



**Kebijakan Strategis Guna Mengoptimalkan Peran
KOMPOLNAS Dalam Mempercepat Reformasi POLRI**

TESIS

Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan

Program Magister Ilmu Hukum

Oleh :

Catur Cahyono Wibowo, SIK.

11010110401059

PEMBIMBING :

Prof. Dr. Arief Hidayat,SH, MS.

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

UNIVERSITAS DIPONEGORO

SEMARANG

2012

**Kebijakan Strategis Guna Mengoptimalkan Peran
KOMPOLNAS Dalam Mempercepat Reformasi POLRI**

TESIS

**Disusun Untuk Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing,

Peneliti

Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S.

Catur Cahyono Wibowo SIK.

NIP : 195602031981031002

NIM. 11010110401059

**Mengetahui :
Ketua Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro**

**Prof. Dr. Arief Hidayat,SH, MS.
NIP. 19560203 198103 1 002**

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Dengan ini saya , Catur Cahyono Wibowo, SIK. MENYATAKAN bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini adalah asli hasil karya sendiri dan Karya Ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Diponegoro maupun Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang di publikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari karya Ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab Saya sebagai penulis.

Semarang, Juni 2012

Penulis

Catur Cahyono Wibowo, SIK.

11010110401059

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

“Tidak ada masalah yang tidak bisa diselesaikan selama ada komitmen bersama untuk menyelesaikannya”

Tesis ini penulis persembahkan untuk :

- 1. Allah SWT pemilik segala yang ada didunia ini*
- 2. & baginda Nabi Muhammad SAW atas petunjuknya*
- 3. Bagi kedua orangtuaku Tercinta*
- 4. Istriku Tercinta*
- 5. Teman-teman MIH UNDIP*

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kepada Allah Tuhan yang Maha Esa atas rahmat dan hidayah yang tidak terhingga kepada Penulis. Salam dan shalawat kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, Nabi yang telah di utus untuk membawa rahmat dan kasih sayang bagi seluruh alam. Semoga rahmat dan karunia selalu tercurah kepada beliau, keluarga dan para sahabat.

Tesis yang berjudul “Kebijakan Strategis Guna Mengoptimalkan Peran KOMPOLNAS Dalam Mempercepat Reformasi POLRI” yang ada dihadapan Pembaca ini tidak akan mungkin dapat diselesaikan dengan baik tanpa bantuan dan partisipasi dari semua pihak, baik moril maupun material. Oleh karena itu, sudah sepatutnyalah penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada:

1. Prof Sudharto P. Hadi. PhD selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
2. Prof. Dr. dr. Anies, M. Kes, PKK selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
3. Prof. Dr. Arief Hidayat. SH, MS selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang dan sebagai pembimbing dengan segala ketulusan dan kearifan telah berkenan mengoreksi, mengarahkan penulisan tesis ini.
4. Dr. RB. Sularto, SH, MHum. sebagai Tim Penguji yang penuh perhatian dan kesabaran telah meluangkan waktu untuk memberikan koreksi dan masukan demi penyempurnaan tesis ini.
5. Dr. Retno , SH., MHum, Sekretaris Bidang Akademik dan Solekha SH.MH, Sekretaris Bidang Keuangan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang telah banyak memberikan kemudahan;
6. Kedua Orangtuaku Tercinta dan Suamiku Tercinta serta Kedua Anakku Tersayang.
7. Teman-teman MIH UNDIP Angkatan-2010,. atas persahabatan dan kebersamaan selama menempuh studi pada program Magister Ilmu Hukum;

Penulis menyadari, penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu kritik dan saran sangat diharapkan guna kesempurnaan penulisan ini. Akhirnya kepada pihak-pihak yang telah memberikan bantuan dan dukungannya yang tidak dapat disebutkan satu-persatu di sini, penulis ucapkan terima kasih. Semoga budi baik dan bantuannya dibalas oleh Allah SWT dengan nilai pahala. Amin...

Semarang, Juni 2012

ABSTRAK

Kewenangan-kewenangan ini terlalu sederhana bagi sebuah komisi nasional yang bertugas membantu Presiden namun sebaliknya justru terlampau lemah bagi sebuah komisi yang diharapkan menjalankan fungsi pengawasan terhadap POLRI. Kalau hanya menerima saran dan keluhan masyarakat mengenai kinerja kepolisian untuk disampaikan kepada Presiden, hal ini cukup dilakukan oleh kepolisian sendiri, tidak harus oleh sebuah komisi nasional. Sebaliknya, efektifitas pengawasan terhadap POLRI juga diragukan jika Kopolnas hanya sebatas menampung keluhan-keluhan masyarakat mengenai penegakan hukum - tahap penyelidikan dan/ atau penyidikan - tanpa memiliki kewenangan untuk memberi penilaian atas tindakan kepolisian atau diskresi kepolisian.

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam tesis ini diangkat tiga permasalahan yaitu pertama bagaimana mengontrol pelaksanaan diskresi kepolisian dapat dipertanggung jawabkan Secara Hukum, kedua bagaimana Mengoptimalkan fungsi pengawasan Kopolnas untuk mempercepat reformasi POLRI, Ketiga kebijakan Strategis macam apa yang dapat disarankan kopolnas kepada presiden untuk membantu POLRI meningkatkan Profesionalismenya sehingga kepuasan masyarakat meningkat. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis-empiris, yaitu untuk mempelajari dan meneliti hubungan timbal balik antara hukum dengan lembaga-lembaga sosial yang lain.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Kedudukan, Tugas, Dan Fungsi Kopolnas Dalam Hubungannya Dengan Polri yaitu menurut Perpres 17 Tahun 2011, Kopolnas merupakan lembaga non struktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Fungsinya sebagai pengawas fungsional terhadap kinerja Polri untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri. Pelaksanaan fungsi pengawasan fungsional tersebut dilakukan melalui kegiatan pemantauan dan penilaian terhadap kinerja dan integritas anggota dan pejabat Polri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Upaya Yang Telah Dilakukan Kopolnas Sebagai Pengawasan Terhadap Polri yaitu Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) selama tahun 2010 menerima keluhan dan pengaduan dari masyarakat di seluruh daerah di Indonesia sebanyak 1.537 kasus."Dari 1.537 kasus pengaduan yang masuk di Kopolnas, baru sekitar 60 persen yang sudah ditindaklanjuti dan 40 persen lainnya masih dalam proses. Kebijakan Yang Dapat Dilakukan Kopolnas Dalam Upaya Untuk Mempercepat Reformasi Polri yaitu perlunya penguatan legitimasi Kopolnas dalam kehidupan demokrasi. Dalam praktek sistem demokrasi, fungsionalisasi Kopolnas dalam rangka membantu Presiden untuk menetapkan arah kebijakan Polri.

Kata Kunci : Kopolnas, Reformasi Polri

ABSTRACT

These authorizations are too simple for a national commission in charge of helping the President but instead they were too weak for a commission that is expected to perform the function of oversight of police. If only receive suggestions and complaints regarding police performance to be submitted to the President, this is simply done by police themselves, not necessarily by a national commission. Conversely, the effectiveness of oversight of police is also doubtful if Kompolnas accommodate only limited to public complaints about law enforcement - the investigation stage and / or investigation - without having the authority to pass judgment on police actions or police discretion.

In this regard, in this thesis was appointed the first three issues, namely how to control the execution of police discretion can be justified By law, both how to optimize the function of supervision Kompolnas to accelerate police reform, the Third Strategic what kind of policy can be recommended to the president Kompolnas to help police improve the masyarakt professionalism so that satisfaction increases. This study uses juridical-empirical approach, namely to study and examine the interrelationships between law with social institutions to another.

Research results indicate that the status, tasks, and functions Kompolnas in Connection with the police that according to Presidential Decree 17 of 2011, non-structural Kompolnas is located below and to the President. Function as a functional supervisor of police performance to ensure professionalism and independence of the Police. Implementation functional supervision function is carried out through monitoring and evaluation of performance and integrity of members and police officials in accordance with the provisions of the legislation. The effort was done Kompolnas For Oversight Of the Police National Police Commission (Kompolnas) during the years 2010 and complaints from people in all regions in Indonesia as many as 1537 cases. "Of the 1537 cases of complaints coming in Kompolnas, only about 60 percent already followed up and 40 percent were still in the process. Policy Can Do to Accelerate efforts Kompolnas in the necessity of strengthening the Police Reform Kompolnas legitimacy in a democracy. in practice the democratic system, functionalization Kompolnas in order to assist the President to establish the policy to police.

Keywords: *Kompolnas, Police Reform*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Kerangka Pemikiran.....	12
F. Metode Penelitian.....	22
G. Sistematika Penulisan	27
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	29
A. Tinjauan Umum Mengenai Kepolisian Republik Indonesia..	29
B. Tinjauan Umum Mengenai Komisi Kepolisian Nasional	47
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	53
A. Kedudukan, Tugas Dan Fungsi Kopolnas Dalam Hubungannya Dengan Polri.....	53
B. Upaya Yang Telah Dilakukan Kopolnas Sebagai Faktor Pengawasan Terhadap Polri.....	70

C. Kebijakan Yang Dapat Dilakukan Kopolnas Dalam Upaya Untuk Mempercepat Reformasi Polri	82
--	----

BAB IV PENUTUP.....90

A. Simpulan.....	90
------------------	----

B. Saran.....	91
---------------	----

DAFTAR PUSTAKA

Bagan 1	41
---------------	----

Bagan 2	52
---------------	----

Bagan 3	64
---------------	----

Bagan 4	81
---------------	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Negara dan masyarakat selalu berada dalam tata hubungan yang dilandasi dengan berbagai kesepakatan dasar. Warga negara menyerahkan kedaulatannya dan memberi dukungan bagi kelangsungan hidup negara sebagai imbalan bagi negara untuk memegang monopoli atas penggunaan instrumen koersif dalam rangka menyediakan keamanan bagi warganya.¹

Gerakan reformasi tahun 1998 membawa arus perubahan di Indonesia. Kekuasaan otoriter dalam wujud pemerintahan Orde Baru yang telah berkuasa selama 30 tahun lebih tidak mampu membendung semangat perubahan dari masyarakat dan akhirnya harus turun. Kini, pemilihan Kepala Daerah sudah dilakukan secara langsung dan demokratis. Berbagai macam media serta kebebasan pers pun lebih terbuka dan masyarakat Indonesia lebih memahami konsep Hak Asasi Manusia (HAM) dan lebih penting lagi terdapat

¹ Di samping kemampuan dalam menyediakan dan mengelola keamanan, juga disepakati bidang-bidang prioritas lainnya, seperti hukum, kesehatan, pendidikan, critical infrastructure, sistem perbankan dan keuangan, **business environment**, forum yang menjamin ruang kebebasan bagi masyarakat sipil, dan **method of regulating environment commons**.

kesadaran dalam masyarakat untuk menuntut pemenuhan atas hak-hak tersebut.

