak Hukum, Pengayom, serta Salah Satu dari Komponen ABRI". *Makalah*. Disampaikan pada Seminar Polri, Jakarta: PTIK, 1995.

_____. "Polisi". *Makalah*. Disampaikan pada Seminar Nasional tentang Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi. Jakarta: Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 30 Juni 1998.

Kunarto. *Perilaku Organisasi Polri*. Jakarta: Cipta Manunggal, 1997.

Kusnardi, Moh. dan Saragih, Bintan R. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia, 1989.

Mataram, Haryo. "Polisi Bagian dari ABRI? Pandangan dari Sudut Hukum Humaniter". *Makalah*. Disampaikan pada Seminar Nasional tentang Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi. Jakarta: Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 30 Juni 1998.

Rahardjo, Satjipto. "Mengkaji Kembali Peran dan Fungsi Polri dalam Masyarakat Di Era Reformasi". *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Sehari tentang Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi.

Jakarta: Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Indonesia, 30 Juni 1998.

Reksodiputro, Mardjono. "Polisi sebagai Alat Penegak Hukum (Suatu
Pemikiran tentang Polisi Indonesia)". *Makalah*. Disampaikan pada
Seminar Nasional tentang Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi.
Jakarta: Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Indonesia, 30 Juni 1998.

Sahetapy, J.E. "Polri dalam Restropeksi". *Makalah*, Disampaikan pada
Seminar Nasional tentang Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi.
Jakarta: Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Indonesia, 30 Juni 1998.

Sitompul, D.P.M. dan Syahperenong, Edward (ed). *Hukum Kepolisian Di
Indonesia*. Bandung: Tarsito, 1985.

Sutjipno. "Perkembangan Ilmu Kepolisian dalam Rangka Pemantapan
Profesional Polri dalam Menghadapi Ilpengtek dan dinamika
Masyarakat dalam PJP II. *Makalah*, Disampaikan pada Seminar Polri.
Jakarta: PTIK, 1995.

Wirawan, Sarlito. "Polri: Di dalam atau Di Luar ABRI?". *Makalah*.
Disampaikan pada Seminar Nasional tentang Polisi dan Masyarakat
dalam Era Reformasi. Jakarta: Fakultas Hukum dan Fakultas Ilmu
Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, 30 Juni 1998.