

Kedudukan Polri Dalam Sistem Ketatanegaraan: Isu-Isu Polri Dalam RUU Kamnas¹

Awaloedin Djamin

Profesor (Emeritus) Kajian Ilmu Kepolisian Universitas Indonesia
dan Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK)

Abstrak

Keberadaan RUU Kamnas tidak saja menimbulkan polemik di tengah-tengah masyarakat sipil, tetapi juga memunculkan isu-isu seputar status dan kedudukan Polri dalam sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia. Tulisan ini dimaksudkan untuk menjawab isu-isu Polri dalam polemik RUU Kamnas. Dengan menggunakan pendekatan sejarah Polri-TNI serta hukum nasional dan internasional, tulisan ini tidak secara emosional mempertahankan keberadaan Polri berada di bawah Presiden, tetapi dimaksudkan dalam rangka memberikan informasi dan data agar dapat dipahami secara obyektif berkenaan dengan polemik RUU Kamnas.

Kata kunci: Kamnas, Polri, TNI dan Hukum

Pendahuluan

Sekalipun pembahasan Rancangan Undang-Undang Keamanan Nasional (RUU Kamnas) selama pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mengalami penolakan, namun kontroversi atas RUU Kamnas ini tak lantas purna. Meski gagal masuk dalam prolegnas 2015 pemerintahan Presiden Jokowi, Komisi I mengungkap pemerintah akan mengusahakan agar RUU Kamnas masuk di Prolegnas 2016.

RUU Kamnas merupakan regulasi yang mendasar dan vital dalam kehidupan bernegara. UU tersebut tidak saja melibatkan TNI dan Polri sebagai pemangku kepentingan pertahanan dan keamanan, melainkan objek dan subjek dari wacana UU Kamnas adalah seluruh warganegara Republik Indonesia dengan segenap komponen masyarakat sipilnya.

¹ Naskah asli artikel ini adalah buku yang ditulis oleh Jenderal Polisi (Purn). Prof. Dr. Awaloedin Djamin, MPA, *Kedudukan Kepolisian Negara RI Dalam Sistem Ketatanegaraan: Dulu Kini dan Esok*, (Jakarta: PTIK Press, 2007). Teks dikembangkan dalam konteks dan format penulisan artikel jurnal atas ijin penulis oleh redaksi, tanpa mengurangi substansi isi materi.

Karena itu, RUU Kamnas harus memiliki landasan jelas secara akademis yang mampu menjelaskan urgensi sebuah UU diajukan, serta memiliki landasan kuat secara filosofis, sosiologis, konstitusi dan lain-lain. Jika RUU Kamnas tidak kuat secara akademis maka RUU Kamnas harus ditolak dan dikembalikan kepada pemerintah. Lemahnya kajian akademis dalam penyusunan RUU di Indonesia akan berdampak buruk terhadap negara.

Argumen akademis tersebut diharapkan dapat menjelaskan beberapa hal. Pertama, fungsi pemerintahan secara polisionil. Dalam ketentuan pasal 30 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa usaha pertahanan dan keamanan negara dilakukan oleh TNI dan Polri sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai pendukung. Tugas dan fungsi TNI juga telah mendapatkan pengaturan secara jelas dalam konstitusi yaitu pasal 30 ayat (3) dan (4) UUD 1945.

Fungsi kepolisian di dalam Negara Republik Indonesia dinyatakan dalam Pasal 5 ayat (1) UU No.2 tahun 2002 yakni Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat Negara yang berperan dalam memelihara kamtibmas, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya kamdagri.

Rumusan fungsi kepolisian tersebut merupakan aktualisasi dari sumber hukum tertulis yang terdapat pada UUD 1945 Pasal 30 ayat (4) yang menyatakan: "Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat Negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum". Sebagai alat Negara, kedudukan dan posisi Polri ditempatkan langsung dibawah Presiden. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (2) TAP-MPR RI No. VII/MPR/2000 yang menyatakan : " Kepolisian Negara Republik Indonesia berada dibawah Presiden".