Reformasi hukum tidak dapat dilakukan secara spontan yang hanya akan menimbulkan *turbulensi* sosial, yang dapat dilakukan adalah percepatan (*akselerasi*), tetapi itupun harus tetap dalam koridor tertib dan teratur. Percepatan inilah yang diharapkan dari *upaya perubahan atau pembaharuan hukum nasional kita*.² Setiap perubahan selalu mengandung makna pembaharuan sebagai suatu proses dinamika kehidupan. Inilah hakikat reformasi yaitu perubahan dinamik untuk menjadikan sesuatu yang baru. Sesuatu yang baru dapat berupa nilai, norma dan sebagainya. Perubahan yang terkandung dalam reformasi adalah perubahan menuju sesuatu keadaan yang lebih baik.

Masalah moralitas penegak hukum dari waktu ke waktu masih merupakan persoalan yang relevan untuk dibicarakan, karena apa yang disajikan oleh media massa seringkali bersifat paradoksal. Pada satu sisi, penegak hukum diuntut untuk menjalankan tugas sesuai dengan amanat undang-undang yang berujung pada pemberian putusan dengan substansi berupa keadilan bagi para pihak, akan tetapi di sisi lain dijumpai penegak hukum yang justru melakukan kejahatan dan ini menyebabkan citra lembaga penegak

² Satya Arinanto, *MK di Tengah Turbulensi Politik*, Dalam *Concise Oxford Dictionary*, turbulensi berasal dari kata *turbulence* yaitu *confused; not calm or stable*, (Jakarta : Kompas 23 Juni 2008)

hukum dan penegakan hukum Indonesia terpuruk di tengah-tengah arus perubahan jaman.³

Kehidupan sehari-hari, perwujudan kontrak politik antara negara dan masyarakat itu menjelma menjadi berbagai keniscayaan, salah satu diantaranya adalah keamanan sebagai *public goods*; dan , oleh sebab itu , kemampuan negara untuk memproduksi dan mengelola rasa aman bagi warganya menjadi variabel kunci untuk memelihara hubungan negara dengan masyarakatnya. Dalam praktek, kewenangan dan tanggung jawab negara itu didelegasikan kepada berbagai aparat keamanan, yang dalam suasana damai (non-perang) hampir seluruhnya identik dengan polisi. Kepolisian, oleh karenanya, merupakan penyelenggaraan fungsi pemerintahan di bidang keamanan dan ketertiban umum.⁴

Pada dasarnya keamanan merupakan bagian integral dari upaya pembangunan untuk menciptakan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat. Untuk memenuhi kebutuhan itu, dituntut adanya lingkungan yang aman dan tertib baik dalam konteks keamanan masyarakat maupun keamanan negara.

³ Agus Raharjo, *Hukum dan Dilema Pencitraannya (Transisi Paradigmatik Ilmu Hukum dalam Teori dan Praktik*, Bandung: artikel dalam Jurnal Hukum Pro Justitia Vol. 24 No. 1 Januari 2006, FH Unpar; dan Agus Raharjo, *Fenomena Chaos dalam Kehidupan Hukum Indonesia*, Bandung: artikel dalam Jurnal Syiar Madani No. IX No. 2 Juli 2007. FH Unisba;

⁴ Komisi Kepolisian Nasional, *Working Group on Security Sector Reform Monograph No 9*, Jakarta: 9 Oktober 2007, Hal 1

Terjaminannya keamanan tersebut merupakan penopang daripada kesinambungan proses pembangunan. Karena itu dalam upaya POLRI menuntaskan agenda reformasi banyak perangkat kenegaraan lain yang juga memerlukan pembenahan.

Reformasi POLRI bersifat *substantive* adalah mengubah pendekatan keamanan yang berorientasi untuk negara menjadi pendekatan keamanan untuk kemanusiaan. Menghadapi hal ini, kendala utama reformasi POLRI adalah masih terjadi usaha politisasi oleh beberapa kalangan elite politik. Politisasi ini merupakan fenomena yang cukup sulit diatasi karena berlangsungnya sistem multi partai. Pada situasi ini upaya untuk melakukan kontrol secara obyektif terhadap pelaksanaan reformasi POLRI lewat perangkat kebijakan Negara dimungkinkan menghadapi kendala dari kekuatan-kekuatan politik yang berkompetisi baik secara perorangan maupun kelompok yang berupaya memanfaatkan polisi untuk kepentingan politiknya.⁵

Salah satu tujuan reformasi Kepolisian adalah terwujudnya polisi sipil yang professional dan akuntabel dalam mengayomi dan melindungi masyarakat serta menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia

⁵ Makalah diskusi, "**Reformasi Kepolisian Negara Republik Indonesia**", Jakarta: diselenggarakan oleh ProPatria Institute, di Hotel Santika, 29 Januari 2008.

(HAM). Inilah sesungguhnya wajah polisi yang didambakan masyarakat.⁶

Tujuan tersebut di atas tentunya tidak akan terwujud apabila tidak dilakukan dengan dedikasi tinggi, disiplin serta profesionalisme dari para anggota Polri itu sendiri untuk berusaha melakukan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya dengan baik dan bertanggung jawab. Bertolak dari arti pentingnya kedisiplinan bagi anggota Polri sebagai penegak hukum, pemerintah telah menerbitkan peraturan perundang-undangan yang khusus mengatur tentang kedisiplinan anggota Polri, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sejumlah langkah memang telah dilakukan, baik secara struktural, kultural maupun instrumental. Perubahan struktural ditandai dengan reposisi struktur Polri dari kedudukannya di bawah ABRI menjadi di bawah Presiden, disusul dengan perubahan kultural penganggaran yang langsung dari APBN, serta perbaikan pendidikan Kepolisian yang memasukkan materi pengutamaan HAM dalam bertindak mengayomi dan melayani masyarakat. Perubahan instrumental yang antara lain mencakup filosofi dan doktrin Kepolisian sebagai pelindung dan pelayan masyarakat.

⁶http://diskresi.blogspot.com/2012/01/mengoptimalkan-peran-kompolnas-dalam_3600.html?zx=4bb58febafc417b2(12 maret 2012)

Perilaku polisi yang sering mendapat kritikan adalah berkaitan dengan penggunaan kekerasan dalam pelaksanaan tugas. **Indriyanto Seno Adji** mengemukakan bahwa perilaku sedemikian telah membudaya, terutama dalam penyidikan untuk mendapatkan pengakuan terdakwa.⁷ Hal ini terbukti dari berbagai hasil penelitian dari tahun ke tahun, seperti hasil penelitian Purwanti dengan lokasi di Jawa Tengah menunjukkan bahwa penyidik Polri belum memiliki profesionalitas yang diharapkan.⁸ Demikian pula dengan penelitian yang dilakukan oleh Abdurrachman membuktikan bahwa masih dijumpai adanya kekerasan yang dilakukan oleh penyidik dalam penyidikan di wilayah Tegal dan di Bandung oleh Susanto.⁹ Hasil penelitian yang dilakukan oleh LBH di wilayah DKI Jakarta dan sekitarnya juga menjumpai adanya kekerasan dalam penyidikan.¹⁰

Hasil survey Imparsial menyatakan tingkat kepuasan masyarakat terhadap Polri khususnya di bidang penegakan hukum dan HAM baru mencapai 19,4% yang merasa puas, 58% warga

⁷ Indriyanto Seno Adji, *Penyiksaan dan HAM dalam Perspektif KUHP*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1998, Hal 4.

⁸ Ani Purwanti, *Profesionalisme Polisi di Bidang Penyidikan*, Semarang: Tesis. Program Magister Ilmu Hukum Undip, 1996,

⁹ Hamidah Abdurrahman, *Upaya Perlindungan Hak Asasi Manusia Terhadap Tindakan Kekerasan Oleh Polisi dalam Penyidikan di Wilayah Tegal*, Semarang: Tesis. PPS Ilmu Hukum UNDIP, 2000.; Anthon F. Susanto, *Wajah Peradilan Kita, Konstruksi Sosial tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol dan Akuntabilitas Peradilan*, Bandung; Pidana. Refika Aditama, 2004, Hal 27

¹⁰ Lihat hasil penelitian ini dalam Gatot (ed), *Mengungkap Kejahatan dengan Kejahatan*, Survey Penyiksaan di Tingkat Kepolisian Wilayah Jakarta Tahun 2008, Jakarta: LBH Jakarta, Lihat pula *pembahasan tentang kekerasan polisi dan penerapan community policing* dalam Suadarma Ananda, "UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian dan Doktrin Community Policing", Jurnal Hukum Pro Justitia Vol. 26 No. 2 April 2008, Bandung: FH Universitas Parahyangan Bandung, 2008, Hal. 178-189

mengatakan tidak puas dan 22% menjawab tidak tahu. Di bidang penanganan lalu lintas, 76,6% menyatakan tidak puas dan hanya 19% yang mengatakan puas. Yang cukup menggembirakan adalah di bidang penanganan terorisme sebanyak 67% masyarakat merasa puas atas kinerja Polri dan hanya 25,2% yang merasa tidak puas.¹¹ Meski demikian perlu dicatat juga bahwa dalam menangani terorisme, Polisi telah melakukan salah tangkap sebanyak 70 kasus sejak 2005 hingga 2010, dan soal salah tangkap di bidang penanganan terorisme ini grafiknya terus meningkat tiap tahun.¹²

Polisi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum, bukan hanya harus tunduk pada hukum yang berlaku sebagai aspek luar, mereka dibekali pula dengan etika kepolisian sebagai aspek dalam kepolisian. Etika kepolisian adalah norma tentang perilaku polisi untuk dijadikan pedoman dalam mewujudkan pelaksanaan tugas yang baik bagi penegakan hukum, ketertiban umum dan keamanan masyarakat.¹³

Polisi yang tidak beretika dan tak berintegritas dalam tugas telah menjadi parasit-parasit keadilan yang menciptakan Sistem Peradilan Pidana (SPP) sebagai lingkaran setan mafia peradilan. Masyarakat menjadi enggan berhubungan dengan polisi/ lembaga

¹¹ <http://www.kontras.org/tsari/index.php?hal=kegiatan&id=22> (diakses 20 Februari 2012)

¹² Direktur Program Imparsial, Al Araf kepada pers, Minggu (29/05/2011) seperti dikutip Politik Indonesia.com dalam tajuk: **Reformasi Polri Lamban**, Beri Peran Lebih Kumpulnas

¹³ Kunarto, **Etika Kepolisian**, Jakarta: Cipta Manunggal, 1997, Hal. 97

kepolisian karena keduanya telah menjadi mesin terror dan horror. Inilah contoh nyata bahwa SPP bersifat kriminogen.¹⁴

Memang banyak yang mempersoalkan posisi Polri di bawah Presiden sebagai penghambat reformasi Kepolisian, karena bisa dipolitisasi dan karenanya diusulkan agar Polri berada di bawah Kementerian Dalam Negeri agar tidak menjadi lembaga “*super body*”. Tapi sesungguhnya, soal wacana posisi Polri di bawah lembaga apapun telah berakhir dengan keluarnya Undang-undang Kepolisian RI Nomor 2 Tahun 2002.

