

SISTEM SENTRALISASI KEPOLISIAN INDONESIA DALAM PRADIGMA *GOOD GOVERNANCE*

oleh:

H.R.AR. Harry Anwar[■]

ABSTRAK

Keberadaan lembaga kepolisian dalam suatu negara mutlak diperlukan. Tidak ada satu pun negara di dunia ini yang tidak mempunyai lembaga kepolisian. Namun demikian, antara satu lembaga kepolisian pada suatu negara belum tentu menggunakan sistem kepolisian yang sama pula dikarenakan adanya pengaruh dari faktor sistem politik/pemerintahan yang dianut serta mekanisme sistem kontrol sosial yang berlaku dalam negara tersebut. Bahkan dengan sistem pemerintahan yang sama-sama menganut paham demokratis pun, belum tentu menggunakan sistem kepolisian yang sama. Sebagaimana diketahui secara universal hingga kini yaitu di dalam negara-negara demokratis terdapat tiga sistem kepolisian yang digunakan, yaitu Sistem Kepolisian Terpisah (*Fragmented System of Policing*), Sistem Kepolisian Terpusat (*Centralized System of Policing*) dan Sistem Kepolisian Terpadu (*Integrated System of Policing*). Oleh karena itulah dalam praktik kepolisian dipandang perlu untuk menelaah lebih lanjut terkait dengan berbagai kelemahan maupun kelebihan dimaksud melalui suatu metode perbandingan antar sistem kepolisian dalam rangka mendapatkan pemahaman secara integral tentang perbedaan yang terdapat antara suatu sistem kepolisian pada suatu negara tertentu dengan sistem kepolisian negara lain. Sistem kepolisian di Indonesia menggunakan paradigma *Centralized System of Policing*, yaitu suatu sistem kepolisian yang terpusat di mana sistem kepolisian berada di bawah kendali atau pengawasan langsung oleh pemerintah pusat. Sistem ini dahulunya dianut oleh sistem pemerintahan yang totaliter seperti Jerman pada era Nazi. Outcome yang hendak dicapai dari hasil perbandingan sistem kepolisian dimaksud antara lain agar dapat diambil suatu manfaat dari suatu sistem kepolisian negara tertentu bagi negara lainnya, antara lain berupa penataan dan pengembangan organisasi (*organizational development*) serta pengembangan potensi kerjasama kerjasama antar lembaga kepolisian beberapa negara.

Kata kunci: sistem, sentralisasi, kepolisian, Indonesia, paradigma, good governance

■ Dosen Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

PENDAHULUAN

Keberadaan lembaga kepolisian dalam suatu negara mutlak diperlukan. Tidak ada satu pun negara di dunia ini yang tidak mempunyai lembaga kepolisian. Namun demikian, antara satu lembaga kepolisian pada suatu negara belum tentu menggunakan sistem kepolisian yang sama pula dikarenakan adanya pengaruh dari faktor sistem politik/pemerintahan yang dianut serta mekanisme sistem kontrol sosial yang berlaku dalam negara tersebut. Bahkan dengan sistem pemerintahan yang sama-sama menganut paham demokratis pun, belum tentu menggunakan sistem kepolisian yang sama. Sebagaimana diketahui secara universal hingga kini yaitu di dalam negara-negara demokratis terdapat tiga sistem kepolisian yang digunakan, yaitu Sistem Kepolisian Terpisah (*Fragmented System of Policing*), Sistem Kepolisian Terpusat (*Centralized System of Policing*) dan Sistem Kepolisian Terpadu (*Integrated System of Policing*). Ketiga sistem tersebut sangat dipengaruhi dua model besar penerapan hukum di dunia, yaitu model eropa kontinental atau *civil law* sebagaimana yang digunakan di Perancis, Belanda dan Jerman, dan model anglo saxon atau *common law* sebagaimana yang digunakan di Inggris, Amerika Serikat dan Australia.

Masing-masing sistem kepolisian tersebut memiliki kelebihan serta kelemahan tersendiri sehingga memang benar apabila disebutkan bahwa "tidak ada satu sistem kepolisian yang sempurna". Oleh karena itulah dalam praktik kepolisian dipandang perlu untuk menelaah lebih lanjut terkait dengan berbagai kelemahan maupun kelebihan dimaksud melalui suatu metode perbandingan antar sistem kepolisian dalam rangka mendapatkan pemahaman secara integral tentang perbedaan yang terdapat antara suatu sistem kepolisian pada suatu negara tertentu dengan sistem kepolisian negara lain.

Outcome yang hendak dicapai dari hasil perbandingan sistem kepolisian dimaksud antara lain agar dapat diambil suatu manfaat dari suatu sistem kepolisian negara tertentu bagi negara lainnya, antara lain berupa penataan dan pengembangan organisasi (*organizational development*) serta pengembangan potensi kerjasama kerjasama antar lembaga kepolisian beberapa negara.