Pengaturan pelaksanaan tugas dan fungsi keamanan harus berlandaskan landasan filosofis dan aturan dunia internasional. Secara normatif universal, Polri sebagai institusi sipil harus menjadi *leading sector* dalam menjaga kamtibmas. Kalaupun TNI terlibat dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kepolisian, maka itu bersifat perbantuan sehingga harus memiliki landasan regulasi terkait batas waktu perbantuan dan asas perbantuan siapa yang memutuskan.

Kedua, RUU Kamnas harus memberi ruang kebebasan sipil meskipun dalam keadaan status darurat perang. RUU Kamnas harus tunduk pada otoritas sipil secara mutlak. Karena itu, RUU Kamnas harus berpijak pada logika rakyat bukan pada logika politik semata, apalagi logika politik penguasa untuk menjaga stabilitas rejim.

Berkenaan dengan hal di atas, tulisan ini memberikan catatan tentang isu-isu Polri berkenaan dengan polemik pembahasan RUU Kamnas. Tulisan ini sepenuhnya disadur dari buku yang ditulis oleh penulis sendiri pada tahun 2007, yang berjudul “Kedudukan Kepolisian Negara RI Dalam Sistem Ketatanegaraan: Dulu Kini dan Esok” khususnya pada bab VI. Akhirnya, tulisan ini diharapkan dapat memberikan pandangan yang rasional dan objektif dalam melihat kedudukan Polri dan isu-isu Polri dalam polemik RUU Kamnas.

Keracunan Istilah Pertahanan dan Keamanan

Dalam Bahasa Indonesia, istilah “keamanan” dan “pertahanan” sejak lama telah merupakan kerancuan (*semantic confusion*) seperti “pertahanan dan keamanan,” “pertahanan-keamanan,” “pertahanan keamanan,” sebagai kata majemuk, “keamanan nasional,” “keamanan negara,” “keamanan dalam negeri,” “keamanan dan ketertiban masyarakat” dan “keamanan swakarsa,” dan sebagainya. Demikian pula dengan istilah “pertahanan,” dalam UUD 1945 ada istilah “pertahanan negara.” Lembaga Pertahanan Nasional diubah menjadi “Lembaga Ketahanan Nasional,” demikian pula Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional (Wanhankamnas) diganti menjadi Wantannas.

“**Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta,**” lahir sebagai doktrin berdasarkan pengalaman masa revolusi fisik oleh Polri semenjak tahun 1960-an yang dijabarkan kedalam **Keamanan Rakyat Semesta**. Dalam organisasi Mabes Polri dalam tahun 60-an terdapat Badan Pembinaan Keamanan Rakyat (BABIN KAMRA), yang sekarang dibakukan dalam UU No.2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI menjadi “**Keamanan Swakarsa.**”

Dalam bahasa Inggris, istilah “*security*” juga beragam sekali. Ada *world security*, *international security*, *national security* (di Amerika mencakup negara lain seperti Afganistan, Irak. Sedangkan setelah peristiwa 9 September 2001, dibentuk “*Homeland Security*” untuk dalam Negeri), *Internal Security* (ISA di Singapura dan Malaysia, berarti Dalam Negeri, sedangkan di Australia *internal security* adalah satuan pengaman yang mengamankan kantor Perdana Menteri, Parlemen, Mahkamah Agung dan sebagainya).

Ada pula istilah baru dari UNDP, yaitu “*human security,*” yang luas sekali; termasuk *food security*, *health security*, dan sebagainya. *Industrial security* telah diajarkan di banyak Perguruan Tinggi di luar negeri, *social security*, yaitu jaminan sosial, dan lain-lain.

Draf RUU Keamanan Nasional mengartikan “keamanan nasional” secara luas, mencakup **keamanan insani** (apa sama dengan *human security*?), **keamanan publik**, **keamanan negara** dan **pertahanan negara**. Kepolisian dianggap merupakan bagian dari keamanan publik, yang kesemuanya berada dibawah Menteri Dalam Negeri. Hal ini mendapatkan penentangan oleh Polri melalui Kapolri; walaupun isi RUU tersebut juga banyak sekali menimbulkan pertanyaan apakah tidak sebaiknya digunakan istilah pertahanan dan keamanan yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan setelah reformasi, seperti UUD 1945, TAP MPR No. VI dan VII, UU Pertahanan Negara, UU TNI dan UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara ? Semua undang-undang hasil reformasi belum selesai pelaksanaannya, kenapa harus ditambah dengan istilah-istilah “keamanan” yang tidak ada dasar hukumnya?