Sesungguhnya persoalan utamanya bukan pada posisi Polri di bawah siapa melainkan bagaimana meningkatkan peran aktif Kopolnas dalam mengawasi kinerja Kepolisian dalam membantu percepatan reformasi Polri yang lebih baik.

Tujuan pembentukan Komisi Kepolisian Nasional adalah untuk membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan POLRI dan memberi pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian KaPOLRI (Pasal 3 Perpres No.17/2005). Untuk tujuan itu, seperti tertuang dalam Perpres No.17/2005, Kopolnas memiliki kewenangan untuk (1) mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran, pengembangan sumber daya manusia, dan

¹⁴ Lihat dalam Muladi. ***Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana***, Semarang: BP Undip, 1995, Hal 24-2

pengembangan sarana dan prasarana Kepolisian Negara Republik Indonesia; (2) memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang profesional dan mandiri; dan (3) menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.

Kewenangan-kewenangan ini terlalu sederhana bagi sebuah komisi nasional yang bertugas membantu Presiden namun sebaliknya justru terlampau lemah bagi sebuah komisi yang diharapkan menjalankan fungsi pengawasan terhadap POLRI. Kalau hanya menerima saran dan keluhan masyarakat mengenai kinerja kepolisian untuk disampaikan kepada Presiden, hal ini cukup dilakukan oleh kepolisian sendiri, tidak harus oleh sebuah komisi nasional. Sebaliknya, efektifitas pengawasan terhadap POLRI juga diragukan jika Kompolnas hanya sebatas menampung keluhan-keluhan masyarakat mengenai penegakan hukum - tahap penyelidikan dan/ atau penyidikan - tanpa memiliki kewenangan untuk memberi penilaian atas tindakan kepolisian atau diskresi kepolisian. Betapapun pentingnya kepatuhan terhadap norma agama, kesopanan, kesusilaan, maupun berbagai pertimbangan etik lainnya, salah satu kunci bagi penilaian masyarakat atas kinerja

POLRI adalah kemampuan POLRI menjalankan fungsi pelayanan dan penegakkan hukum secara adil, konsisten dan konsekuen.¹⁵

Lemahnya peran Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) dalam menindak lanjuti laporan masyarakat dikeluhkan anggota komisi itu. Berdasarkan data Kompolnas, hingga September 2010, terdapat 1.199 laporan masuk. Dari jumlah itu, Komisi meneruskan 928 laporan kepada kepolisian. Dari 928 laporan tersebut, hanya 465 laporan yang dijawab oleh kepolisian. Sebagian besar dari laporan tersebut dinyatakan tidak terbukti oleh Polri.¹⁶

Berdasarkan latar Belakang di atas maka dari itu penulis merasa perlu untuk mengangkat judul “Kebijakan Strategis Guna Mengoptimalkan Peran KOMPOLNAS Dalam Mempercepat reformasi POLRI”

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan, tugas, dan fungsi Kompolnas dalam hubungannya dengan Polri?
2. Bagaimana upaya yang telah dilakukan Kompolnas sebagai institusi pengawas fungsional terhadap Polri?
3. Bagaimana kebijakan yang dapat dilakukan kompolnas dalam upaya untuk mempercepat reformasi Polri?

¹⁵ Komisi Kepolisian Nasional, *Working Group on Security Sector Reform Monograph No 9, Op Cit*, Hal 3

¹⁶<http://www.tempo.co/read/news/2010/11/30/063295640/Komisi-Kepolisian-Minta-Diberi-Kewenangan-Penyelidikan> (12 Maret 2012)

C. Tujuan Penelitian

Tujuan utama yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan, tugas, dan fungsi Kopolnas dalam hubungannya dengan Polri.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis upaya yang telah dilakukan Kopolnas sebagai institusi pengawas fungsional terhadap Polri.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan yang dapat dilakukan kopolnas dalam upaya untuk mempercepat reformasi Polri.

D. Manfaat penelitian

Manfaat penelitian ini, dapat diharapkan berguna baik dari segi teoritis maupun segi praktis, kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Segi Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan hukum, pemerintah dan masyarakat pada umumnya dan memberikan sumbangsih guna Mengoptimalkan Peran KOMPOLNAS Dalam Mempercepat reformasi POLRI.

b. Segi Praktis

Memberikan pengetahuan dan masukkan kepada masyarakat, mahasiswa dan para penegak hukum dan dapat digunakan sebagai sarana informasi awal bagi para peneliti yang hendak meneliti kajian yang sama.

E. Kerangka Pemikiran

Perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi Negara berkembang sangat pesat.¹⁷ Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau loka. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tak terelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.

Sebenarnya istilah organ negara atau lembaga negara dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi nonpemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government*

¹⁷ Stephen P Robbins, ***Organization Theory: Structure Designs And Application***, New Jersey: Prentice Hall, New Jersey, 1990, Diterjemahkan Oleh Jimly Asshiddiqie, ***Perkembangan Dan Konsultasi Lembaga Negara Pasca Reformasi***, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, Hal 1

organization atau *Non-Governmental Organizations (NGO's)*. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun ataupun bersifat campuran.

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ Negara. Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia kata lembaga" diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan; atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.¹⁸

Bahwa lembaga-lembaga pemerintahan negara adalah merupakan komponen dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Pengertian pemerintah dalam arti luas menurut **Van Vollenhoven**¹⁹, meliputi pembuat peraturan, pemerintah/pelaksana,

¹⁸ Kamus besar Bahasa Indonesia, lihat H.A.S. Natabaya, dalam Jimly Asshiddiqie dkk. (editor Harun dkk.), ***Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi***, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, him. 60-61. Lihat juga Firmansyah Arifin dkk, ***Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antar-Lembaga Negara***, Sekretariat Jenderal dan KRHN, Jakarta, 2005, him. 29-30.

¹⁹ Van Vollenhoven, ***Staatsrecht Overzee***, 1934, Hal 104 dalam Kuntjoro Purbopranoto, ***Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara***, Bandung: Alumni, 1981, Hal 40

peradilan dan polisi, sedangkan menurut **A.M. Donner**²⁰, meliputi badan-badan pemerintah dipusat yang menentukan haluan negara dan instansi-instansi yang melaksanakan keputusan badan-badan tersebut di atas.

Lembaga-lembaga dimaksud dapat menjalankan fungsinya dengan sah apabila ada konstitusi yang mengatur, karena di dalam konstitusi negara manapun menurut **M. Ivor Jennings** terdapat isi utama tentang wewenang dan cara kerjanya lembaga-lembaga negara (sistem pemerintahan negara) dan tentang perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (hubungan antara pemerintah dan warga negara).²¹ **Ivor Jennings** mernbedakan tentang pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) dalam kekuasaan secara materiil dan secara formal. Pemisahan secara materiil adalah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan terdalam tugas-tugas (*fungsi-fungsi*) kenegaraan yang secari karakteristik memperJihatkan adanya kekuasaan kepada 3 bagian; legislatif, eksekutif dan judisiil. Pemisahan kekuasaan dalam arti formal ialah bila pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.²²

²⁰ AM. Donner, **Nederland Bestuurrecht**, 1963, Hal 73-74, dalam *ibid*

²¹ M. Ivor Jennings dalam Moh. Mahfud MD, **Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia**, Yogyakarta: UII Press, 1993, Hal 81

²² Sir Ivor Jennings, **The Law and the Constitution**, London, 1956, ed.ke 4, Hal 22 dalam Ismail Suny, **Pembagian Kekuasaan Negara**, Jakarta: Aksara Baru, 1995 Hal 3-4

Keinginan untuk memisahkan atau untuk membagikan kekuasaan negara kepada beberapa badan atau lembaga negara lainnya, merupakan salah satu cara untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sekaligus memberikan jaminan serta perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, agar pemerintahan dijalankan berdasarkan hukum atas dasar persamaan dihadapan hukum. dengan maksud untuk mewujudkan pemerintah bukan oleh manusia tetapi oleh hukum (*government by laws, not by men*).²³ Berarti bahwa kekuasaan dalam negara harus dibagi-bagikan kepada masing-masing alatperengkapan negara atau *kepada* masing-masing aparat administrasi.

Polisi merupakan alat negara yang berfungsi untuk menjaga keamanan dalam negeri, sebagai alat negara yang berfungsi menjaga keamanan dalam negeri maka polisi lebih sering berinteraksi dengan masyarakat sebagai objek yang dilindunginya dalam rangka terciptanya keamanan dan ketertiban di masyarakat, hal ini alasan pemisahan ABRI (TNI dan Polri),²⁴

Keinginan masyarakat untuk melihat sosok polisi yang lebih manusiawi, berkarakter sipil, jauh dari unsur militer dan bahkan menjadi aparat penegak hukum yang lebih mengedepankan HAM serta melindungi masyarakat secara resmi baru terealisasi pasca

²³ S.F Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, Hal10-11

²⁴ Suryama M. Sastra, *Seminar Police Accountability in Democratic Transitions*, Jakarta: LESPERSI –DECAF, 3 September 2007, Hal 7

pemisahan POLRI dari ABRI pada 1 April 1999 melalui Inpres No. 2 Tahun 1999. Karena mendapatkan dukungan publik yang luas, maka keputusan tersebut ditetapkan dalam Tap MPR/VI/2000 tentang pemisahan ABRI (TNI dan Polri) serta Tap MPR/VII/2000 tentang peran kedua lembaga tersebut dengan menempatkan TNI di bawah Departemen Pertahanan, khusus Polri berada langsung di bawah Presiden. Tindak lanjut dari keluarnya kedua Tap MPR tersebut adalah dikeluarkannya UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU No. 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara, yang berkaitan juga dengan peran dan posisi TNI dalam peran perbantuannya pada POLRI.

