

# **Perselisihan Polri dengan KPK: Belajar dari Sejarah Perselisihan Wewenang Penyidik/ Polisi dan Penuntut Umum/Jaksa**

Muhammad Ibrahim

## **Pendahuluan**

Polri kembali “berkelahi” dengan KPK. Lagi-lagi perkelahian tersebut dimenangkan oleh KPK. KPK mendapat dukungan publik, sebaliknya Polri menjadi bulan-bulanan publik bahkan mengarah ke sarkastis di media sosial seperti, penggambaran Buaya VS Cicak. Pertarungan Buaya vs Cicak ini sudah kesekian kali bukan hanya sekali. Banyak asumsi diajukan tentang sebab-sebab perkelahian Polri vs KPK, dari asumsi motif kekuasaan hingga motif politik. Di luar motif tersebut, ada juga motif “dahaga kekuasaan” seorang Jenderal. Apapun motifnya perkelahian Polri vs KPK yang kesekian kali merupakan tantangan bagi penegakan hukum di Indonesia.

Terlepas dari hal di atas, kasus perselisihan antar lembaga penegak hukum bukan peristiwa baru. Perselisihan antar lembaga penegak hukum pernah terjadi pada tahun 1960-an yaitu perselisihan antara penyidik Polisi dan penuntut umum Jaksa. Oleh karena itu, refleksi sejarah peristiwa perselisihan antar lembaga penegak hukum patut menjadi pertimbangan dalam rangka melakukan evaluasi praktik pelaksanaan wewenang antar lembaga penegak hukum pada saat ini untuk dibandingkan dengan wewenang lembaga penegak hukum di masa lampau. Lebih dari itu, belajar dari sejarah kita dapat memprediksi perselisihan wewenang antar lembaga penegak hukum di masa yang akan datang.

## **Polisi dan Jaksa**

Dalam lingkungan eksekutif, perselisihan lebih berimbang dan dalam beberapa hal lebih rumit. Perselisihan antara Polisi dan Jaksa adalah perselisihan memperebutkan kekuasaan dan wewenang hukum. Motif utamanya pada perselisihan antara Jaksa dan Hakim adalah, keinginan pada kedua belah pihak akan kekuasaan dan prestise yang lebih besar dalam negara yang sedang terbentuk. Kondisi perselisihan juga sama;

sesudah tahun 1945 perkembangan Kepolisian dan Kejaksaan jauh lebih pesat daripada perkembangan hukum, sesuatu yang menyebabkan timbulnya ketegangan dalam hubungan keduanya dan hubungan keduanya dengan pemerintah.

Pada jaman Hindia-Belanda, Kepolisian secara keorganisasian merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri dan tunduk di bawah *pamong praja*. Tugas represifnya (sebagai *police judiciaire*) kepolisian berada di bawah perintah Jaksa. *Procureur Generaal* yang mempunyai kekuasaan umum atas fungsi-fungsi represif dan preventif kepolisian kolonial. Kementerian Dalam Negeri harus melapor melalui Advokat-Jenderal untuk urusan Kepolisian. Selama pendudukan Jepang, Polisi dan Jaksa dimasukkan ke kementerian yang berbeda, tetapi hubungan antara keduanya dikembalikan menurut Undang-undang yang diambil alih oleh Republik di masa itu.

Pada tahun 1946 Perdana Menteri RI yang pertama, Sjahrir, mengalihkan Kepolisian dari Kementerian Dalam Negeri ke kantor Perdana Menteri. Apapun alasan Sjahrir untuk melakukan pengalihan itu, Kepolisian menganggap tindakan demikian merupakan pengakuan khusus terhadap arti penting kepolisian, pengalihan tersebut tidak disertai dengan peninjauan kembali dua Undang-undang sebelum perang yang mengatur organisasi dan wewenang kepolisian yaitu HIR dan *Rechterlijke Organisatie*. Sesudah diadakan diskusi mengenai pertanggungjawaban yang tepat, pemerintah menetapkan pada tahun 1950 untuk mengembalikan tanggung jawab kepolisian kepada Kementerian Dalam Negeri, sementara Perdana Menteri tetap menjalankan pengawasan atas pelaksanaan kebijakan melalui Jaksa Agung. Langkah demikian bukanlah penyelesaian masalah yang tuntas, karena masih adanya persoalan politis yang besar tentang siapa yang seharusnya mengawasi Kepolisian Negara.