Sistem kepolisian di Indonesia menggunakan paradigma *Centralized System of Policing*, yaitu suatu sistem kepolisian yang terpusat / sentralisasi di mana sistem kepolisian berada di bawah kendali atau pengawasan langsung oleh pemerintah pusat. Sistem ini dahulunya dianut oleh sistem pemerintahan yang totaliter seperti Jerman pada era Nazi. Negara-negara yang menganut sistem kepolisian ini selain Indonesia, antara lain : Perancis, Italia, Finlandia, Israel, Thailand, Taiwan, Irlandia, Denmark dan Swedia. Kelemahan dari sistem ini, antara lain : Cenderung dijauhi / kurang didukung masyarakat karena cenderung lebih memihak kepada penguasa. Hal ini dikarenakan lembaga kepolisian dalam negara dengan sistem kepolisian terpusat muncul dari adanya kepentingan negara tersebut akan perlunya suatu lembaga kepolisian sehingga terjadi kecenderungan dimana lembaga kepolisian akan menjadi alat kekuasaan daripada menjadi pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat. Berbeda halnya dengan negara dengan sistem kepolisian terpisah dimana lembaga kepolisian muncul dari adanya kepentingan masyarakat sehingga lembaga kepolisian

yang demikian akan lebih peka terhadap situasi dan kondisi di dalam masyarakat yang pada akhirnya tugas pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat akan dapat terlaksana secara optimal tercapai ketentraman di dalam masyarakat.

Birokrasinya juga terlalu panjang, mulai dari level paling bawah hingga paling atas terletak dalam satu rangkaian sistem birokrasi. Hal ini memang masalah yang selalu melekat pada setiap organisasi dengan rantai birokrasi yang terlalu panjang, sebagaimana yang terjadi di dalam tubuh Polri karena banyaknya lapis birokrasi secara berjenjang dari mulai tingkat Polsek hingga Mabes Polri yang berakibat pada terjadinya ketidakefektifan maupun ketidakefisienan kinerja Polri, terutama yang berada di level Polres dan Polsek.

Kurang dapat menyesuaikan dengan situasi dan kondisi masyarakat, karena panjang dan gemuknya rentang struktural dalam sistem kepolisian tersebut. Hal ini cenderung dikarenakan oleh karakteristik penyelenggaraan kebijakan-kebijakan publik di bidang kepolisian bersifat *top down*, tidak *bottom up*, sehingga seringkali tidak tepat dan sulit menyesuaikan dengan masyarakat lokal dimana lembaga kepolisian lokal berada.

Terdapat kerentanan yang tinggi terhadap munculnya intervensi penguasa serta penyalahgunaan organisasi maupun wewenang kepolisian untuk kepentingan penguasa. Hal ini dikarenakan lembaga kepolisian dengan sistem kepolisian terpusat selalu memiliki ketergantungan terhadap pemerintah yang sedang berkuasa dengan kekuatan politik pendukungnya sehingga intervensi terhadap lembaga kepolisian dapat dengan mudah terjadi oleh penguasa ketika lembaga kepolisian tersebut tidak lagi mengindahkan posisi dan perannya sebagai pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat, melainkan justru menjadi alat kekuasaan karena adanya kepentingan tertentu. Sedangkan kelebihan dari sistem kepolisian terpusat tersebut, antara lain yaitu: Mudahnya sistem komando dan pengendalian karena dapat dilaksanakan secara terpusat. Hal ini dikarenakan dalam struktur lembaga kepolisian dengan sistem kepolisian terpusat terdapat wewenang yang dimiliki oleh struktur teratas untuk melakukan pengendalian maupun komando tertentu terhadap seluruh kesatuan di bawahnya, sebagaimana di dalam tubuh Polri, maka Mabes Polri memiliki wewenang untuk memberikan komando maupun melaksanakan pengawasan terhadap setiap lapis struktur kesatuan di bawahnya (Polda, Polwil, Polres dan Polsek). Namun demikian, kelebihan tersebut juga dapat dipandang sebagai kelemahan mengingat akan terjadi suatu sistem komando dan pengendalian yang tumpang tindih, misalnya dalam hal komando dan pengendalian terhadap Polres, maka seluruh kesatuan yang ada di atasnya, yaitu Polwil, Polda dan Mabes Polri, memiliki wewenang yang sama sehingga sangat mungkin pada suatu saat terjadi ketidaksinkronan komando dan pengendalian dari satuan-satuan atas tersebut terhadap Polres tersebut.