Pemisahan POLRI dari ABRI selain bertujuan agar POLRI lebih menunjukkan sikapnya sebagai suatu lembaga negara yang berbasis pada *community policing* juga bertujuan untuk mereformasi kepolisian secara menyeluruh, reformasi ini menyangkut masalah keterbukaan dan pengembangan demokrasi di tubuh kepolisian. Keterbukaan dan demokrasi pada setiap lembaga negara dan pemerintahan merupakan suatu keharusan dikala masyarakat menuntut agar aparatur pemerintah dan negara lebih memperhatikan aspek-aspek yang terkandung dalam tuntutan reformasi, seperti pemerantasan KKN,

peningkatan kesejahteraan, dan keterbukaan sebagai bagian dari demokrasi.²⁵

Pemisahan Polri dari ABRI bukanlah tujuan melainkan pintu masuk menuju kemandirian Polri. Tujuan reformasi kepolisian sebenarnya adalah membangun kepolisian sipil yang profesional dan akuntabel dalam melayani masyarakat dengan menjunjung tinggi norma-norma demokrasi, menghormati HAM dan hukum internasional lainnya.

Berdasarkan *Black's Law Dictionary* disebutkan bahwa " *Police is a branch of the government which is charged with the preservation of public order and tranquility, the promotion of the public health, safety and morals and the prevention, detection and punishment of crimes*"²⁶Arti kepolisian disini ditekankan pada tugas-tugas yang harus dijalankan sebagai bagian dari pemerintahan, yakni memelihara keamanan, ketertiban, ketentraman masyarakat, mencegah dan menindak pelaku kejahatan. Sesuai dengan Kamus Umum Bahasa Indonesia bahwa Polisi diartikan 1). sebagai badan pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum seperti menangkap orang yang melanggar undang-undang) dan 2). anggota

²⁵ *ibid*, Hal 9

²⁶ Henry Cambell Black, *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, Fifth Edition, West Publishing & Co. USA, 1979, Hal 1041

dari badan pemerintahan tersebut diatas (pegawai negara yang bertugas menjaga keamanan).²⁷

Paradigma baru Polri ²⁸adalah “kedekatan polisi dan masyarakat dalam mengeliminir akar - akar kejahatan dan ketidak tertiban”, menampilkan gaya perpolisian yang lebih responsive-persuasif, polisi abdi rakyat, bukan abdi penguasa, oleh Satjipto Rahardjo disebut sebagai Polisi yang protagonist. Polisi sipil memiliki 3 (tiga) kriteria yakni (1) Ketanggapsegeraan (*responsiveness*), (2) Keterbukaan (*Openness*), dan (3) Akuntabel (*accountability*). Kriteria demikian itu menuntut sikap dan perilaku yang berlandaskan nilai-nilai inti (*core values*) tertentu, yang di dalam *Code of Conduct for Law Enforcement Official* PBB dirumuskan sebagai berikut :²⁹

1. Integritas Pribadi (*integrity*) adalah nilai sentral, menurut disiplin pribadi yang konsisten yang merupakan pondasi penegakan hokum dalam masyarakat demokratis
2. Kewajaran (*fairness*), adalah nilai bersifat netral sebagai landasan Polisi yang egaliter.
3. Rasa hormat (*respect*), adalah nilai kebanggaan nasional, penghargaan yang tinggi kepada warga masyarakat, kontribusi dan kewenangan jabatan pemerintahan.
4. Kejujuran (*honesty*), adalah dapat dipercaya, tulus hati, sesuai dengan fakta dan pengalaman yang ada.
5. Keberanian/ keteguhan (*courage*) adalah nyali untuk berpihak kepada kebenaran.

²⁷ W.J.S. Purwodarminto, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, Jakarta: Balai Pustaka, 1986, Hal 763

²⁸ Chairudin Ismail, **Kepolisian Sipil Sebagai Paradigma Baru Polri**, Pembekalan Kepada Peserta Sespati Polri Dikreg ke 14 T.P. 2008.

²⁹ Satjipto Rahardjo, **Membangun Polisi Sipil**, Jakarta : PT. Kompas Media Nusantara, 2007, Hal. 15

6. Welas asih (*compassion*), yaitu dapat memahami atau bersimpati terhadap korban atau orang yang menderita.

Dalam menjalankan tugasnya, kedudukan Polri yang demikian strategis itu diharapkan dapat menjadi Polri yang mandiri dan professional dalam menjalankan tugas pokoknya yakni:³⁰

1. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
2. menegakkan hukum; dan
3. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Teori EFAS-IFAS dan SFAS³¹ digunakan untuk menganalisis suatu organisasi (termasuk Polri) menghadapi berbagai situasi yang dibentuk oleh lingkungan eksternal yang mempengaruhi sumber daya internal. Lingkungan eksternal yang mempengaruhi organisasi mencakup

1. Kebijakan pemerintah
2. Elit politik
3. Hukum
4. Masyarakat
5. Media massa

³⁰http://diskresi.blogspot.com/2012/01/mengoptimalkan-peran-kompolnas-dalam_3600.html?zx=4bb58febafc417b2 (12 maret 2012)

³¹ Riyanto, ***Strategic Decision Making dan Analytical Hierarchy Proses (AHP)***, Ceramah pada peserta Sespati Polri Dikreg ke 14 TP. 2008.

Situasi lingkungan eksternal telah merubah struktur tantangan dan peluang di sisi lain sumber daya internal telah merubah struktur kekuatan dan kelemahan. Dihadapkan pada situasi eksternal, sumber daya internal organisasi tidak selalu mampu beradaptasi sehingga akan mengalami *Organizational Capability Gap* akibatnya kurang memiliki keunggulan posisional yang mempengaruhi kinerja dan kelangsungan organisasi di dalam mencapai visinya. Sehubungan dengan hal tersebut diatas Polri dituntut untuk mampu mereformasi dalam penegakkan hukum.

Untuk mengawasi kinerja kepolisian, Pemerintah membentuk Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) pada tahun 2006 melalui Perpres RI No. 17 Tahun 2005, kemudian diperbaharui dengan Perpres 17 Tahun 2011 tentang Kopolnas.

Komisi Kepolisian Nasional merupakan sebutan dari lembaga Kepolisian Nasional yang eksistensi bersamaan dengan keluarnya Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 dan undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang, bahwa Komisi Kepolisian Nasional dibentuk melalui Keputusan Presiden. Kedudukan Komisi Kepolisian Nasional berada di bawah Presiden dan sebagai pembantu Keanggotaan Komisi Kepolisian Nasional berjumlah (sembilan) orang yang berasal dari unsur-unsur pemerintahan pakar kepolisian dan tokoh masyarakat, dengan susunan 1 orang ketua merangkap

anggota, 1 orang wakil ketua merangkap anggota, 1 orang sekretaris merangkap anggota dan 6 orang anggota.³²

Oleh karena pembentukan Komisi Kepolisian Nasional atas Keputusan Presiden dan sebagai pembantu maka sebagai konsekuensi logis keanggotaan Komisi Kepolisian Nasional diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan Surat Keputusan Presiden, termasuk susunan organisasi dan tatacara kerja Komisi, sedangkan untuk pembiayaan Komisi Kepolisian Nasional dibebankan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).³³

Menurut Pasal 8 Ketetapan MPR No.VII/MFR merumuskan secara jelas eksistensi Lembaga Kepolisian Nasional yang subtansinya, sebagai berikut:

- ayat(1) : Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia dibantu oleh lembaga kepolisian nasional;
- ayat (2) : Lembaga Kepolisian Nasional dibentuk oleh presiden yang diatur oleh Undang-undang; dan
- ayat (3) : Lembaga Kepolisian Nasional memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

Secara implisit Komisi Kepolisian Nasional berada di luar lembaga kepolisian dan berada di luar struktur organisasi, namun secara ekplisit sebagai pendamping dan memiliki peran pengawasan dalam penyelenggaraan kepolisian terutama kaitannya dengan

³² Sadjijono, *Hukum Kepolisian POLRI dan Good Governance*, Surabaya: LAKSBANG MEDIATAMA, 2008, Hal 341-342

³³ *Ibid*, Hal 342

menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian. Masalahnya bagaimana pertanggungjawaban dan tindak lanjut atas saran dan keluhan masyarakat terhadap kinerja kepolisian yang disampaikan kepada Komisi, sedangkan pertanggungjawaban komisi hanya satu arah kepada presiden, dan lembaga kepolisian tidak bertanggungjawab kepada komisi.

Dengan demikian fungsi pengawasan yang melekat pada Komisi Kepolisian Nasional merupakan fungsi yang semu, terbatas sebagai bahan laporan kepada Presiden dan tidak berwenang untuk merekomendasikan kepada organisasi kepolisian seperti halnya Komisi Ombudsman Nasional. Akan tetapi komisi kepolisian nasional sangat dominan pengaruhnya bagi Presiden, karena kebijakan Presiden yang berkaitan dengan pengembangan organisasi, sumber daya manusia dan anggaran POLRI sampai dengan pengangkatan Kapolri pertimbangannya atas masukan atau saran dari Komisi Kepolisian Nasional.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian secara umum dapat dikatakan sebagai suatu pendekatan umum kearah fenomena yang dipilih oleh peneliti untuk diselidiki atau suatu pedoman untuk mengarahkan penelitian. Hakikat penelitian itupun merupakan suatu penemuan informasi lewat prosedur tertentu atau lewat prosedur terstandar. Dengan prosedur tertentu itu

diharapkan orang lain dapat mengikuti, mengulangi atau menguji keaslian (*validitas*) dan keterandalan (reliabilitas informasi yang diteliti).

Bertolak dari pengertian metode penelitian di atas, maka dalam menggambarkan atau mendeskripsikan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, penulis lebih menekankan pada penjelasan mengenai pendekatan penulis terhadap permasalahan yang diteliti. Berkaitan dengan ini perlu dikemukakan penjelasan mengenai prosedur diperolehnya data dan cara pembahasannya.