Pengaruh yang lebih besar terhadap kepolisian menyangkut pengalihan ke kantor Perdana Menteri adalah kesertaan Kepolisian secara langsung dalam pemerintahan saat ini. Dari tahun 1945 sampai tahun 1950 mereka memegang kekuasaan yang lebih besar daripada sebelumnya, menumbuhkan kesan yang kuat akan betapa pentingnya arti kekuasaan bagi pemerintahan. Bahkan lebih daripada Jaksa, Kepolisian memisahkan diri dari *pamong praja*, menolak mengakui kekuasaannya, dan membentuk Korps Kepolisian, mengelola kepolisian secara bebas sepanjang hal itu dimungkinkan masa revolusi sudah selesai. Kepolisian tidak menerima pemulihan status kolonialnya.

Pada tahun 1946, sebelum kebanyakan pegawai pemerintah melakukannya, Polisi sudah menciptakan organisasi kekaryaan sendiri

yaitu Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (P3RI). Dipimpin oleh Memet Tanuwidjaja, seorang Perwira Polisi berpendidikan hukum yang dihormati di kalangan luas, P3RI memperoleh tiga kursi di Majelis Konstituante. P3RI memanfaatkan parlemen dan Majelis Konstituante secara efektif untuk memperkuat posisi Kepolisian.

Sesudah pengakuan kedaulatan timbul dua persoalan yang saling berkait tentang posisi Kepolisian Nasional. Pertama tentang Kementerian mana yang berwenang atas kepolisian. Kementerian Kehakiman dan Kementerian Dalam Negeri masing-masing ingin memasukkan kepolisian di bawah wewenangnya. Pihak-pihak lainnya mengusulkan agar kepolisian tetap di bawah kekuasaan Perdana Menteri atau agar dibentuk kementerian baru yakni Kementerian Keamanan yang dipimpin oleh Jaksa Agung dengan membawahi Kepolisian akan memperkuat kekuasaan dan prestise.

Ambisi pihak kepolisian tidak membuka peluang untuk dikuasai oleh pihak manapun di antara berbagai kementerian yang disebutkan di atas. Dalam sebuah program yang dirancang pada tahun 1948 atau 1949 P3RI menuntut dibentuknya Kementerian Kepolisian. Fungsi Kepolisian, menurut program tersebut, tidak lagi seperti fungsinya di masa penjajahan, ketika Kepolisian sekedar sebagai pembantu *pamong/pangreh praja* dan badan penuntut. P3RI berdalih bahwa sejak perjuangan, Kepolisian sudah memegang peranan besar dalam menyumbangkan kepada pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat, di samping dalam memelihara keamanan dalam negeri. Peranan ini hanya mungkin dapat dilaksanakan dengan baik jika Kepolisian mempunyai kementeriannya sendiri. Sebagai landasan teoretis bagi posisi yang dituntutnya, P3RI mengemukakan teori empat kekuasaan pemerintahan yang di dalamnya Kepolisian dinyatakan sebagai kekuasaan yang keempat.

Kegagalan kepolisian memperoleh kementerian yang baru, kepolisian berupaya menghindari upaya menempatkan institusi kepolisian di bawah kementerian manapun yang akan menjalankan kekuasaannya dengan kuat, terutama kementerian Kehakiman yang selalu mengincarnya. Mereka sulit sekali menghindari Jaksa Agung, yang usahanya untuk memisahkan diri dari kekuasaan. Menteri tidak akan menghalanginya dari keinginan untuk memiliki wewenang atas Kepolisian. Untuk sementara Kepolisian ingin tetap di bawah Perdana Menteri, yang memberinya prestasi dan kebebasan yang lebih besar.