Wilayah kewenangan hukumnya lebih luas dibandingkan dengan sistem desentralisasi, karena kewenangan tersebut bersifat nasional, sehingga tidak terdapat hambatan terkait dengan hal-hal yurisdiksional terutama terkait dengan pelaksanaan penegakan hukum. Terdapat standarisasi profesionalisme, efisiensi dan efektivitas baik dalam bidang administrasi maupun operasional. Hal ini sangat dimungkinkan

dilaksanakan dalam suatu lembaga kepolisian dengan sistem kepolisian terpusat mengingat seluruh lembaga kepolisian berada dalam satu wadah lembaga kepolisian nasional yang diatur berdasarkan satu peraturan perundang-undangan, sebagaimana peraturan perundang-undangan yang mengatur Polri yaitu UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri. Ruang lingkup pengawasan dalam sistem ini sifatnya lebih luas dibandingkan dengan sistem desentralisasi karena pengawasan tidak hanya pada tataran lokal tapi secara berjenjang sampai dengan level nasional.

PEMBAHASAN

A. Sistem Sentralisasi Kepolisian

Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang berdasarkan atas hukum, ini mengandung arti bahwa negara Indonesia baik di dalam pemerintahan dan lembaga–lembaga yang lain dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Sebagai negara hukum, Indonesia juga mengakui prinsip negara hukum. Secara umum prinsip-prinsip yang harus ada dalam suatu negara hukum adalah adanya perlindungan hak-hak asasi manusia, adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak. Lebih jelasnya yang merupakan ciri khas-ciri khas suatu negara hukum adalah :¹⁾

1. Pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia;
2. Peradilan yang bebas dari pengaruh suatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak; dan
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Kepolisian merupakan salah satu lembaga pemerintah yang memiliki peranan penting dalam negara hukum. Di dalam negara hukum kehidupan hukum sangat ditentukan oleh faktor struktur atau lembaga hukum, disamping faktor-faktor lain, seperti faktor substansi hukum dan faktor kultur hukum, sebagaimana dikatakan oleh Lawrence M. Friedman²⁾, bahwa :

“Legal System, first of all, have structure. They have form, patterns and persistent style. Structure is the body, the frame work, the long lasting shape of the system : the way courts or police departments are organized, the lines of jurisdiction, the table of organization”.

Efektivitas operasional dari struktur atau lembaga hukum sangat ditentukan oleh kedudukannya dalam organisasi negara. Kepolisian merupakan lembaga hukum dan hidup dalam komunitas manusia yang lebih besar yang dapat membentuk segala

¹⁾ Moh. Kusnardi dan bintang R. Saragih, *“Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945”*, PT. Gramedia, Jakarta, 1985, hlm. 27.

²⁾ Lawrence M. Friedman, *“Law and Society an Introduction”*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1977, hlm. 6.

sesuatu yang dilakukan organisasi,³ maka peletakan lembaga kepolisian dalam suatu organisasi negara menjadi lebih penting, karena akan berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab yang dibebankan serta kinerja (*performance*) lembaga kepolisian. Karena itu ketidaktepatan dalam memposisikan lembaga kepolisian dalam ketatanegaraan akan menciptakan problematika bagi lembaga kepolisian tersebut dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai kepolisian negara. Dalam hubungan ini Rusadi Kantaprawira berpendapat, bahwa kesahan (*legality*) dan keabsahan (*legitimacy*) organisasi polisi ditentukan oleh di mana polisi didudukkan, sehingga diperoleh kondisi optimal yang mandiri, profesional, efisien, efektif dan cukup modern di dalam kondisi masyarakat yang mudah berubah.⁴ Lebih tegas lagi dikatakan oleh Koesparmono Irsan, bahwa di dalam mewujudkan profesionalisme Kepolisian Negara Republik Indonesia masalah utama yang dihadapi adalah diperlukannya suatu inovasi kelembagaan, sebab struktur suatu organisasi akan menentukan bentuk manajemen dalam mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan.⁵)

Perkembangan sejarah kepolisian sejak revolusi kemerdekaan hingga sekarang telah mengalami beberapa kali perubahan eksistensi dan kedudukan, di mana perubahan tersebut membawa dampak dan pengaruh yang signifikan terhadap tugas dan tanggungjawabnya sebagai suatu lembaga dalam organisasi negara.

Selama kurun waktu rezim Orde baru berkuasa, kedudukan Polri mengalami pembatasan yang ketat dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai kepolisian negara dan banyak terkooptasi dengan tugas ABRI serta adanya lembaga di luar *criminal justice system* ikut campur tangan/intervensi dalam penegakan hukum. Oleh karena institusi kepolisian di bawah komando Menhankam/Pangab, maka kinerja (*performance*) Polri cenderung mencerminkan jiwa dan sifat militeristik. Dengan demikian timbul kesan Polri menyimpang dari fungsinya sebagai pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat serta sebagai aparat penegak hukum, bahkan jalur yang digunakan dalam melaksanakan tugas menggunakan jalur komando yang mirip dengan pola-pola militer. Kepolisian menjadi tidak terlatih dalam menggunakan senjata hukum yang ada padanya karena menganggap kurang dibutuhkan, hal ini berdasarkan kebiasaan yang berlaku di lingkungan militer dengan sikap destruktif dan ofensif, yakni selalu menggunakan kekerasan seperti melakukan penganiayaan terhadap tersangka untuk mendapatkan pengakuan, melakukan penangkapan dan penahanan tanpa surat perintah dan tanpa alasan hukum yang sah.