1. Metode Pendekatan

Sesuai dengan tujuan penelitian hukum ini, maka penelitian yang digunakan adalah metode pendekatan *yuridis-empiris*. Hal ini sesuai pendapat *Ronny Hanitijo Soemitro* yang menyatakan bahwa dengan penekanan pada penelitian hukum normatif, sedangkan penelitian pendekatan yuridis sosiologis dimaksudkan untuk mempelajari dan meneliti hubungan timbal balik antara hukum dengan lembaga-lembaga sosial yang lain.³⁴ Disini hukum tidak dikonsepsikan sebagai suatu gejala normatif yang mandiri (otonom), tetapi sebagai institusi sosial yang dikaitkan secara riil; dengan variabel-variabel sosial yang lain. Sedangkan pendekatan kualitatif yaitu suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data

³⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988, Hal. 34-35.

deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.³⁵

Seperti yang telah dijelaskan diatas mengenai metode penelitian hukum ini maka penelitian ini dimaksudkan untuk mempelajari dan meneliti bagaimana mengontrol pelaksanaan diskresi kepolisian dapat dipertanggung jawabkan Secara Hukum, Bagaimana kedudukan, tugas, dan fungsi Kopolnas dalam hubungannya dengan Polri, Bagaimana upaya yang telah dilakukan Kopolnas sebagai pengawasan terhadap Polri, dan Bagaimana kebijakan yang dapat dilakukan kopolnas dalam upaya untuk mempercepat reformasi Polri.

2. Spesifikasi Penelitian

Menurut *Susanto* bahwa penelitian ini berbentuk deskriptif analitis yang bertujuan menggambarkan dengan suatu interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum terhadap realitas obyek yang diteliti, karena fakta tidak akan mempunyai arti tanpa interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum.³⁶

Untuk dapat melaksanakan analisis, akan dilaksanakan observasi terhadap fakta-fakta tentang pengimplementasian

³⁵ Lexy J.Moeleong, **Metode Penelitian Kualitatif**, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1990, Hal. 3.

³⁶ Is Susanto, **Kriminologi**, Semarang: FH Undip, 1990, Hal. 15.

Kebijakan Strategis Guna Mengoptimalkan Peran KOMPOLNAS Dalam Mempercepat reformasi POLRI

3. Jenis Data

Data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder meliputi :

a. Data Primer:

Data penelitian adalah berupa *data primer* dan *data sekunder*. *Data sekunder* diperoleh dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan yang erat kaitannya dengan masalah yang dibahas, menelaah buku-buku / literatur, laporan penelitian serta data yang diambil dari instansi pemerintah yang berkaitan erat dengan obyek yang diteliti.

Sedangkan *data primer* diperoleh melalui penyebaran kuisisioner terhadap responden terpilih dari populasi. Dalam pengumpulan data ini peneliti menggunakan angket yang berisi pertanyaan / pernyataan kepada responden yang harus dijawab secara tertulis pula oleh responden. Angket dengan sejumlah pertanyaan yang diiringi dengan sejumlah jawaban sebagai alternatif untuk dipilih yang paling tepat.

Metode angket dimaksudkan agar peneliti dapat memperoleh fakta-fakta atau data-data mengenai subyek yang diteliti sesuai dengan tujuan penelitian. dilakukan observasi

berupa wawancara dengan pertanyaan yang terstruktur yang telah disiapkan lebih dahulu baik kepada petugas, pejabat, maupun para pakar yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

b. Data Sekunder:

1) Bahan hukum primer:

Bahan hukum primer yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Polri, Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia No. Pol.: 7 Tahun 2006 tentang Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia menjelaskan tentang Sistem Penegakan Kode Etik Profesi, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Perpres 17 Tahun 2011 tentang Kopolnas, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaan lainnya.

2) Bahan hukum sekunder:

Adalah buku, majalah, jurnal, makalah hukum yang memuat pemikiran atau pendapat para ahli hukum (*jurist*).

3) Bahan hukum tertier:

Bahan yang baik memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder diantaranya kamus hukum dan kamus besar bahasa Indonesia.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan Data penelitian ini adalah melalui pengumpulan data sekunder, yaitu: data yang diperoleh dari sumber kepustakaan dan hasil wawancara narasumber untuk menunjang informasi berkaitan dengan bahan hukum primer.

5. Metode Analisa Data

Data-data dianalisis secara kualitatif, dari hasil analisis kualitatif ini akan dapat diketahui persepsi para responden terhadap instrumen-instrumen dalam masing-masing variabel. Disamping penyebaran kuesioner kepada responden, peneliti juga melakukan wawancara langsung kepada responden. Jawaban-jawaban responden kemudian diolah.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini terdiri dari 4 (empat) Bab yang secara garis besar akan disusun dengan sistematika sebagai berikut :

Sistematika penulisan tesis ini dibagi menjadi 4 (empat) Bab, Tiap bab membahas materi yang saling berkaitan dengan tema utamanya, bab satu merupakan Pendahuluan.

Bab II berisi Tinjauan Pustaka yang menjelaskan Sub A Tinjauan Umum Mengenai Kepolisian Republik Indonesia, Sub B mengenai Tinjauan Umum Mengenai Komisi Kepolisian Republik Indonesia.

Bab III uraian hasil penelitian dan pembahasan yang berisi tentang Bagaimana mengontrol pelaksanaan diskresi kepolisian dapat dipertanggung jawabkan Secara Hukum, Bagaimana Mengoptimalkan fungsi pengawasan Kopolnas untuk mempercepat reformasi POLRI, Kebijakan Strategis macam apa yang dapat disarankan kopolnas kepada presiden untuk membantu POLRI meningkatkan Profesionalismenya sehingga kepuasan masyarakat meningkat.

Bab IV Kesimpulan yang berisi kesimpulan dan saran yang merupakan hasil dari penelitian yang telah dilakukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Kepolisian Republik Indonesia

1. Pengertian Polisi

Istilah polisi berasal dari kata *politea* yang dalam bahasa Yunani memiliki arti atau pada mulanya meliputi semua hal mengenai kenegaraan, semua usaha negara, tidak terkecuali urusan keagamaan³⁷. Pada saat itu negara Yunani terdiri dari kota-kota yang dinamakan “Polis”. Jadi pada zaman itu arti polisi demikian luasnya bahkan meliputi seluruh pemerintahan negara kota, termasuk juga didalamnya urusan-urusan keagamaan seperti penyembahan terhadap dewa-dewanya, termasuk dalam urusan pemerintahan.³⁸

Perkembangan jaman di Eropa Barat (terutama sejak abad ke-14 dan ke-15) menuntut adanya pemisahan agama dan negara sehingga dikenal istilah-istilah *police* di Perancis dan *polizei* di Jerman yang keduanya telah mengecualikan

³⁷ R. Seno Soeharjo, ***Serba-serbi tentang Polisi : Pengantar Usaha Mempelajari Hukum Polisi***, Bogor : R. Schenkhuizen, 1953, Hal. 10.

³⁸ Momo Kelana, ***Hukum Kepolisian***, Jakarta: PT. Gramedia Widia Sarana Indonesia, 1994, Hal. 10.

urusan keduniawian saja ³⁹atau hanya mengurus keseluruhan pemerintahan negara, istilah *polizei* tersebut masih dipakai sampai dengan akhir abad pertengahan, kemudian berkembang dengan munculnya teori Catur Praja dari **Van Voenhoven** yang membagi pemerintahan dalam empat bagian, yaitu:⁴⁰

- a. *Bestuur* : Hukum Tata Pemerintahan
- b. *Politie* : Hukum Kepolisian
- c. *Justitie* : Hukum Acara Peradilan
- d. *Regeling* : Hukum Perundang-undangan.

Dalam teori tersebut dapat dilihat bahwa polisi tidak lagi merupakan keseluruhan pemerintahan negara akan tetapi merupakan organ yang berdiri sendiri, yang mempunyai wewenang dan kewajiban menjalankan pengawasan bahkan bila perlu dengan paksaan yang diperintah melakukan suatu perbuatan atau tidak melakukan suatu perbuatan sesuai dengan kewajibannya masing-masing.

'Kepolisian' dalam UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian diartikan sebagai segala hal-hal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

³⁹ *ibid*

⁴⁰ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta : PN Balai Pustaka, 1982, Hal. 337.

Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia sedangkan Pejabat Kepolisian Negara adalah anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berdasarkan undang-undang memiliki wewenang umum kepolisian.

Peraturan kepolisian adalah segala peraturan yang dikeluarkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Sejarah Kepolisian di Indonesia⁴¹

Cikal bakal lahirnya kepolisian di Indonesia sudah terlihat pada masa Kerajaan Sriwijaya dan Kerajaan Majapahit atau kerajaan-kerajaan lainnya yang tercatat dalam Sejarah Indonesia, walaupun kepolisian dalam suatu bentuk organisasi pada saat itu belum ada. Akan tetapi, fungsi kepolisian telah dimiliki oleh mereka, di mana tugas-tugas pengamanan raja dan keluarganya, pengamanan masyarakat serta wilayah yang dikuasainya, telah dilakukan oleh para satuan pengawal kerajaan, misalnya di Kerajaan Majapahit dikenal barisan pengawal Bhayangkara yang dipimpin Patih Gajah Mada. Itu

⁴¹ Suryama M. Sastra, *Meningkatkan Kontrol Terhadap Polri Dalam Masa Transisi*, Jakarta: LESPERSI –DECAF, 3 September 2007, Hal 3

artinya, kehadiran polisi di Indonesia telah ada sejak masa kerajaan dahulu.

Organisasi kepolisian dalam arti yang lebih modern mulai muncul sejak jaman VOC, namun dasar untuk susunan kepolisian baru terdapat pada masa pemerintah Gubernur Jenderal Stamford Raffles, masa pendudukan Inggris, dengan dikeluarkannya *Regulation for the more effectual administration of Government and a Justice in the Provincial courts of Java*, yang kemudian menjadi dasar dari *Inlandische Reglement op de rechterlijke organisatie*. Dengan dikeluarkannya peraturan tersebut kantor - kantor Polisi mulai ada di beberapa kota - kota besar seperti Jayakarta, Semarang, Surabaya, yang umumnya dipegang oleh Polisi Belanda sebagai intinya.

Pada masa penjajahan, Belanda membentuk berbagai jenis kesatuan kepolisian, yaitu 1. Polisi Umum (*Algemeen Politie*); 2. Polisi Kota; 3. Polisi Lapangan; 4. Polisi Bersenjata (*Gewapende Politie*); 5. Polisi Pangreh Praja (*Bestuur Politie*); dan 6. Polisi Perkebunan.