## Kementerian Kepolisian

Pandangan Kementerian Kepolisian terhadap P3RI untuk memisahkan diri dari Kementerian Kehakiman, Kementerian Dalam Negeri, dan terutama Persatuan Jaksa mengkritisi konsep empat-kekuasaan, dan menuduh Kepolisian menganut pendapat yang bertentangan dengan sistem konstitusional Indonesia. Pihak-pihak yang menentang itu selanjutnya mengemukakan bahwa Kepolisian yang berdiri sendiri dan tidak diawasi oleh pihak mana pun akan membahayakan hak-hak asasi warga Negara.

Selain itu, pihak Jaksa, fungsi Kepolisian tidak berbeda dengan fungsinya semula, apapun yang dikehendaki oleh P3RI; mereka menganggap bahwa memberi kebebasan kepada Kepolisian akan memisahkannya dari badan kekuasaan yang lebih tinggi terutama dari tanggungjawab atas pelaksanaan kekuasaan Kepolisian Negara yakni pihak eksekutif, termasuk di dalamnya Pamong Praja dan Kejaksaan. Akhirnya, para penentang usul Kepolisian mengemukakan bahwa tidak ada contoh dari luar negeri yang mendukung pendirian P3RI.

Dalam kaitan dengan persoalan ini, perdebatan yang kedua timbul ketika Kepolisian menentang kekuasaan Jaksa atas Kepolisian. Semasa Kemerdekaan P3RI juga sudah mengkritisi HIR, yang memberi kekuasaan kepada Pamong Praja untuk melakukan pengawasan kerja Kepolisian yang bersifat preventif. Undang-Undang mengenai *Rechterlijke Organisatie*, yang memberi kekuasaan kepada Jaksa Agung untuk melakukan pengawasan terhadap badan Kepolisian. Sesudah penyerahan kedaulatan, Kepolisian mengemukakan bahwa jaman yang sedang berubah dan kondisi baru di Negara yang merdeka menyebabkan tidak diperlukan dan tidak diinginkannya lagi pengawasan menurut hukum oleh Jaksa Agung.

Diskusi sekitar persoalan ini menggerakkan Kabinet tahun 1954 membentuk panitia untuk menetapkan di mana letak Kepolisian dalam struktur pemerintahan dan untuk mendorong dirumuskannya Undang-undang baru yang menentukan Kepolisian. Mr. Wongsonegoro, wakil Perdana Menteri, adalah ketua panitia, yang anggotanya adalah Memet Tanumidjaja dan Seno Adji, yang mewakili perhimpunan Polisi dan Jaksa.

Kepolisian duduk dalam panitia dengan tuntutan yang pasti. Selain kementerian yang berdiri sendiri, Kepolisian menginginkan diadakannya dua perubahan drastis dalam undang-undang. Salah satu di antaranya adalah diberikannya kekuasaan penuh kepada Kepolisian untuk melaksanakan tugas preventif, dengan bekerja sama atau koordinasi dengan para pejabat pamong praja tetapi tidak di bawah pengarahan

mereka. Terhadap tuntutan ini pihak Pamong Praja dengan tegas menentang. Perubahan lain yang dituntut oleh P3RI adalah diberikannya kepada Kepolisian tanggung jawab atas tugas represif, misalnya pemeriksaan pendahuluan terhadap kejahatan dan semua persoalan sebelum diajukannya perkara ke sidang pengadilan. Kejaksaan terutama bertugas sebagai perantara bagi Kepolisian untuk mengirim perkara ke Pengadilan.