Kelemahan Polri disebabkan kebijaksanaan pemerintah Orde Baru yang sengaja membesarkan institusi TNI dan cenderung mengabaikan Institusi Polri. Institusi Polri seakan-akan menjadi anak tiri dibanding dengan institusi TNI sehingga

³ David H. Baylel, "*The Nation and The police*", disunting oleh Mochtar Lubis "*Bangsa dan Polisi dalam Citra Polisi*", Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 49.

⁴ Rusadi Kantaprawira, Makalah dalam Loka Karya "*Profesionalisme dan Kemadirian Polri*", Bandung tanggal 3-4 Agustus 1998.

⁵ Koesparmono Irsan, dalam Eko Prasetyo dkk, "*Polisi, Masyarakat dan Negara*", Bigraf Publishing, Yogyakarta, 1995, hlm. 4.

berakibat pada terjadinya diskriminasi perlakuan dan pembedaan pemberian fasilitas oleh pemerintah. Akibat kebijakan pemerintah yang diskriminatif dalam memperlakukan institusi Polri maka menjadikan Polri tidak bisa berkembang di dalam menanggulangi kejahatan dengan modus baru, sehingga lambat laun Polri ditinggalkan dan tidak dipercayai masyarakat serta diremehkan oleh penegak hukum lainnya karena dianggap kurang profesional.

Reformasi Polri diawali dengan keluarnya kepolisian secara struktural sejak tanggal 1 April 1999 dari ABRI dengan keluarnya Instruksi Presiden No. 2 tahun 1999 tentang pemisahan Polri dan TNI dan dikuatkan dengan Tap MPR No. VI/MPR/2000 tentang pemisahan TNI dan Polri secara kelembagaan dan Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang peran TNI dan Polri, dimana TNI sebagai alat negara yang berperan dalam pertahanan negara sedangkan Polri sebagai alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan, serta kedudukan lembaga Polri berada di bawah Presiden dan jabatan Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) serta keluarnya Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 sebagai suatu indikasi bahwa telah ada upaya untuk menempatkan lembaga kepolisian pada posisi yang mandiri dalam menjalankan fungsinya.

Sejalan dengan perubahan paradigma baru Polri menjadi Polisi sipil atau non militer yang berfungsi menjalankan salah satu fungsi pemerintahan, maka kedudukan kepolisian dalam organisasi negara menjadi salah satu faktor yang memiliki pengaruh dominan dalam penyelenggaraan kepolisian secara proporsional dan profesional sebagai syarat pendukung terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintah yang baik dapat terwujud manakala di dukung oleh penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Dengan demikian penyelenggaraan kepolisian yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan akan dapat mendukung pemerintahan yang baik bila terwujud kepolisian yang baik (*good police*). Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Profesor Reckless bahwa “disiplin suatu bangsa hanya bisa tumbuh apabila negara memiliki angkatan Kepolisian yang baik”.⁶⁾

B. Fungsi Kepolisian

Berdasarkan pendekatan sistem (*system approach*), Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sub sistem dari sistem ketatanegaraan yang dianut dalam UUD 1945 yang antara lain menegaskan bahwa: Negara Indonesia adalah negara hukum, bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*)” dan esensi dan negara hukum adalah Pemerintah harus berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), dan tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak tak terbatas)”. Uraian tersebut menunjukkan bahwa Negara Indonesia yang hendak dibangun adalah negara yang berdasarkan atas hukum, bukan negara yang didasarkan pada kekuasaan belaka. Sekalipun negara adalah organisasi kekuasaan, tetapi betapapun kuat kekuasaan itu

⁶⁾ Reckless, *“The Crime Problems”*, New York, 1961, hlm. 12.

dalam organisasi kenegaraan tanpa ditopang oleh hukum, akan mudah kehilangan legitimasinya. Sedangkan negara yang dibangun atas dasar prinsip-prinsip negara hukum mempunyai basis legitimasi yang lebih kokoh, karena melalui sistem hukum akan memberikan jaminan untuk memperlakukan setiap warga negaranya secara terhormat, sesuai dengan harkat dan martabatnya. Salah satu usaha untuk membangun negara hukum yaitu melalui penetapan dalam Undang-Undang Dasar (Konstitusi) yaitu:

Dapat dibandingkan dengan Penjelasan UUD 1945. Kedudukan dan Fungsi Kepolisian

- a. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia;
- b. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang mendasar
- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang mendasar.