Personel dari setiap kesatuan kepolisian tersebut adalah warga pribumi (dulu disebut bumiputra) dan warga Belanda sendiri yang bertindak selaku pemimpinnya. Kesempatan untuk memimpin, baru diperoleh setelah tahun

1930-an, saat warga pribumi diperkenankan mengikuti kursus *Commisaris Van Police* yaitu pendidikan atau kursus untuk menjadi pimpinan polisi.

Pada masa pendudukan Jepang, susunan organisasi kepolisian terbagi-bagi menjadi beberapa regional dan tidak terpusat, dimana masing-masing regional mempunyai kantor sendiri. Pembagian regional tersebut merupakan pembagian daerah pertahanan militer Jepang di Asia Tenggara dan di bawah komando Markas Besar Tentara Selatan di Singapura. Pada masa pemerintahan Jepang, Jawa dan Madura dibagi menjadi 17 *Syu* (setingkat keresidenan sekarang) dan dua *koci* (daerah kerajaan yaitu Yogyakarta dan Surakarta).

Jepang juga membentuk *Keibodan* dan dilatih oleh Departemen Kepolisian Jepang yang nantinya diharapkan membantu tugas-tugas kepolisian seperti: penjagaan lalu lintas, pengamanan desa dan lain-lain.

Kepala polisi daerah bertanggungjawab kepada *Keibodan* di wilayahnya. Di dalam asrama ini para anggotanya mendapat gemblengan patriotism dan nasionalisme yang kuat, latihan perang-perangan (*Kyoren*) dan baris-berbaris. Lahir, tumbuh dan berkembangnya Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) tidak lepas dari sejarah perjuangan

kemerdekaan Republik Indonesia. Sejak Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, Polri telah dihadapkan pada tugas-tugas yang unik dan kompleks. Selain menata keamanan dan ketertiban masyarakat di masa perang, Polri juga terlibat langsung dalam pertempuran melawan penjajah dan berbagai operasi militer bersama-sama satuan angkatan bersenjata yang lain. Kondisi seperti ini dilakukan oleh POLRI karena POLRI lahir sebagai satu-satunya satuan bersenjata yang relatif lebih lengkap.

Tanggal 19 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan bahwa Polisi termasuk di dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri. Hal ini berarti Jawatan Kepolisian Negara, secara administrasi mempunyai kedudukan yang sama dengan Dinas Polisi Umum dari Pemerintah Hindia Belanda.

Ketentuan tersebut diperkuat oleh suatu maklumat pemerintah tanggal 1 Oktober 1945 yang ditanda tangani oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung yang telah menyatakan bahwa semua kantor kejaksaan termasuk dalam lingkungan Departemen Kehakiman sedangkan semua kantor Badan Kepolisian masuk dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri.

Hanya empat hari setelah kemerdekaan, tepatnya tanggal 21 Agustus 1945, secara tegas pasukan polisi segera memproklamkan diri sebagai Pasukan Polisi Republik Indonesia dipimpin oleh Inspektur Kelas I (Letnan Satu) Polisi Mochammad Jassin di Surabaya, langkah awal yang dilakukan selain mengadakan pembersihan dan pelucutan senjata terhadap tentara Jepang yang kalah perang, juga membangkitkan semangat moral dan patriotik seluruh rakyat maupun satuan-satuan bersenjata yang sedang dilanda depresi dan kekalahan perang yang panjang.

3. Kedudukan Kepolisian Dalam Sistem Ketatanegaraan.

Kedudukan kepolisian dalam sistem ketatanegaraan ini, mendekati pada suatu pengertian kedudukan yang dikemukakan oleh **Philipus M. Hadjon** dalam mengartikan istilah kedudukan lembaga negara, bahwa pertama kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga lain, kedua kedudukan adalah posisi suatu lembaga Negara didasarkan pada fungsi utamanya.⁴² Dari arti kedudukan tersebut, pembahasan kedudukan kepolisian dalam bab ini didekatkai pada arti sebagai posisi lembaga didasarkan pada fungsi utamanya.

⁴² Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisa Hukum Dan Kenegaraan*, Yogyakarta: 2005, Hal x

Berdasarkan rumusan Pasal 2 Undang-undang No. 2 Tahun tentang Polri, fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan .nan kepada masyarakat. Fungsi kepolisian tersebut menjadi pokok kepolisian sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 13 No, 2 Tahun 2002 tentang Polri, yakni:

Tugas pokok kepolisian negara republik Indonesia adalah:

- 1) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- 2) menegakkan hukum; dan
- 3) memberikan perlindungan, pengyoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Salah satu fungsi pemerintahan sebagaimana dimaksud dalarr. Pasal 2 dikaitkan dengan rumusan Pasal 13 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tersebut mengandung makna yang sama dengan tugas pokok kepolisian, sehingga fungsi kepolisian juga sebagai tugas pokok kepolisian. Dengan demikian, tugas pokok kepolisian dapat dimaknai sebagai fungsi utama kepolisian yang merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Istilah pemerintah disini mengandung arti sebagai orgaan/badan/alat perlengkapan negara yang disertai

pemerintahan, yang salah satu tugas dan wewenangnya adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat serta menyelenggarakan kepentingan umum (*public servant*), sehingga fungsi pemerintahan adalah fungsi dari lembaga pemerintah yang dijalankan untuk mendukung tujuan negara, karena pemerintah dalam arti sempit merupakan salah satu unsur dari sistem ketatanegaraan.⁴³

Kedudukan kepolisian tidak diatur secara jelas dan tegas dalam UUD 1945, lain halnya dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut dan angkatan Udara yang diatur secara tegas dalam Pasal 10 UUD 1945, yakni "Presiden. memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara". Akan tetapi ketentuan dalam Pasal 30 ayat (5) UUD 1945 mensyaratkan adanya tindak lanjut pembentukan Undang - Undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan, hubungan kewenangan Polri dalam menjalankan tugasnya sehingga konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 30 ayat (5) UUD 1945 tersebut dibentuk Undang - undang No. 2 Tahun 2002 tentang : Polri, dimana di dalam Undang-undang dimaksud lembaga kepolisian diposisikan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Disamping itu adanya beberapa instrumen hukum

⁴³ Sadjijono, *Memahami Hukum Kepolisian*, Surabaya: Laksbang, 2009, Hal 50

yang sebelum lahirnya undang – undang No 2 Tahun 2002 telah mengatur tentang kedudukan lembaga Polri di bawah Presiden, seperti Peraturan Presiden No 89 Tahun 2000 dan Ketetapan MPR RI No VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri.

Dalam teori ketatanegaraan, bagi negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil negara dipimpin oleh seorang Presiden dalam jabatannya selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Dikaitkan dengan makna kepolisian sebagai "alat negara"¹ sebagaimana disebutkan dalam Pasal 30 ayat (4) UUD 1945, berarti kepolisian dalam menjalankan wewenangnya berada di bawah Presiden selaku Kepala Negara. Disisi lain fungsi kepolisian yang mengemban salah satu "fungsi pemerintahan" mengandung makna, bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada kepolisian terutama tugas dan wewenang dibidang keamanan dan ketertiban. Sebagaimana dikatakan oleh **Bagir Manan**⁴⁴, bahwa Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap

⁴⁴ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII pres, 2003, Hal 29

bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi yang dikelompokkan ke dalam tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertertiban umum;

- 1) Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
- 2) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan;
- 3) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.⁴⁵

Beberapa peraturan perundang-undangan, yakni Pasal 30 ayat (4) UUD 1945, Pasal 6 ayat (1) Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, dan Pasal 5 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002, Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan terutama dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat melalui pemberian Perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat serta penegakan hukum. Konsekuensi dari menjalankan salah satu fungsi pemerintahan tersebut, maka kedudukan kepolisian berada di bawah Presiden yang secara ketatanegaraan tugas pemerintahan tersebut adalah merupakan tugas lembaga eksekutif yang dikepalai oleh Presiden.⁴⁶

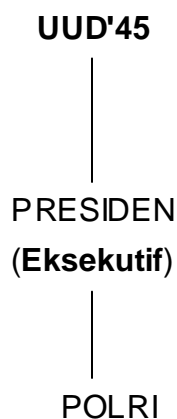
⁴⁵ *Ibid*, Hal 30

⁴⁶ Sadjijono, *Memahami Hukum Kepolisian*, *Op Cit*, Hal 53

Dilihat dari ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 lembaga Kepolisian merupakan lembaga pemerintahan (*regeringsorgtinen*). Dengan pisahnya Tentara Nasional Indonesia dan Polri secara kelembagaan dapat dikatakan kepolisian sebagai lembaga administrasi; (*administrative organen*), karena tugas dibidang keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas dan wewenang administrasi. Konsekuensi logis sebagai lembaga pemerintahan inilah, maka kemudian lembaga kepolisian kedudukannya berada di bawah Presiden selaku kepala pemerintahan, Oleh karena tugas-tugas Presiden cukup luas sehingga tidak mungkin tugas dan wewenang kepolisian dilaksanakan sendiri, sehingga secara atributive maupun dekgatie di serahkan kepada lembaga kepolisian.

Kedudukan kepolisian dalam sistem ketatanegaraan, berada di bawah Presiden, secara teori ketatanegaraan Presiden mengendalikan langsung lembaga kepolisian. Hal ini sebagai konsekuensi logis dari jabatan Presiden sebagai kepala pemerintahan, di lain tugas dan wewenang kepolisian menjalankan salah satu fungsi pemerintahan.

Untuk memperjelas kedudukan kepolisian, berikut dikemukakan bagan tentang kedudukan kepolisian dalam struktur ketatanegaraan setelah amandemen UUD 1945, dimana kedudukan Presiden sejajar dan dalam satu tingkatan dengan lembaga-lembaga lain, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), DPR dan DPD, Mahkamah Agung, Komisi Yudisiil, Badan Pengawas Keuangan. Disini mengandutig implikasi adanya *chek and. balance*, dalam penyelenggaraan pemerintahan antara lembaga yang satu dengan yang lain. Disisi lain kedudukan kepolisian di bawah Presiden memiliki implikasi, bahwa tanggungjawab penyelenggaraan kepolisian menjadi tanggungjawab Presiden, karena fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan yang di pimpin oleh Presiden.