Dalam diskusi yang dilakukan oleh panitia, Kepolisian mengemukakan bahwa peraturan perundangan kolonial mengenai kekuasaan kepolisian ketinggalan jaman dan tidak dapat dilaksanakan. Seno Adji menjawab pertama peraturan Undang-undang sebelum perang setidaknya-tidaknya masih tetap berlaku dan harus ditaati; karena Kepolisian cenderung menganut pendapat yang tidak dapat dipertahankan bahwa kondisi baru yang ada kini secara otomatis mencabut berlakunya Undang-undang yang lama. Kedua menolak permintaan P3RI untuk menjadi satu-satunya pihak yang berhak atas tanggung jawab sebelum perkara diajukan ke sidang pengadilan. Seno Adji menjelaskan bahwa pihak Kejaksaan tidak ingin diturunkan derajatnya menjadi sekedar pesuruh antara Kepolisian dan Pengadilan.

Memet Tanuwidjaja menyetujui dilakukannya pengamanan terhadap pelaksanaan tugas represif Kepolisian oleh Kejaksaan tetapi ditegaskan bahwa hubungan antar pihak Kepolisian, Pamong Praja dan Kejaksaan adalah setaraf, karena "tugas kepolisian tidak lagi sebagai pembantu". Alasannya adalah bahwa tidak ada perbedaan atasan-bawahan menurut hukum yang dapat digariskan di antara fungsi-fungsi yang sama pentingnya dalam sebuah proses. Alasan yang belakangan digunakan oleh kejaksaan untuk menghadapi para hakim. Seno-Adji menjawab jika pihak Jaksa mempunyai kekuasaan untuk mengawasi fungsi-fungsi Kepolisian dalam penyidikan, maka dengan sendirinya tidak ada kesetaraan di antara keduanya.

## **Kementerian Kejaksaan**

Panitia Kementerian Kejaksaan Wongsonegoro tidak mencapai kemajuan selama tiga tahun. Pada tahun 1956 akhir, Menteri Kehakiman yang menghendaki perubahan. Aturan yang baru itu tidak berlaku lebih mulus daripada aturan sebelumnya. Tidak lama kemudian Kepolisian Negara dan Polisi Militer tidak mau bekerjasama dengan badan penuntut. Gatot tidak mempunyai waktu untuk mengajukan protes tentang persoalan itu sebelum ia ditangkap oleh pihak tentara karena penyidikannya

terhadap peristiwa korupsi diatas. Akhir tahun 1959 Gatot digantikan oleh Mr. Gunawan, wakil Jaksa Agung. Di bawah Gunawan persaingan antara Polisi dan Jaksa pada akhirnya memuncak.

Penunjukan Gunawan menandai transformasi Kejaksaan sepenuhnya. Masa jabatan Gatot merupakan transisi kearah perubahan itu dari sebuah lembaga yang mandiri menjadi alat eksekutif. Gunawan dengan cepat bergabung dengan Presiden Soekarno dan mengambil keuntungan dari kecenderungan perubahan politik radikal yang berlaku sesudah tahun 1959 untuk memperluas peranan Kejaksaan dan untuk memperoleh simbol kekuasaan serta prestise baru. Karena Kepolisian telah memperoleh simbol pentingnya peranan Kejaksaan pun mengingingkan sebuah kementerian juga. Terutama karena Soekarno menyukainya, Kejaksaan pun dipisahkan dari Kementerian Kehakiman pada bulan Juli 1960 dan dibentuklah sebuah Departemen Kejaksaan dengan Gunawan sebagai Menteri. Kedudukan Kementerian Kehakiman jadi lain, yakni hanya bertanggungjawab mengurus personel Pengadilan beberapa fungsi hukum perdata dan pidana.

Kemenangan lain yang dapat diraih oleh Kejaksaan di bawah pimpinan Gunawan adalah diterimanya pakaian seragam bergaya militer untuk para Jaksa pada tahun 1960. Seragam khusus selalu merupakan simbol penting di kerajaan Jawa dan tradisi ini dipertahankan untuk Pamong Praja di masa penjajahan Belanda. Bagi Kejaksaan seragam baru ini menunjukkan langkah terakhir kearah posisi yang tinggi, dan dengan demikian para Jaksa tidak lagi kalah terhadap Polisi.