Kepolisian Nasional Indonesia dan Otonomi Daerah

Walaupun tidak banyak, tapi ada pakar yang menyatakan karena otonomi daerah, maka sebaiknya Polri merupakan bagian Pemerintah Pusat, sedangkan Polda merupakan bagian dari daerah TK I dan Bupati/Walikota Madya pada TK II.

Kepolisian Nasional tidak sama dengan kepolisian yang sentralistik. Indonesia adalah negara kepulauan terbesar dengan berbagai suku, agama, budaya dan adat. Sebab itu mahasiswa PTIK pada tahun 1950 dan 60-an diberi mata pelajaran Hukum Adat. Sekarang di PTIK diberi mata pelajaran Antropologi. Organisasi Polri yang diatur secara vertikal dari Mabes Polri, Polda, Polwil (se Jawa), Polres dan Polsek sejak akhir tahun 70-an menyatakan bahwa pemolisian (*policing*) di Indonesia titik beratnya adalah pada Polres yang umumnya mencakupi wilayah Kabupaten/Kota madya dan menyebutkan sebagai **Komando (Kesatuan) Operasional Dasar (KOD)**. Polres dilengkapi dengan unsur-unsur operasional, seperti Sabhara, Polantas, Reserse, Intelpol, dan sebagainya serta Polsek-polsek sebagai “ujung tombak.”

Jadi pengembangan KOD adalah dengan secara bertahap diberikan delegasi wewenang dan tanggung jawab kepada Polres agar lebih lincah dalam pelayanan kepada masyarakat dan melaksanakan tugas pokok dan tugas-tugas Polri untuk wilayahnya.

Bupati dan Walikota Madya sekarang dipilih langsung oleh rakyat. Polres harus ikut menyukseskan pemerintah daerah dengan memelihara

keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat serta semua tugas-tugas Polri lainnya, membantu Polisi Pamong Praja dan Trantib dalam menegakkan peraturan daerah, serta mendorong terlaksananya siskamling dan *community policing* dikelurahan. Karena itu, masyarakat harus diikutsertakan dalam pencegahan kejahatan. *Community Policing* lebih luas dari "*Crime Prevention Committee*," tapi Polri juga harus aktif dalam peningkatan kualitas hidup masyarakat (*quality of life*).

Kenapa Polri berada di bawah Presiden?

Sistem administrasi kepolisian disemua negara terkait dengan sistem administrasi negara, sistem peradilan pidana dan sistem pertahanan negara dari negara yang bersangkutan. Demikian pula Indonesia, walaupun ada perubahan-perubahan UUD, semenjak 1 Juli 1946, Polri merupakan Kepolisian Nasional yang berada dibawah Perdana Menteri Presiden.

Penempatan Polri dibawah Presiden ini merupakan aktualisasi sumber hukum yang tidak tertulis yang berlaku dalam praktek administrasi Negara dan ketatanegaraan Indonesia. Dalam praktek ketatanegaraan, sejak lama telah ada Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND) yang langsung berada di bawah Presiden yang dipimpin oleh seorang pejabat karir yang profesional. Lembaga ini seperti Kejaksaan Agung, BIN, Bapenas, BAKN, LAN, dan lain-lain.

Dengan penempatan Polri di bawah Presiden, memungkinkan Kapolri untuk ikut dalam sidang kabinet agar situasi dapat secara langsung mengikuti perkembangan situasi nasional sehingga dapat bertindak cepat dalam mengatasi setiap masalah aktual dan strategis. Keikutsertaan Kapolri dalam sidang kabinet, bukan berarti Kapolri merupakan Menteri sebagai bagian dari anggota kabinet di pemerintahan negara, namun hanya sebagai "*Cabinet Member*." Di Amerika Serikat. Duta Besar Amerika di PBB adalah *Cabinet Member* bersama pejabat-pejabat lainnya.

