

**LEMBAGA KEPOLISIAN DALAM SISTEM PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN NEGARA
INDONESIA**

Moh. Tamsil Tamrin
Sekolah Tinggi Ilmu Hukum dan HAM Parigi Mautong
Email : tamsil984@gmail.com

ABSTRACT

State government institutions are a component in the system of governance of the state. government agencies and instruments that are directly responsible for peace and order, namely the Police. The police force is a government institution that has an important role in the rule of law. In the rule of law, the legal life is very much determined by structural factors or legal institutions that carry out the functions of order and security so that the community can carry out their respective functions peacefully and safely.

Keywords: Indonesian National Police, Government System

A. PENDAHULUAN

Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan mempunyai wewenang untuk mengatur masyarakat dalam negara itu sesuai dengan pola kebijaksanaan pemerintah negara. Instrumen untuk mengatur kehidupan masyarakat tersebut adalah aturan hukum yang berlaku dalam masyarakat negara yang bersangkutan baik secara tertulis maupun tidak tertulis. Negara dalam menjalankan pemerintahan diperlukan adanya organ-organ penyelenggara negara yang secara teknis hukum disebut Lembaga Negara.

Lembaga Negara merupakan penyelenggara pemerintahan dan merupakan komponen dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara menjalankan tugasnya didasarkan pada Undang-undang Dasar maupun Undang-undang. Oleh karena itu, negara memberi kewenangan terhadap suatu Lembaga Pemerintahan melaksanakan fungsi pemerintahan untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat agar tetap damai dan tertib.

Lembaga pemerintah dan perangkat yang langsung bertanggung jawab dalam ketentraman dan ketertiban yaitu Lembaga Kepolisian. Lembaga kepolisian merupakan bagian dari sistem pemerintahan negara, yang menjalankan fungsi pemerintahan dalam menjaga ketertiban dan penegakan

hukum yang sebagaimana telah dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, bahwa:

“Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat”.

Visi dan misi memelihara dan menjaga keamanan dan ketertiban tanpa menimbulkan gangguan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 13 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) bahwa:

Tugas pokok Kepolisian Negara Indonesia adalah:

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

Rumusan tugas pokok diatas bukan merupakan urutan prioritas, ketiganya sangat penting, sedangkan dalam pelaksanaannya tugas pokok yang dikedepankan sangat bergantung pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi, karena pada dasarnya ketiga pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan, disamping itu pelaksanaan tugas kepolisian harus berdasarkan norma-norma hukum.

Lembaga Kepolisian merupakan salah satu lembaga pemerintahan yang memiliki peranan penting dalam Negara hukum. 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 yang dikatakan oleh Lawrence M. Friedman¹ 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 of police departments are organized, the lines of jurisdiction, the table of organized”. (Sistem hukum, pertama-tama, memiliki struktur. Legal sistem itu memiliki bentuk, pola, dan gaya yang tetap berkelanjutan. Struktur adalah tubuh, kerangka kerja,

¹Sadjijono, 2008, *Seri Hukum Kepolisian, Polri dan Good Govenance*, Laksbang Mediatama, Surabaya, hal. 1

bentuk tahan lama dari sistem: cara pengadilan departemen kepolisian diorganisir, garis yurisdiksi, tabel terorganisir).

Berdasarkan uraian tersebut, maka efektifitas operasional dari struktur atau lembaga hukum sangat ditentukan dimana kedudukannya dalam organisasi Negara. Lembaga Kepolisian merupakan lembaga hukum dan hidup dalam komunitas manusia yang lebih besar yang dapat membentuk segala sesuatu yang dilakukan organisasi, maka pelekatan lembaga kepolisian dalam suatu organisasi negara menjadi lebih penting terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab yang dibebankan serta kinerja lembaga kepolisian.