Franz Magniis Suseno mengemukakan bahwa Paham negara hukum berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasarkan norma obyektif yang juga mengikat pihak yang memerintah. Hukum menjadi landasan segenap tindakan negara dan hukum itu sendiri harus benar dan adil.⁷

Prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam UUD 1945 antara lain adalah Pemerintahan berdasar sistem konstitusi, Kekuasaan Kehakiman yang merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemenintah.

Persamaan di depan hukum, Jaminan dalam konstitusi terhadap perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia. Asas legalitas, ditegakkannya yudicial control terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Secara ringkas dapat dikemukakan bahwa esensi negara hukum adalah terealisasinya supremasi hukum sebagai salah satu pilar kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Mulyana W. Kusumah mengemukakan. Di negara yang berdasar atas hukum, hukum harus menampilkan peranannya secara mendasar sebagai titik sentral dalam seluruh kehidupan orang perorangan, kehidupan masyarakat, maupun kehidupan berbangsa dan bernegara. Bagir Manan dan Kuntana Magnan, menyatakan bahwa dalam negara hukum mengandung pengertian kekuasaan itu dibatasi oleh hukum dan sekaligus menyatakan bahwa hukum adalah supreme dibanding dengan alat kekuasaan yang ada. Dalam rangka mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana dikemukakan di atas selain dipertukan adanya norma hukum dan perundang-undangan dan norma hukum yang responsif dan adil, juga diperlukan adanya aparat penegak hukum yang profesional dan jujur serta berwibawa, kesadaran hukum masyarakat, budaya hukum yang mantap serta

⁷ Franz Magniis Suseno, *Elika Politik Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*. PT Gramedia Pustaka Jakarta. 2001, hlm. 295

penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, dan didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah pokok dari pada penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya yaitu “(1) faktor hukumnya; (2) faktor penegak hukum; (3) faktor sarana atau fasilitas; (4) faktor masyarakat; (5) faktor kebudayaan.⁸ Kelima pilar pemberdayaan hukum satu sama lain akan selalu saling terkait, saling mengisi dan saling melengkapi (*Interdependensi*), sehingga dalam pemberdayaan hukum tidak mungkin salah satu pilar ditinggalkan, sekalipun ada prioritas pembangunan pilar-pilar tersebut. Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara penegak hukum, pengayom, pelindung, pembimbing dan pelayan masyarakat dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan, memegang peranan penting dalam merealisasikan prinsip-prinsip negara hukum. Baik buruknya citra negara hukum untuk sebagian besar ditentukan oleh sistem kinerja Kepolisian Negara Republik Indonesia. Selaku alat negara penegak hukum dalam menjalankan fungsinya senantiasa menggunakan hukum sebagai alat utamanya, yang berarti kepolisian harus selalu berpihak kepada hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, baik yang bersifat represif dalam kaitannya dengan proses peradilan pidana (*criminal justice system*) maupun yang bersifat preventif berupa tugas-tugas yang melekat pada fungsi administrasi negara mulai dari tahapan awal berupa bimbingan dan pengaturan pada tahapan tindakan kepolisian yang bersifat administrasi.

Kepolisian dalam negara hukum tidak kebal hukum, namun terikat kepada aturan-aturan hukum, prosedur-prosedur tertentu, dikontrol oleh hukum dan sekaligus hukum (*kursif penulis*). Selain itu mereka juga harus tanggap terhadap pendapat umum dan bertanggung jawab kepada negara dan masyarakat. Oleh karena itu kepolisian dituntut untuk senantiasa meningkatkan kualitas kemampuan profesional dan integritas pribadinya. Oleh karena itu tidaklah berlebihan apabila dikatakan bahwa polisi itu adalah suatu lembaga yang selalu harus berubah, mengubah dan membangunkan dirinya.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa profesionalisme dan integritas pribadi setiap aparat kepolisian menjadi amat penting untuk terus menerus ditingkatkan. Profesionalisme mengandung makna penugasan keahlian, menuntut kehormatan dan tanggung jawab dalam menjalankan tugas dan kesejawatan menuju terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pada Perkembangan sekarang ini kepolisian mesti melakukan pembaharuan dalam berbagai bidang untuk mewujudkan jati diri Kepolisian Negara Republik Indonesia yang lebih profesional, mahir terampil, bersih dan berwibawa. Kepolisian Negara Republik Indonesia harus lebih dinamis menghadapi tuntutan masyarakat yang berkembang dengan cepat, kaya informasi padat akan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dengan demikian Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak saja mampu

⁸ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta. 2002. hlm.5

melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya, tetapi juga sekaligus membuktikan dirinya sebagai salah satu pilar negara Indonesia yang berdasarkan atas hukum.

Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan sebuah lembaga aparatur negara yang selalu berhubungan dengan masyarakat dan dihadapkan pada berbagai masalah yang senantiasa berkembang di segala bidang kehidupan, sehingga menuntut pemberdayaan aparat kepolisian yang profesional, menguasai ilmu pengetahuan, wawasan kemasyarakatan, kemampuan material, operasional yang tinggi, serta jiwa kejuangan yang tinggi pula. Visi demikian pada dasarnya merupakan suatu kenyataan yang perlu disikapi sebagai antisipasi ke masa yang akan datang untuk mencapai masyarakat tentram

Indonesia adalah negara hukum berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Kepolisian yang bersifat nasional disebut dengan; Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), sebagai Kepolisian Nasional yang bertugas di pusat dan daerah mempunyai tugas pokok;

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. Menegakan hukum;
- c. Memberikan perlindungan, pengayom dan pelayanan kepada masyarakat

Selanjutnya dalam melaksanakan fungsi kepolisian tersebut Polri mempunyai tugas;

- a. melaksanakan pengaturan, penjagaan pengawasan dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan Pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. Segala kegiatan dalam menjamin keamanan ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dijalan;
- c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap -hukum dan peraturan;
- d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- f. Melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk pengamanan swakarsa;
- g. melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan Hukum Acara Pidana dan peraturan Perundang-undangan lainnya;
- h. Identifikasi kepolisian kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan Psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- i. Memandu 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

Pelaksanaan fungsi tersebut polisi selalu mendapat sorotan dari masyarakat, terutama sorotan terhadap cara-cara kepolisian melaksanakan fungsinya sebagai pelindung masyarakat. Fungsi kepolisian tersebut adalah salah satu fungsi alat negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat, pembimbing masyarakat dalam rangka terjaminnya tertib dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketentraman masyarakat guna terwujudnya keamanan dan ketertiban dalam negeri.

Hubungan antara “tugas dan wewenang” (*taak en bevoegheit, function and power*), oleh Logemann dijelaskan bahwa wewenang adalah hulpmiddel dalam pelaksanaan tugas.⁹ Tugas biasanya dirumuskan secara umum. Sedangkan wewenang dirumuskan secara lebih konkrit. Misalnya, tugas polisi ialah “memelihara keamanan di dalam negeri”, sedangkan untuk menjalankan tugas tersebut polisi memiliki berbagai kewenangan. Dengan demikian fungsi utama Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah menciptakan dan memelihara keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Tidak berhubungan secara langsung dengan pertahanan negara, khususnya yang menyangkut perang seperti yang dijelaskan dalam UUD 1945.

Berikut ini perlu disimak tentang fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai akibat dari kedudukan diberikannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah unsur ABRI, sedangkan dalam penjelasannya, dinyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia “bukan militer”. Adapun dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit ABRI menyatakan anggota Polri tunduk pada Hukum Militer. Dengan demikian pada masa lalu Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk berperan ganda dan ini sangatlah tidak relevan sehingga pasti akan jauh dari terwujudnya Kepolisian Negara Republik Indonesia yang profesional. Secara universal fungsi kepolisian merupakan bagian integral dan fungsi Pemerintahan negara, dan berbeda dengan fungsi militer.

Organ kepolisian merupakan lembaga resmi yang diberi mandat untuk mengemban fungsi Kepolisian yaitu memelihara ketertiban umum, Perlindungan orang-orang serta miliknya dan keadaan bahaya atau gangguan umum serta tindakan tindakan melanggar hukum. Tujuan kepolisian berkaitan dengan kebutuhan hakiki terhadap jaminan ketertiban dan tegaknya hukum terbinanya ketentraman masyarakat terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat sehingga usaha-usaha pencapaian tujuan masyarakat dapat terlaksana.

Fungsi kepolisian mencakup aspek preventif dan represif. Aspek preventif menampakan diri dalam bentuk tugas memelihara tertib dan ketertiban serta mencegah terjadinya pelanggaran hukum, sedangkan aspek represif berupa tindakan

⁹J.H.A. Logemann. *Tentang Teori Suatu hukum Tata Negara Positif*, Terjemahan Makkatutu dan JC Pangkarego. Ichtar Baru Van hoeve. 1975. hlm. 104-105

kepolisian dan penegakan hukum (penyidik tindak pidana sesuai Hukum Acara Pidana) Kedua aspek fungsi kepolisian tersebut menjadi acuan dalam Pengorganisaian tugas-tugas Operasional kepolisian di berbagai negara.