Selain dari pada itu, kedudukan Polri dalam ketatanegaraan yang berada di bawah Presiden, memiliki makna bahwa Kepolisian Republik Indonesia sebagai perangkat pemerintah pusat yang lingkup wewenangnya meliputi seluruh wilayah Indonesia. Satuan kewilayahan Polri merupakan perangkat Kepolisian Negara Republik Indonesia di daerah, bukan perangkat daerah. Hal ini sesuai dengan Pasal 6 ayat (1) UU No.2 tahun 2002 yang menyatakan:

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan peran dan fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan 5 meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan peran dan fungsi kepolisian, wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (3) Ketentuan mengenai daerah hukum sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Selama revolusi fisik, Republik Indonesia bagian dari RIS, selama demokrasi parlemen (1950-1959); demokrasi terpimpin, Polri terus berada dibawah Perdana Menteri atau Presiden, tanpa ada masalah. Bahkan ada penumpasan DI/TII, Kahar Muzakar, tidak ada masalah kerja sama dengan angkatan perang dan Departemen/instansi pemerintah lain. Bahkan, waktu keadaan darurat dinyatakan dalam menumpas PRRI/Permesta, Polri ikut dibawah komando angkatan perang.

Polri yang semenjak 1 Juli 1946 berada di bawah Perdana Menteri atau Presiden, demi integrasi ABRI dengan dibentuknya Departemen Pertahanan dan Keamanan, dan Panglima ABRI pada tahun 1967, maka saat itu **pertama kali Polri berada di bawah Menhankam/Pangab** yang membawa kemunduran bagi Polri dan Masyarakat. Keadaan masa Orde Baru tersebut dipersukar dengan dijadikannya aparat teritorial Angkatan Darat sebagai Laksus Kopkamtib, yang kuasanya seolah tanpa batas, termasuk menangkap dan menahan orang dalam kasus kriminal, terutama yang dianggap “subversib.”

Kedudukan Polri dibawah langsung Presiden, kemudian dikordinasikan oleh Menkopolkam (sekarang Menko Polhukkam) khususnya untuk menyerasikan kebijakan dan pelaksanaan dengan instansi terkait. Setelah reformasi, dengan UU No. 2 tahun 2002, Presiden dalam membawahi polri dibantu oleh suatu **Komisi Kepolisian Nasional** dengan ketua Menkopolkam. Wakil ketua Mendagri dan anggota Menteri Hukum dan HAM. Di samping ketiga pejabat *ex officio* itu, keanggotan Kopolnas juga terdiri atas 3 orang tokoh masyarakat dan 3 orang pakar Kepolisian.

Waktu Polri dibawah Dephankam, Kapolri tidak boleh menghadiri sidang Kabinet, bahkan undangan dari Menkokesra dan Menkopolkam pada Kapolri mengenai hal yang langsung pada mengenai tugas Polri juga tidak diperkenankan. Undangan demikian sering diberikan pada Wapangkobkamtib (Alm Jendral Yoga Sugomo) untuk menghadiri. Setelah Polri pisah dari ABRI, Kapolri diundang untuk menghadiri

sidang Kabinet dan Rakor Menkopolkam. Sejak diikutsertakan Kapolri dalam sidang-sidang Kabinet setelah pisah dari ABRI dan keluar dari Dephankam, Kapolri secara langsung dapat informasi dari sidang Kabinet dan mengambil langkah bila ada dampaknya pada tugas Polri, seperti kenaikan BBM, Pemilu, Soal Poso, Teror Bom dan lain-lain.

Keberhasilan mengamankan Pemilu. 1999 dan 2004, penanganan kasus Bom Bali I, Hotel Marriott, Kedubes Australia, Bom Bali II adalah juga karena kedudukan Polri yang mandiri seperti sekarang. Juga koordinasi langsung horizontal-fungsional dengan departemen-departemen terkait telah terlaksana lebih efektif dari masa Orde Baru.