Bagan 1: Kedudukan Polri dalam struktur ketatanegaraan.⁴⁷

⁴⁷ *ibid*, Hal 55

Namun demikian perdebatan kedudukan. kepolisian di bawah Presiden masih terus berlanjut, untuk memposisikan posisi lembaga kepolisian yang ideal sesuai dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sebagai wacana dan pertimbangan dalam menempatkan kepolisian. pada kedudukan yang ideal, dikemukakan beberapa pertimbangan, sebagai berikut:⁴⁸

- a. Secara filosofis, bahwa eksistensi fungsi kepolisian telah ada Sebelum dibentuknya organ kepolisian, karena fungsi kepolisian melekat pada kehidupan manusia, yakni menciptakan rasa aman, tenteram dan tertib dalam kehidupan sehari-harinya.
- b. Secara teoritis, bahwa kepolisian sebagai alat negara yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan bidang keamanan dan ketertiban masyarakat. Kata "alat negara" dapat dimaknai sebagai sarana negara, yang menurut **Phillpus M. Hadjon**⁴⁹ sarana Negara ini ada tiga, yakni sarana hukum, sarana orang dan sarana kebendaan yang digunakan sebagai pendukung atau penunjang dalam penyelenggaraan. suatu negara. Dengan demikian kepolisian sebagai alat negara mengandung arti, bahwa kepolisian merupakan sarana penyelenggaraan negara yang penekanannya pada sumber daya manusia (orang) yang dalam operasionalnya sangat dipengaruhi dimana lembaga tersebut diposisikan.
- c. Secara yuridis, bahwa wewenang kepolisian diperoleh secara atributif, karena tugas dan wewenang penyelenggaraan kepolisian telah diatur dan bersumber pada konstitusi, yakni di atur dalam pasal 30 ayat (4) UUD 1945, walaupun tindak lanjutnya perlu di atur dalam undang-undang.

⁴⁸ *ibid*, Hal 55

⁴⁹ Phillpus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, Hal 45

4. Asas-asas dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Kepolisian.

Pelaksanaan wewenang kepolisian didasarkan pada tiga asas yakni:⁵⁰

- a. asas legalitas
- b. asas *plichtmatigheid*
- c. asas subsidiaritas

Asas legalitas adalah asas di mana setiap tindakan polisi harus didasarkan kepada undang - undang / peraturan perundang-undangan. Bilamana tidak didasarkan kepada undang-undang / peraturan perundang-undangan maka dikatakan bahwa tindakan polisi itu melawan hukum (*onrechtmatig*).

Asas *plichtmatigheid* ialah asas di mana polisi sudah dianggap sah berdasarkan / sumber kepada kekuasaan atau kewenangan umum. Dengan demikian bilamana memang sudah ada kewajiban bagi polisi untuk memelihara keamanan dan ketertiban umum, asas ini dapat dijadikan dasar untuk melakukan tindakan. Polisi dapat bertindak menurut

⁵⁰ Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, Jakarta: PT. Gramedia Widia Sarana Indonesia, 1994, Hal. 98

penilaiannya sendiri untuk memelihara keamanan dan ketertiban umum.

Undang-undang Kepolisian menyebutkan bahwa tugas pokok kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:⁵¹

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

Penjelasan dari Pasal 13 tersebut menyebutkan bahwa rumusan Pasal tersebut tidak didasarkan pada suatu urutan prioritas, artinya ketiga-tiganya sama penting. Dalam pelaksanaannya pun tugas pokok yang akan dikedepankan sangat tergantung pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi karena pada dasarnya ketiga tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan.

Dalam Undang - Undang kepolisian, keamanan dan ketertiban masyarakat diartikan sebagai: "suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketentraman,

⁵¹ Undang - Undang Kepolisian, Pasal 13.

yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.”⁵²

Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:⁵³

- 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, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan.
- d. turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. memelihara ketertiban dan menjami kemanan umum;
- f. melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik 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; menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensic dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- h. melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan / atau

⁵² *ibid*, Pasal 1 butir 5.

⁵³ *ibid.*, Pasal 16 ayat (1).

bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;

- i. melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan / atau pihak yang berwenang;
- j. memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- k. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tugas utama polisi untuk menegakkan hukum berhubungan dengan peran polisi sebagai salah satu bagian dari system peradilan pidana Indonesia. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, polisi berwenang untuk:

- 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 dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana;
- k. memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
- l. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

“Tindakan lain” yang dimaksud adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut:⁵⁴

- a. tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- b. selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
- c. harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
- d. pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan menghormati hak asasi manusia.

B. Tinjauan Umum Mengenai Komisi Kepolisian Nasional

Komisi Kepolisian Nasional merupakan sebutan dari lembaga Kepolisian Nasional yang eksistensi bersamaan dengan keluarnya Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sebagaimana diamanatkan oleh Undang - Undang, bahwa Komisi Kepolisian Nasional dibentuk melalui Keputusan Presiden. Kedudukan Komisi Kepolisian Nasional (sembilan) orang yang berasal dari unsur-unsur pemerintah, pakar kepolisian dan tokoh masyarakat, dengan 1 orang ketua merangkap anggota, 1 orang wakil ketua merangkap anggota, 1 orang sekretaris merangkap anggota , dan 6 orang anggota.

Pembentukan Komisi Kepolisian Nasional atas Keputusan Presiden dan sebagai pembantu presiden, maka sebagai konsekuensi logis keanggotaan Komisi Kepolisian Nasional diangkat

⁵⁴ *ibid.*, Pasal 16 ayat (2).

dan diberhentikan oleh Presiden dengan Surat Keputusan Presiden, termasuk susunan organisasi dan tata cara kerja Komisi, sedangkan untuk pembiayaan Komisi Kepolisian Nasional dibebankan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN).⁵⁵

Di dalam Pasal 8 Ketetapan MPR No.VII/MPR/2000 merumuskan secara jelas eksistensi Lembaga Kepolisian Nasional yang substansinya, sebagai berikut:

ayat (1): Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia dibantu lembaga kepolisian nasional;

ayat (2): Lembaga Kepolisian Nasional dibentuk oleh Presiden yang diatur oleh Undang-undang; dan

ayat (3): Lembaga Kepolisian Nasional memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

Undang-undang No. 2 Tahun 2002 juga merumuskan tugas Komisi Kepolisian Nasional sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 ayat (1) yang substansinya, bahwa Kepolisian Nasional bertugas:

1. Membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri;
dan
2. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

⁵⁵ Sadjijono, *Hukum Kepolisian Polri dan Good Governance*, Surabaya: Laksbang Mediatama, Hal 342

Berkaitan dengan tugas di atas Komisi Kepolisian Nasional memiliki wewenang, antara lain:

1. Mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Polri, Pengembangan sumber daya manusia Polri, dan pengembangan sarana dan prasarana Polri.
2. Memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri;
3. Menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikan kepada Presiden.

Melihat dari tugas dan wewenang Komisi Kepolisian Nasional terlihat dengan jelas, bahwa pembentukan Komisi Kepolisian Nasional berdasarkan ketentuan Undang - undang, akan tetapi penyelenggaraannya dirujukan unruk kepentingan Presiden dalam menentukan arah kebijakan lembaga kepolisian.⁵⁶

Secara implisit Komisi Kepolisian Nasional berada di luar lembaga kepolisian dan berada di luar struktur organisasi, namun secara eksplisit sebagai pendamping dan memiliki peran pengawasan dalam penyelenggaraan kepolisian terutama kaitannya dengan menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian. Masalahnya bagaimana pertanggungjawaban dan tindak

⁵⁶ *ibid*, Hal 343

lanjut atas saran dan keluhan masyarakat terhadap kinerja kepolisian yang disampaikan kepada Komisi, sedangkan pertanggungjawaban komisi hanya satu arah kepada Presiden, dan lembaga kepolisian tidak bertanggungjawab kepada komisi.⁵⁷

Fungsi pengawasan yang melekat pada Komisi Kepolisian Nasional merupakan fungsi yang semu terbatas sebagai bahan laporan kepada presiden dan tidak berwenang untuk merekomendasikan kepada organisasi kepolisian seperti halnya Komisi Ombudsman Nasional. Akan tetapi Komisi Kepolisian Nasional sangat dominan pengaruhnya bagi presiden, karena kebijakan Presiden yang berkaitan dengan pengembangan organisasi, sumber daya manusia dan anggaran Polri sampai dengan pengangkatan Kapolri pertimbangannya atas masukan atau saran dari Komisi Kepolisian Nasional.

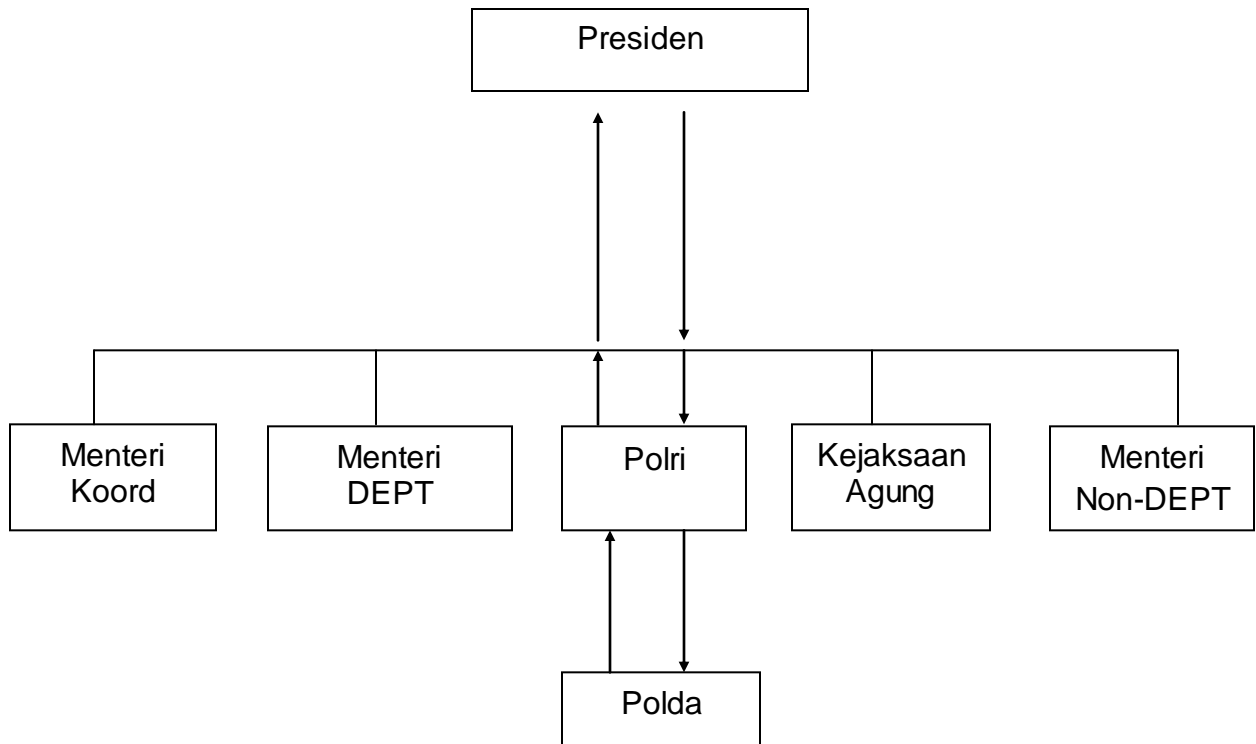
Satu hal yang mendasar dan perlu dikaji, bahwa tidakkah terjadi benturan antara pertanggungjawaban Kapolri kepada Presiden atas penyelenggaraan kepolisian dengan laporan pertanggungjawaban Komisi Kepolisian Nasional yang obyeknya sama, yakni organisasi kepolisian, dan bagaimana garis koordinasi antara Lembaga Kepolisian (Polri) dengan Lembaga Kepolisian Nasional yang disebut Komisi Kepolisian Nasional. Oleh karena itu