Untuk membatasi dan mengawasi pelaksanaan tugas Kepolisian, antara lain melalui Kongres Perserikatan Bangsa-bangsa dan juga melalui kesepakatan yang dikembangkan oleh masing-masing negara dalam menentukan kriteria penyusunan organisasi dari tugas-tugas kepolisian.

Aspek-aspek sistem kepolisian yang berlaku umum tersebut atas, perlu diuji aplikasinya dalam Sistem Kepolisian Negara Republik Indonesia, dengan kesadaran akan adanya perbedaan – perbedaan dalam filosofi, sistem dan budaya penegakan hukum di berbagai negara dengan kondisi Indonesia, walaupun banyak tujuan dan aspek pelaksanaan tugas kepolisian yang berlaku Secara universal, namun aktualisasinya di masing-masing negara akan berbeda karena faktor-faktor dan pengaruh yang berbeda.

C. Polri Dalam Mewujudkan *Good Governance*

Reformasi Polri dalam bidang struktur, prosedur dan kultur dilakukan sejalan dengan reformasi administrasi negara untuk mewujudkan sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut Sadjijono hal yang mendasar keterkaitan Polri dengan *good governance*¹⁰, pertama, melekatnya fungsi kepolisian sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, menganyomi dan melayani masyarakat serta menegakkan hukum, kedua, sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan terhadap masyarakat yang diperoleh secara atributif melalui Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 2 UU No 2 Tahun 2002. Kedua instrumen hukum tersebut meletakkan kepolisian sebagai lembaga yang mengemban tugas untuk menjaga, memelihara, dan menciptakan keamanan, ketentraman dan ketertiban umum bagi warga negara.

Implikasi *good governance* sebagai landasan moral atau etika dalam penyelenggaraan kepolisian sebenarnya telah dirumuskan dalam Kode Etik Profesi Kepolisian dan telah diberlakukan bagi setiap anggota kepolisian melalui Peraturan Kapolri No.Pol: 7 tahun 2006 tanggal 1 Juli 2006 tentang Kode Etik Profesi Polri yang mencakup tentang etika kepribadian, etika kelembagaan, etika kenegaraan dan etika dalam hubungan dengan masyarakat.

Etika kepribadian berisi tentang kewajiban bagi setiap anggota Polri untuk bertakwa kepada tuhan YME, menjunjung tinggi sumpah sebagai anggota Polri dan melaksanakan tugas kenegaraan dan kemasyarakatan dengan niat murni. Etika kenegaraan berisi tentang kewajiban untuk menjunjung tinggi kepentingan bangsa

¹⁰ Sadjijono, *Prinsip good governance dalam penyelenggaraan kepolisian di indonesia*, LaksBangPressindo, Yogyakarta, 2005, hlm. 25

dan negara, menjaga, memelihara, meningkatkan rasa aman dan tentram, menjaga keselamatan umum dan hak milik setiap warga negara serta menjaga keutuhan wilayah hukum RI yang berdasarkan UUD 1945. Etika kelembagaan berisi kewajiban untuk menjaga citra Polri, menjalankan tugas sesuai dengan visi dan misi lembaga Polri, mengembangkan semangat untuk meningkatkan kinerja dalam pelayanan kepentingan umum dan meningkatkan profesionalisme. Etika hubungan dengan masyarakat berisi tentang kewajiban untuk menghormati harkat dan martabat manusia melalui perlindungan terhadap HAM, menghindarkan diri dari perbuatan tercela, menegakkan hukum dan meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat.

Kode Etik Kepolisian tersebut untuk dipedomani bagi setiap anggota Polri dalam menjalankan tugas dan wewenang kepolisian, Kode Etik ini merupakan landasan etika moral yang bersumber dan berpijak pada *good governance* dalam menjalankan pemerintahan.

Secara filosofis pemberlakuan Kode Etik Kepolisian merupakan suatu cita-cita dan keinginan untuk mewujudkan kepolisian yang bersih dan baik dalam rangka mewujudkan *good governance*. Permasalahannya mengapa Kode Etik Kepolisian telah diberlakukan tetapi masih banyak ditemukan penyalahgunaan wewenang, kekerasan dalam penyelenggaraan tugas kepolisian. Hal ini dapat dijawab dengan menggali sejauh mana tingkat kesadaran dan moralitas anggota Polri dalam menjalankan wewenang yang diamanatkan oleh masyarakat melalui Undang-undang. Hal yang mendasar dapat dicermati karena belum adanya pemahaman yang dalam bagi Polri tentang fungsi yang diembannya yakni harus berorientasi kepada masyarakat (*public oriented*) yang dilayani.