Kedudukan lembaga kepolisian dalam menjalankan fungsi pemerintahan dibidang keamanan dan ketertiban masyarakat sesuai dengan paradigma baru kepolisian yang sipil atau non-militer dalam sistem pemerintahan Indonesia. Oleh karena itu, perlu dikaji secara ilmiah yang berpijak pada konsep hukum tata Negara, agar dapat menentukan kedudukan lembaga kepolisian berada pada posisi yang ideal berdasarkan ketatanegaraan, sehingga kepolisian benar-benar menjadi lembaga yang mandiri, modern, proporsional, dan professional yang sejalan dengan tuntutan dan harapan masyarakat yang bertumpu pada kepolisian yang baik untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Dimana penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan kedudukan lembaga kepolisian dalam sistem kelembagaan pemerintah di Indonesia.

B. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Lembaga Kepolisian Dalam Sistem Kelembagaan Pemerintahan di Indonesia

Ide dasar pemikiran tentang kedudukan lembaga kepolisian dalam organisasi kenegaraan ini dilandasi suatu konsep adanya kebutuhan lembaga kepolisian yang mandiri dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dan dapat mewujudkan penyelenggaraan kepolisian yang professional dan berorientasi pada masyarakat yang dilayani, penegakan hukum yang adil serta perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat secara tulus dan ikhlas sebagai pengabdian masyarakat (*public servant*). Kedudukan lembaga

kepolisian dalam sistem ketatanagaraan, mendekati pada suatu pengertian kedudukan sebagai posisi atau keberadaan, sebagaimana dikatakan oleh Gunarto Suhardi yang dikutip oleh Sadjijono,² bahwa yaitu:

“Kedudukan adalah sebagai keberadaan, posisinya dan kemandiriannya lembaga tersebut dihadapkan dengan lembaga lainnya”.

Hal ini dikuatkan dengan pendapat Soebagio dan Slamet Supriatna, yang mengatakan, bahwa:³

“Berbicara mengenai kedudukan tidak lain membicarakan keberadaan. Jadi masalah kedudukan lembaga kepolisian tidak lain adalah masalah keberadaan lembaga tersebut dalam struktur pemerintahan (organisasi kenegaraan)”.

Menurut Philipus M. Hadjon, mengartikan istilah kedudukan Lembaga Negara, bahwa yaitu:⁴

“Pertama, kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga Negara dibandingkan dengan lembaga lembaga Negara yang lain, aspek kedua dari pengertian kedudukan lembaga Negara adalah posisi suatu lembaga Negara didasarkan pada fungsi utamanya”.

Pendapat tentang pengertian kedudukan lembaga Negara di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa kedudukan lembaga kepolisian dalam organisasi Negara didekatkan pada fungsi utamanya, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.⁵ Dilihat dari sejarah perkembangan pemikiran dan upaya untuk memposisikan lembaga kepolisian, melalui suatu proses perjuangan dan pertentangan yang serius antar beberapa lembaga yang menginginkan lembaga kepolisian berada di bawah lembaganya, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kehakiman dan Jaksa Agung, sebagaimana digambarkan oleh Daniel S. Lev yang dikutip oleh H. Pudi

² Sadjijono, *op.cit.*, hlm. 67

³ *Ibid*, hlm. 68

⁴ Sadjijono, 2010, *Memahami Hukum Kepolisian*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 49

⁵ Di dalam konsideran menimbang UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Polri, yang dirumuskan bahwa keamanan dalam negeri merupakan syarat utama mendukung terwujudnya, masyarakat madani yang adil, makmur dan beradab berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Rahardi⁶ mengatakan bahwa sesudah pengakuan kedaulatan timbul dua persoalan yang saling berkaitan tentang posisi kepolisian nasional adalah:

Pertama, adalah tentang Kementerian manakah yang seharusnya berwenang atas angkatan kepolisian. Dalam hal ini Kementerian Kehakiman dan Kementerian Dalam Negeri masing-masing ingin memasukkan kepolisian di bawah wewenangnya.

Kedua, adalah pihak-pihak lain yang mengusulkan agar kepolisian tetap di bawah kekuasaan Perdana Menteri atau dibentuk kementerian baru, yakni Kementerian Keamanan yang dipimpin oleh Jaksa Agung.