⁵⁷ Sadjijono, *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*, Surabaya: Laksbang, 2005, Hal 271

pembentukan Komisi Kepolisian Nasional hendaknya terkonsep sebagai lembaga yang independent yang melakukan pengawasan baik secara langsung maupun tidak langsung kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), hasil dari pengawasan disamping sebagai bahan laporan kepada Presiden juga direkomendasikan kepada Polri untuk pembenahan atau perbaikan kinerjanya. Hal ini akan efektif untuk mencegah terjadinya tindakan maladministrasi dalam penyelenggaraan kepolisian serta penyelewengan-penyelewengan yang lain.⁵⁸

Menyimak Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Keputusan Kapolri No. Pol: Kep/53/X/2002 Satuan Organisasi di Tingkat Markas Besar Kepolisian, bahwa Komisi Kepolisian Nasional tidak masuk dalam Struktur Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), sehingga hubungan antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Lembaga Kepolisian Nasional yang disebut Komisi Kepolisian Nasional adalah hubungan secara horizontal bersifat koordinatif, partisipatif dan subsidiaritas. Dengan demikian jelas Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) tidak bertanggungjawab kepada Komisi Kepolisian Nasional berikut dikemukakan bagan garis hubungan dan pertanggungjawaban Polri dan Komisi Kepolisian Nasional.

⁵⁸ Sadjjiono, *Hukum Kepolisian POLRI dan Good Governance, Op Cit*, Hal 344



Bagan 2: Garis Hubungan dan Pertanggungjawaban Komisi Kepolisian Nasional.⁵⁹

⁵⁹ Sumber di ambil dari Pasal 8 Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 dan Undang – Undang No 2 Tahun 2002 Tentang Polri

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Raharjo, Januari 2006, ***Hukum dan Dilema Pencitraannya (Transisi Paradigmatis Ilmu Hukum dalam Teori dan Praktik***, Bandung: artikel dalam Jurnal Hukum Pro Justitia Vol. 24 No. 1, FH Unpar.
- , Juli 2007, ***Fenomena Chaos dalam Kehidupan Hukum Indonesia***, Bandung: artikel dalam Jurnal Syiar Madani No. IX No. 2. FH Unisba.
- , Februari 2008, ***Mediasi sebagai Basis dalam Penyelesaian Perkara Pidana***, Jurnal Mimbar Hukum UGM, Vol. 20 No. 1.
- Agus Raharjo, dkk, 2007, ***Sistem Peradilan Pidana (Studi tentang Pengembangan Model Penyelesaian Perkara Pidana melalui Jalur Non Litigasi di Jawa Tengah)***. Laporan Penelitian Hibah Bersaing XV/I, FH Unsoed Purwokerto
- Amnesty Internasional, May 2009, ***Perpolisian Berbasis HAM di Indonesia***,
- Ani Purwanti, 1996, ***Profesionalisme Polisi di Bidang Penyidikan***, Semarang: Tesis. Program Magister Ilmu Hukum Undip.
- Anthon F. Susanto, 2004, ***Wajah Peradilan Kita, Konstruksi Sosial tentang Penyimpangan, Mekanisme Kontrol dan Akuntabilitas Peradilan***, Bandung; Pidana.Refika Aditama.
- Bagir Manan, 2003, ***Lembaga Kepresidenan***, Yogyakarta: FH Ull pres,
- Chairudin Ismail, 2008, ***Kepolisian Sipil Sebagai Paradigma Baru Polri, Pembekalan Kepada Peserta Sespati Polri Dikreg ke 14 T.P.***
- C.S.T. Kansil, 1982, ***Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia***, Jakarta : PN Balai Pustaka.
- Gatot (ed), 2008, ***Mengungkap Kejahatan dengan Kejahatan***, Survey Penyiksaan di Tingkat Kepolisian Wilayah Jakarta Tahun 2008, Jakarta: LBH Jakarta,

- Hamidah Abdurrahman, 2000, ***Upaya Perlindungan Hak Asasi Manusia Terhadap Tindakan Kekerasan Oleh Polisi dalam Penyidikan di Wilayah Tegal***, Semarang: Tesis. PPS Ilmu Hukum UNDIP.
- Henry Cambell Black, 1979, ***Black's Law Dictionary with Pronounciations***, Fifth Edition, West Publishing & Co. USA.
- Indriyanto Seno Adji, 1998, ***Penyiksaan dan HAM dalam Perspektif KUHAP***, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.
- Ismail Suny, 1995, ***Pembagian Kekuasaan Negara***, Jakarta: Aksara Baru.
- Is. Susanto, 1990, ***Kriminologi***, FH Undip, Semarang
- Makalah diskusi, 29 Januari 2008, ***Reformasi Kepolisian Negara Republik Indonesia***, Jakarta: diselenggarakan oleh ProPatria Institute, di Hotel Santika.
- Momo Kelana, 1994, ***Hukum Kepolisian***, Jakarta: PT. Gramedia Widia Sarana Indonesia.
- Kunarto, 1997, ***Etika Kepolisian***, Jakarta: Cipta Manunggal.
- Komisi Kepolisian Nasional, 9 Oktober 2007, ***Working Group on Security Sector Reform Monograph No 9***, Jakarta: Propatria Institute.
- Lexy J.Moeleong, 1990, ***Metode Penelitian Kualitatif***, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- M. Ivor Jennings dalam Moh. Mahfud MD, ***Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia***, Yogyakarta: UII Press, 1993
- Muladi. 1995, ***Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana***, Semarang: BP Undip.
- Phillpus M. Hadjon, 1987, ***Perlindungan Hukum Bagi Rakyat***, Surabaya: Bina Ilmu,
- _____, 2005, ***Lembaga Tertinggi Dan Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisa Hukum Dan Kenegaraan***, Yogyakarta.

- Riyanto, 2008, ***Strategic Decision Making dan Analytical Hierarchy Proses (AHP)***, Ceramah pada peserta Sespati Polri Dikreg ke 14 TP.
- R. Seno Soeharjo, 1953, ***Serba-serbi tentang Polisi : Pengantar Usaha Mempelajari Hukum Polisi***, Bogor.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, ***Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri***, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sadjijono, 2005, ***Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance***, Surabaya: Laksbang,
- _____, 2008, ***Hukum Kepolisian POLRI dan Good Governance***, Surabaya: LAKSBANG MEDIATAMA.
- _____, 2009, ***Memahami Hukum Kepolisian***, Surabaya: Laksbang.
- Satya Arinanto, 23 Juni 2008, ***MK di Tengah Turbulensi Politik***, Dalam ***Concise Oxford Dictionary***, Jakarta, Kompas.
- Satjipto Rahardjo, 2007, ***Membangun Polisi Sipil***, Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara.
- _____, 2009, ***Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia***, Penerbit Buku Jakarta: Kompas.
- _____, 2002, ***Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis***, Yogyakarta, Genta Publishing.
- Sir Ivor Jennings, 1956, ***The Law and the Constitution***, London, ed.ke 4
- S.F Marbun, 1997, ***Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia***, Yogyakarta: Liberty.
- Suadarma Ananda, 2008, ***UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian dan Doktrin Community Policing***, Jurnal Hukum Pro Justita Vol. 26 No. 2 April 2008, Bandung: FH Universitas Parahyangan Bandung.
- Suryama M. Sastra, 3 September 2007, ***Seminar Police Accountability in Democratic Transitions***, Jakarta: LESPERSI –DECAF.

Van Vollenhoven, 1981, **Staatsrecht Overzee**, 1934, Hal 104 dalam Kuntjoro Purbopranoto, **Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara**, Bandung: Alumni.

W.J.S. Purwodarminto, 1986, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, Jakarta: Balai Pustaka.

PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana,

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia,

Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000

Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Polri.

Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia No. Pol. 7 Tahun 2006 tentang Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia,

Perpres 17 Tahun 2011 tentang Kopolnas,

INTERNET

<http://www.kontras.org/tsari/index.php?hal=kegiatan&id=22> (diakses 20 Februari 2012)

Al Araf kepada pers, Minggu (29/05/2011) seperti dikutip Politik Indonesia.com dalam tajuk: **Reformasi Polri Lamban**, Beri Peran Lebih Kopolnas

<http://www.tempo.co/read/news/2010/11/30/063295640/Komisi-Kepolisian-Minta-Diberi-Kewenangan-Penyelidikan> (12 Maret 2012)

http://diskresi.blogspot.com/2012/01/mengoptimalkan-peran-kopolnas-dalam_3600.html?zx=4bb58febafc417b2(12 maret 2012)

<http://www.forumkeadilan.com/nasional.php> (12 Mei 2012)

<http://krjogja.com/read/131036/kompolnas-diharapkan-mampu-memperbaiki-kinerja-polri.kr> (15 Mei 2012)

<http://www.investor.co.id/home/kompolnas-terima-pengaduan-sebanyak-1537-kasus/33956> (20 Mei 2012)

<http://www.kompolnas.go.id/?q=kasusselesai>