Dikaitkan dengan sistem negara demokrasi di Indonesia yang meletakkan pemerintahan ada di tangan rakyat dan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atau rakyat yang berdaulat, maka dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) rakyat memegang fungsi pengawasan (*control*), oleh karena itu tugas-tugas kepolisian yang sangat dekat dengan rakyat dan obyeknya adalah rakyat atau masyarakat akan mudah dikontrol dan dinilai oleh masyarakat. Apabila konsep tugas dan wewenang yang diemban kepolisian diselenggarakan sesuai konsep asas-asas umum penyelenggaraan negara, asas-asas umum pemerintahan yang baik dan asas-asas penegakan hukum, maka penyelenggaraan tugas dan wewenangnya akan mendapat simpati masyarakat dan dapat mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik, sebaliknya jika tidak sesuai dengan asas-asas tersebut maka polisi akan menerima cercaan dan celaan dari masyarakat sehingga berpengaruh menjadikan pemerintahan yang buruk, yang secara kelembagaan akan memperburuk citra kepolisian dan hilangnya kepercayaan masyarakat kepada polisi.

PENUTUP

Kepolisian Indonesia saat ini Kepolisian Negara Republik Indonesia telah memasuki tahap yang memberi arah yang civilian, dimana pendekatan kemasyarakatan begitu kental terarah dalam setiap pasal dan bab yang ada dalam undang-undang kepolisian. Karena telah melihat kondisi terbalik pada masa Orde

Baru yang cukup panjang, sehingga salah satu tuntutan reformasi tahun 1998 adalah mereposisi kepolisian secara utuh. Saat ini sudah hampir mendekati sistem Kepolisian ideal yang diharapkan oleh anggotanya sendiri maupun masyarakat, kemandirian Polri sudah dilaksanakan dan terpisah dari ABRI, dan sekarang yang perlu dilakukan Polri adalah melakukan peningkatan sumber daya manusianya serta melakukan pembenahan secara maksimal. Program-program yang dilaksanakan dalam tugas kepolisian di kewilayahan sudah dapat dilihat hasilnya, sementara yang perlu dan wajib dilakukan adalah adanya penyederhanaan sistem birokrasi untuk pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan Masyarakat melalui langsung maupun tidak langsung bisa dilakukan dan disederhanakan dengan melakukan efisiensi dan efektifitas yang terkait dengan penggunaan teknologi Kepolisian yang maksimal dan up to date. Pengawasan juga diperlukan dalam rangka menjaga supaya tidak ada penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan dalam praktek-praktek kerja di lapangan.

Akhirnya dengan penyelenggaraan pemerintahan yang baik tentu akan menempatkan kepolisian dalam sebuah kerangka yang benar, agar pembangunan system kepolisian mengarah pada posisi ideal. Banyak pengaruh politik dalam sistem kepolisian yang tidak dapat diabaikan dengan begitu saja. Karena posisi kepolisian dalam sistem kenegaraan mempunyai arti yang signifikan, dimana kepolisian menjadi garda terdepan yang memberi peluang hubungan pemerintah dengan masyarakat dalam banyak kepentingan. Maka didapatkan suatu pemahaman bahwa tidak ada suatu sistem kepolisian yang sempurna karena masing-masing sistem kepolisian tersebut memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Dengan adanya kelebihan yang dimiliki dalam suatu sistem kepolisian tertentu, maka selayaknya dapat difungsikan sebagai kekuatan (*strength*) dan peluang (*opportunity*) yang harus dioptimalkan eksistensinya guna menutupi atau mengeliminasi kelemahan (*weakness*) yang dimiliki dalam sistem kepolisian tersebut. Kelebihan yang dimiliki harus dikelola dengan baik sehingga tidak justru dapat menimbulkan ancaman (*threat*) baru bagi operasionalisasi sistem kepolisian tersebut, melainkan dapat lebih mengoptimalkan peran dan fungsinya dalam mewujudkan kemanan dan ketertiban serta kenyamanan dalam masyarakat, bangsa dan negara Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- David H. Baylel, *"The Nation and The police"*, disunting oleh Mochtar Lubis *"Bangsa dan Polisi dalam Citra Polisi"*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988,
- Franz Magniis Suseno, *Elika Politik Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*. PT Gramedia Pustaka Jakarta. 2001,
- J.H.A. Logemann. *Tentang Teori Suatu hukum Tata Negara Positif*, Terjemahan Makkatutu dan JC Pangkarego. Ichtiar Baru Van hoeve. 1975. hlm. 104-105
- Koesparmono Irsan, dalam Eko Prasetyo dkk, *"Polisi, Masyarakat dan Negara"*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 1995,

Lawrence M. Friedman, "*Law and Society an Introduction*", Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1977,
Moh. Kusnardi dan bintang R. Saragih, "*Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945*", PT. Gramedia, Jakarta, 1985,
Rusadi Kantaprawira, Makalah dalam Loka Karya "*Profesionalisme dan Kemadirian Polri*", Bandung tanggal 3-4 Agustus 1998.
Reckless, "*The Crime Problems*", New York, 1961,
Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta. 2002.