Kejaksaan melangkah terlalu jauh dibawah pimpinan Gunawan. Dengan dijadikannya badan ini sebagai alat kebijaksanaan sosial dan ekonomi yang radikal, terbukalah kesempatan untuk memperoleh keuntungan pribadi bagi oknum Jaksa. Kejaksaan mengalami kenaikan gengsi bersama kampanye pemerintah untuk memberantas tindak pidana ekonomi suatu kampanye yang membuka jalan bagi penyelewengan oknum. Sudah menjadi pengetahuan umum pada tahun 1960 dan 1961 bahwa para Jaksa menerima premi yang tinggi, kadang-kadang lebih dari 50% dari nilai perusahaan yang diajukan ke Pengadilan. Usaha penuntutan jadi menguntungkan sehingga menurut seorang advokat yang banyak mengetahui para Jaksa di beberapa kota lebih suka menyerahkan tugas penyelidikan kejahatan lainnya kepada Kepolisian. Pada kurun waktu itulah para mahasiswa hukum menatap masa depan dengan penuh keinginan untuk menjadi Jaksa daripada menjadi hakim atau advokat.

Korupsi bukannya tidak dikenal di Indonesia dimasa sesudah perang, tetapi operasi yang dilakukan oleh Kejaksaan menggelisah

kan bahkan memperkeras sikap para pemimpin politik dan wartawan. Gunawan sendiri mulai berselisih paham dengan tentara karena praktik buruk pengelolaannya. Reaksi terhadap Kejaksaan mencapai puncaknya pada bulan permulaan tahun 1961. Ketika pemerintah mulai merumuskan Undang-undang pokok yang baru tentang Kepolisian dan Kejaksaan, sebuah panitia dibentuk oleh kabinet untuk merancang Undang-undang tentang kekuasaan Kejaksaan. Gunawan mendesak panitia tersebut agar memberikan kekuasaan kepada Kejaksaan atas Kepolisian.

Namun demikian, pihak Tentara menentang keinginan tersebut dan sebaliknya mendukung Kepolisian agar Polisi diberi kedudukan yang mandiri Gunawan dan untuk sebagian lagi karena Tentara merupakan Angkatan Bersenjata. Pada bulan Mei 1961 rencana Undang-undang tentang Kepolisian dan Kejaksaan diajukan ke Parlemen. Dalam mendengar pendapat tertutup, Gunawan mencoba mempertahankan diri dari kritik dan menentang tuntutan Kepolisian untuk diberi kekuasaan yang lebih besar. Ketika kedua undang-undang itu disahkan pihak Kepolisian meraih kemenangan besar.

Pengawasan terhadap Kepolisian oleh Kejaksaan tidak terlihat dalam Undang-undang yang baru. Menteri Kepolisian diberi kekuasaan atas tugas Polisi baik yang preventif maupun yang represif. Kewenangan Polisi untuk memeriksa disebut satupersatu dan tersimpul didalamnya bukan termasuk kekuasaan Kejaksaan. Jaksa diberi tugas penyelidikan dan koordinasi tertentu yang berkaitan dengan penyelidikan tindak pidana dan diberi kekuasaan untuk melanjutkan penyidikan tindak pidana sesudah pemeriksaan pendahuluan. Kejaksaan juga diberi batas kekuasaan terbatas untuk melakukan penyelidikan dan penangkapan, yang diemban bersama-sama dengan Kepolisian. Fungsi utama Kejaksaan dalam Undang-undang baru itu adalah mengajukan perkara ke pengadilan dan melaksanakan putusan Pengadilan. Kekuasaan Kejaksaan dipersempit bila dibandingkan dengan kekuasaannya yang ke semula.