Tarik menarik terjadi karena adanya suatu anggapan, bahwa membawahi lembaga kepolisian akan memperkuat kekuasaan dan prestise Kementerian bersangkutan yang berhasil memenangkannya, sehingga persaingan untuk itu semakin menjadi sengit. Namun untuk memposisikan kedudukan lembaga kepolisian yang mandiri dan independen tetap berlanjut dan yang terakhir terjadi di era reformasi dengan dikeluarkannya Tap MPR RI No. VI/MPR/2000, Tap MPR No. VII/MPR/2000 dan dibentuknya Undang-undang No. 2 tahun 2002, sehingga Polri diposisikan kedudukannya di bawah Presiden, tetapi perdebatan mengenai kedudukan lembaga kepolisian masih terus berlanjut, untuk memposisikan lembaga kepolisian yang ideal sesuai dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Beberapa hal yang menjadi landasan dalam menempatkan lembaga kepolisian pada kedudukan yang ideal, dapat dikemukakan beberapa pertimbangan, sebagai berikut:⁷

Pertama : 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.

Kedua : Secara teoritis, bahwa kepolisian adalah alat Negara yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan di bidang

⁶ H.Pudi Rahardi, 2007, *Hukum Kepolisian, Profesionalisme dan Reformasi Polri*, Laksbang Mediatama, Surabaya, hlm. 23

⁷ *Ibid*, hlm. 26

keamanan dan ketertiban masyarakat. Sebagai alat Negara maka kepolisian merupakan sarana penyelenggaraan Negara dengan penekanan pada sumber daya manusia yang dalam operasionalnya sangat dipengaruhi dimana lembaga kepolisian diposisikan.

Ketiga : Secara yuridis, bahwa wewenang penyelenggaraan lembaga kepolisian telah diatur dan bersumber pada konstitusi, yakni Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

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” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 30 ayat (4) UUD NRI tahun 1945, berarti kepolisian dalam menjalankan wewenangnya berada di bawah Presiden selaku Kepala Negara.

Kedudukan lembaga kepolisian dalam sistem ketatanegaraan, berada di bawah Presiden, secara teori ketatanegaraan Presiden mengendalikan langsung lembaga kepolisian. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia,⁸ kata-kata “di bawah” mengandung arti di tempat yang lebih rendah. Sedangkan dalam suatu organisasi, bahwa pengertian kata “di bawah” memiliki makna *subordinate*, artinya di dalam kekuasaannya, sehingga yang lebih rendah tidak boleh melampaui kewenangan yang lebih tinggi dan yang lebih tinggi berwenang untuk mengatur dan memerintah yang rendah.⁹ Kedudukan di bawah mengandung arti berada pada posisi yang rendah, yang apabila dikaitkan dengan suatu kedudukan lembaga bahwa lembaga yang posisinya berada lebih rendah, berada dalam kekuasaan (tugas dan wewenang) lembaga yang ada di atasnya yang secara struktural harus tunduk kepada yang lebih atas. Dengan demikian, kedudukan lembaga kepolisian di bawah Presiden dapat dimaknai, bahwa posisi lembaga kepolisian lebih rendah dari Presiden atau dalam kekuasaan Presiden, maksudnya lembaga kepolisian tunduk kepada Presiden

⁸ W.J.S.Poerwodarminto, 1986, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm.100

⁹ Sadjijono, *Seri Hukum Kepolisian...*, *op.cit.*, hlm. 337

selaku pemegang kekuasaan. Tugas dan wewenang yang melekat pada lembaga kepolisian merupakan tugas dan wewenang Presiden yang didelegasikan kepada lembaga kepolisian, sehingga secara organisasi lembaga kepolisian bertanggung jawab kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan. Pada saat lembaga kepolisian masih diintegrasikan ke dalam ABRI, tugas-tugas lembaga kepolisian yang sehari-harinya dilaksanakan oleh Kapolri dipertanggung jawabkan kepada Menteri Pertahanan/Panglima Angkatan Bersenjata yang selanjutnya Menhankam/ Pangab bertanggung jawab kepada Presiden. Secara struktur ketatanegaraan Presiden tidak secara langsung menerima pertanggung jawaban kekuasaan lembaga kepolisian dari Kapolri melainkan melalui Menteri yakni Menhankam/Pangab.