Polri “Super Body” tidak ada yang mengawasi?

Saat ini berkembang kekhawatiran atas kewenangan Polri yang dinilai merupakan instansi yang “super” karena berada langsung dibawah Presiden, dengan demikian tidak ada yang mengawasi. Pengawasan adalah suatu fungsi manajemen yang ada pada semua organisasi untuk mengetahui apa organisasi tersebut mencapai tujuannya sesuai dengan ketentuan yang ada serta rencana yang telah ditetapkan secara efisien dan efektif. Pengawasan juga untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan dari ketentuan yang ada.

Pengawasan pertama-pertama harus dilakukan oleh atasan langsung secara melekat, di Indonesia dikenal dengan pengawasan melekat. Ada pengawasan intern oleh organisasi sendiri dan pengawasan ekstern. Ada pengawasan fungsional, oleh unit organisasi atau badan yang khusus ditugaskan untuk itu, seperti Irjen di Departemen dan Irwasum pada Polri. Ada BPKP, ada BPK, ada DPR, ada pula “*Social Control*”, lewat media massa, LSM, dan sebagainya. ada pengawasan atas pelaksanaan tugas pokok (operasional) dan ada pengawasan atas manajemen pembinaan.

Walau secara struktural Polri berada dibawah Presiden, namun secara fungsional Polri sebagai penegak hukum khususnya dibidang penyelidikan Polri adalah independen, dalam arti tidak boleh diintervensi, tapi tetap harus diawasi oleh atasan langsung atau pengawasan fungsional.

1. Pengawasan Eksternal Polri

Guna menjaga agar Polri melaksanakan tugasnya sesuai ketentuan, dalam Undang-undang No. 2 tahun 2002 diamanatkan untuk membentuk Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) sebagai wadah menampung keluhan masyarakat. Mengenai aneka penyimpangan oleh anggota Polri

yang masih banyak disoroti, seperti penganiayaan, pelecehan, rekayasa perkara dan permainan uang, ada ketentuan-ketentuan yang mengaturnya (lihat antara lain KUHAP).

Selain itu, adanya rapat kerja antara Kapolri dengan DPR RI akan bisa berfungsi sebagai pengawasan terhadap Polri. Disamping itu, Polri juga diawasi oleh berbagai lembaga-lembaga, baik bersifat swadaya masyarakat atau perorangan seperti media massa, LSM, Lembaga Ombudsman, Kcmmas HAM.

Terhadap kesalahan dan penyimpangan pelaksanaan tugas penyidikan, KUHAP sebagai hukum acara telah mengatur antara lain pengawasan oleh penuntutan umum atas BAP, KUHAP juga mengatur:

- Hak-hak tersangka atau terdakwa.
- Bantuan hukum pada semua tingkat pemeriksaan.
- Dasar hukum bagi penangkapan/penahanan dan pembatasan jangka waktu.
- Ganti kerugian dan rehabilitasi
- Penggabungan perkara perdata pada perkara pidana dalam hal ganti rugi
- Upaya hukum
- Koneksitas
- Pengawasan pelaksanaan putusan pengadilan.

Di samping itu, KUHAP juga mengatur adanya lembaga **pra-peradilan**. Pra-peradilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutuskan menurut acara yang diatur dalam undang-undang ini tentang:

- Sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka/keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka.
- Sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan.
- Permintaan ganti rugi atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan (pasal 1 butir 10).

Dalam pasal-pasal tersebut dinyatakan:

- Ganti kerugian dan rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan (pasal 77).

- Sah atau tidaknya benda yang disita sebagai alat pembuktian (pasal 82 ayat (1), ayat (3)).
- Tuntutan ganti kerugian oleh tersangka atau ahli warisnya atas penangkapan atau penahanan serta tindakan lain tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan negeri (pasal 95 ayat (2))
- Permintaan rehabilitasi oleh tersangka atas penangkapan atau penahanan tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan, yang perkaranya tidak diajukan ke Pengadilan Negeri (pasal 37 ayat (3)).
- Dalam interogasi tersangka harus dilakukan "*within sight and hearing*". Ini dapat dilakukan dengan bantuan teknologi.