Pada awal tahun 1962 Gunawan diganti melalui reshuffle kabinet. Pada waktu yang bersamaan, panitia khusus reorganisasi kabinet merekomendasikan agar Departemen Kejaksaan dialihkan dari tanggung jawab koordinasi Kementerian Pertahanan Kementerian dalam Negeri. Bila reorganisasi tersebut terlaksana, boleh dikatakan Kejaksaan telah menempuh perjalanan melingkar, tetapi dalam kenyataannya telah melewati titik puncaknya dan sampai batas tertentu dibatasi, *de facto* badan ini jauh lebih besar pengaruhnya daripada pengaruh yang dimilikinya satu dasawarsa yang silam.

Dapat digambarkan bahwa suatu proses perubahan kelembagaan yang terjadi dengan perselisihan sebagai katalisatornya. Seperti lembaga lainnya yang paling jelas diantaranya adalah lembaga-lembaga politik Pengadilan, Kejaksaan dan Kepolisian Indonesia satu sama lain berselisih untuk memperoleh status dan kekuasaan yang lebih besar disamping kedudukan dengan prestise yang lebih tinggi. Perselisihan ini memberi bentuk pada lembaga Kehakiman Indonesia dimasa sesudah perang, tetapi proses tersebut baru pada permasalahannya saja.

Jika perselisihan mendorong proses evolusi kedepan, kondisi politik di Indonesia merdeka lebih menentukan arah evolusi tersebut. Pada tahun awal revolusi ini ketidakstabilan politik untuk memungkinkan terciptanya Pengadilan yang kuat. Terlepas dari ketidaksediaan para pemimpin politik yang tunduk kepada pengawasan para hakim, tidak adanya konsensus sosial dan politik yang sejati menunda-nunda lahirnya Undang-undang baru yang dapat dijadikan pijakan bagi pelaksanaan kerja pengadilan secara efektif. Pengadilan terikat oleh peraturan perundangan yang lama yang ditolak oleh hampir semua pihak, karenanya kehilangan otoritas moralnya. Dimasa para hakim sudah kalah sebelum mempersiapkan pertahanannya terhadap tuntutan para Jaksa.

Baik para Jaksa maupun pihak Kepolisian dapat meraih keinginannya berkat kesertaannya dalam eksekutif dalam sebuah negeri secara politis kurang stabil dengan cepat cenderung memperoleh porsi yang besar diantara kekuasaan lainnya. Kepolisian memiliki keuntungan berupa jumlah, organisasi dan potensi politis dan hal itu mungkin pada akhirnya memberinya kemenangan dalam perselisihannya dengan Kejaksaan seperti yang telah dipaparkan diatas. Kejaksaan kalah karena melangkahi batas-batas yang diijinkan. Hasilnya adalah hubungan yang berubah antara Kepolisian dan Kejaksaan.

Kedua kasus perselisian tersebut pihak yang berselisih lebih menitikberatkan perjuangannya pada persoalan status. Pada kurun permulaan transisi politik dan sosial yang cepat, disebagian besar Negara baru di Asia dan Afrika. Isu keadilan jarang menjadi sasaran perhatian yang utama ketika stabilitas kelembagaan dan politis telah terwujud dan rakyat telah sadar akan hak-haknya. Hubungan kelembagaan yang terus berubah dibidang peradilan (dan hubungannya dengan pihak lain) akan berpengaruh besar terhadap berubahnya sifat keadilan.



## Kesimpulan

Dari uraian diatas nampak perselisihan wewenang pada hakekatnya adalah perselisian antara politik dengan hukum. Bila terjadi demikian maka hukum dan politik ibarat rel kereta api dan gerbongnya, bila peraturan sudah diundangkan maka politik ibarat lokomotif beserta gerbong-gerbongnya harus berjalan sesuai hukum tersebut.

## Rujukan

Referensi Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia Kestinambungan dan Perubahan* (Jakarta: LP3Es, 2015)