Kepolisian Republik Indonesia di bawah Menteri Keamanan juga memperjelas dan pemertegas pemisahan antara TNI dan Polri, sebagaimana berdasarkan Ketetapan MPR RI No.VI/MPR/2000 dan pembagian peran berdasarkan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, dimana TNI sebagai alat negara yang berperan dan bertanggung jawab dalam bidang “Pertahanan Negara” kedudukannya berada di bawah Menteri Pertahanan, dan Kepolisian Negara Indonesia sebagai alat negara yang berperan dan bertanggung jawab dalam bidang “Pemeliharaan Keamanan” kedudukannya berada di bawah Menteri Keamanan. Berpijak pada teori *trias politica* yang diungkapkan oleh Montesquieu dimana membagi kekuasaan dalam tiga cabang kekuasaan yaitu, eksekutif, legislatif dan yudikatif, disini tampak jelas bahwa tidak adanya penumpukan kekuasaan diantara ketiga cabang kekuasaan tersebut, dengan cara adanya hubungan *check and balances* antara lembaga. Teori *trias politica* dari Montesquieu tidak menjelaskan tentang dimana kedudukan lembaga negara yang lain, tetapi melihat tugas dari ketiga cabang kekuasaan di atas maka, Kepolisian Republik Indonesia masuk dalam ranah lembaga yudikatif dalam menegakkan hukum.

Tugas-tugas dari Polri bukan hanya menegakkan hukum saja, tetapi juga menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, memberi perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Di dalam sistem pemerintahan

presidensial semua lembaga kenegaraan ditempatkan berada di bawah UUD NRI Tahun 1945, selain itu juga yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan keamanan dan ketertiban umum adalah Presiden dalam arti lembaga eksekutif.

Presiden dalam menyelenggarakan memelihara keamanan dan ketertiban umum, didelegasikan kepada Kepolisian Republik Indonesia yang dimana sebagai alat negara menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Teori *trias politica*, dikaitkan dengan pengertian pemerintahan dalam arti luas, Van Vollenhoven mengungkapkan bahwa pemerintahan dalam arti luas membagi empat cabang yaitu, Bestuur, Rechtspraak, Regeling dan Politie.

Menurut Van Vollenhoven di atas, dapat dipahami bahwa kepolisian di tempatkan dalam posisi yang independen, karena tugas kepolisian menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dalam negara, baik dalam memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat serta menegakkan hukum. Tetapi, independensi kepolisian salah dalam penataan sistemnya maka Polri dapat menjelma menjadi institusi yang *super power*.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan.

Berdasarkan hasil penelitian mengenai Kedudukan Kepolisian Republik Indonesia di bawah Presiden belum efektif, karena banyaknya tugas Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Selain itu, di dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur secara jelas tentang kedudukan Polri berada di bawah Presiden. Kedudukan Polri dirumuskan dalam Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000, Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, Keppres No. 89 Tahun 2000, Undang-undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Polri. Selain itu, Polri sebagai organ juga sebagai bagian dari kelengkapan negara dan bukan pemerintah.

2. Saran

Hendaknya melakukan revisi yang mengatur tentang kedudukan lembaga kepolisian di bawah Presiden dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Polri, dan membentuk suatu kementerian baru yaitu Kementerian

Keamanan yang dipimpin Menteri Keamanan yang membawahi langsung Kepolisian Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Latif, Abdul. 2007. *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Mulyosudarmo, Soewoto. 2004. *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang: Assosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans
- Prasetyo, Eko, dkk. 1995. *Polisi Masyarakat dan Negara*, Yogyakarta: Bigraf Publishing.
- Sadjijono. 2008. *Seri Hukum Kepolisian, Polri dan Good Govenance*. Surabaya: Laksbang Mediatama.
- Sadjijono. 2010. *Memahami Hukum Kepolisian*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Suhardi, Gunarto. 2002. *Kedudukan dan Wewenang Lembaga Pengurusan Piutang Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi*, Ringkasan Disertasi, Unair Surabaya.
- Rahardi, H. Pudi. 2007. *Hukum Kepolisian, Profesionalisme dan Reformasi Polri*, Surabaya: Laksbang Mediatama.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4168).