Dibidang anggaran dan keuangan, BPKP dan BPK melakukan pengawasan dan juga oleh DPR sendiri.

2. Pengawasan Internal

Selama 30 tahun hukum pidana yang berlaku dalam jajaran Polri adalah Hukum Pidana Militer. Berdasarkan Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 pasal 7 (4): "**Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk pada hukum peradilan umum**". Ini berarti bahwa anggota Polri tidak lagi tunduk pada hukum Pidana Militer dan proses peradilannya tidak lagi dilakukan oleh lembaga-lembaga peradilan militer. Sebaliknya hukum pidana yang berlaku bagi anggota Polri adalah hukum pidana umum dan proses penegakan hukumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga penegak hukum umum; yang terdiri atas kepolisian, dan peradilan termasuk lembaga pemasyarakatan umum.

Penyidikan atas pelanggaran hukum oleh anggota polri dilakukan oleh aparat Polri. Alasan utamanya adalah bahwa anggota Polri seperti halnya juga jaksa dan hakim bukan merupakan subyek hukum yang berada dengan subyek lainnya yang tunduk pada kekuasaan peradilan umum.

Dalam struktur organisasi Polri telah dilembagakan jabatan pengawas yang terdiri atas:

- a. **Inspektorat Pengawasan Umum (Irwasum)**, yang bertugas mengontrol kesesuaian dan kebenaran pelaksanaan tugas dan penggunaan anggaran yang diprogramkan.

- b. **Bidang Profesi dan Pengawasan Intrnal (Propam)**, yang bertugas mengawasi pelanggaran disiplin dan etika anggota Polri serta Pemurnian Profesi kepolisian.
- c. **Para Kepala Kesatuan di tiap-tiap tingkatan di daerah ada Irwasda.**

Saat ini, beberapa pejabat Polri, baik yang masih aktif maupun yang sudah pensiun, baik perwira menengah maupun perwira tinggi, dalam usaha membersihkan diri kedalam, diusut sehubungan dengan adanya dugaan penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian pengawasan internal Polri sudah mulai berjalan sesuai dengan ketentuan. Namun demikian, seperti halnya dengan instansi pemerintah yang lain, pengawasan eksternal dan internal belum berjalan sebagai diharapkan.

Polri “keenakan” Buat kebijakan sendiri dan laksanakan sendiri?

Telah sejak lama sekali (40 s.d 50 tahun yang lalu) di lembaga penelitian dan pendidikan administrasi negara dibahas apa ada dikotomi kebijakan dan pelaksanaan (*policy and administration dichotomy*)? pendapat pemisahan “*policy*” dan “*administration*” dimulai oleh Frak J. Goodnow pada tahun 1900 dengan bukunya “*Politics and Administration*”. Sejak itu sudah ada pandangan bahwa **tidak ada dikotomi dalam praaktek administrasi negara**. Sama halnya dengan “*trias polottica*”, tidak ada pemisahan pembuatan peraturan perundang-undangan hanya oleh legislatif dan eksekutif pelaksanaan belaka. Tidak ada pemisahan, yang ada pembagian tugas (bukan *separation of power*, tapi *division of power*).

1. Public Policy

Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum di Amandemen, ada kriteria yang jelas mengenai Menteri yang Memimpin Departemen. Karena ia memimpin Departemen (pasal 17 ayat 3), tentu ia memiliki kemampuan “*managerial atau administrative leadership*”. Ia bukan pegawai tinggi biasa, ia menguasai seluk beluk bidang tugas departemennya (ia professional). Karena itu, ia mempunyai pengaruh besar dalam politik Presiden (politik adalah *public policy* yang mengikat seluruh atau sebagian anggota masyarakat). Ia pemimpin negara, yaitu negarawan dan mampu bekerjasama seerat-eratnya satu sama lain secara horizontal di bawah pimpinan Presiden.

Dalam era Presiden Soeharto ada dua pedoman yang telah digariskan: Pertama: mengenai fungsi-fungsi Departemen, yaitu:

- a. Fungsi **pengaturan** atau “**policy making function**” yang ada pada semua Departemen. Fungsi ini adalah yang terpenting, tapi juga tersukar. Fungsi inilah yang harus mengindahkan tata urut atau hierarkir, seperti yang ditetapkan TAP MPRS No. XX/1966. Karena pada umumnya fungsi ini menyangkut peraturan perundang-undangan.
- b. Fungsi **Perizinan** dalam arti luas. Fungsi ini harus jelas, kenapa perlu izin, syarat-syarat untuk mendapatkannya, bagaimana prosedur untuk mendapatkan izin dan siapa yang diberi wewenang untuk menandatangani izin. Semua ini harus transparan agar diketahui oleh masyarakat.
- c. Fungsi **melaksanakan tugas pokok sendiri**, seperti yang ada pada Dit Jen Bea dan Cukai, pakak, imigrasi, lembaga Pemasaryakatan, pendidikan, penuntutan, dan peradilan. Harus jelas pula pejabat-pejabat yang diberi wewenang untuk melaksanakannya dilapangan khususnya pejabat yang memiliki wewenang penyidikan, baik penyidikan umum ataupun penyidikan terbatas.
- d. Fungsi **pengelolaan milik negara**, terutama BUMN (dulu ada UU No. 9 Tahun 1969, yang membagi BUMN dalam Perjan, Perum dan Persero) juga semua harta milik negara yang dipercayakan pada instansi yang bersangkutan.
- e. Fungsi **pengawasan** dan evaluasi atas pelaksanaan tugas Departemen apakah mencapai sasaran atau tidak. (Ini lain dari Inspektur Jenderal)

Oleh karena itu, setiap Departemen sesuai dengan tugas pokoknya **harus memperinci apakah Departemen yang bersangkutan mencakupi kelima fungsi utama tersebut dan menjabarkannya secara jelas fungsi-fungsi utama mana saja yang termasuk Departemen itu.**

Istilah: “Departemen” mengandung arti, bahwa pelaksanaan tugas pemerintahan tidak merupakan pengkotakan, tetapi tiap **Departemen merupakan bagian dari keseluruhan Pemerintahan Negara**, karenanya tidak dapat berjalan sendiri-sendiri tanpa koordinasi. Sebagai kelanjutan dari prinsip fungsionalisasi, maka perlu adanya **koordinasi vertikal, koordinasi diagonal** dan **koordinasi horizontal, KIS**, yaitu koordinasi, Intergrasi dan Singkronisasi, adalah singkatan untuk mengingatkan para pejabat akan pentingnya arti koordinasi fungsional tersebut.

Kedua: terdapat pedoman bahwa yang memiliki wewenang membuat *public policy*, (kebijakan atau kebijaksanaan publik) hanya Menteri yang memimpin Departemen serta Direktorat Jendral di lingkungan

Departemen tersebut dan pejabat yang ditentukan oleh undang-undang. Kebijakan menteri yang memimpin Departemen dapat dijabarkan oleh Dirjen yang merupakan pelaksana tugas pokoknya sendiri. Kebijakan tersebut disebut **kebijakan teknis**. Menko dan menteri Negara tanpa *protocolic* tidak memiliki wewenang tersebut.

2. Legal Drafting dan Stratifikasi Kebijakan Nasional

Dalam negara demokrasi pemerintah tidak boleh "lebih mengetahui kebutuhan dan masalah masyarakat", dengan membuat kebijaksanaan (atau kebijakan) tanpa mendengar masyarakat yang bersangkutan. Praktek ini dapat disebut "*benevolent autocracy*". Pemerintah negara demokrasi sebelum merumuskan suatu kebijakan, mendengar lebih dahulu aspirasi obyek yang akan dicakup kebijakan tersebut. Juga konsultasi dengan instansi terkait, perlu diadakan karena akan ikut terlibat dalam pelaksanaannya (*policy research* sebelum *policy formulation*). Karena dalam negara demokrasi *policy formulation* dirumuskan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, maka harus ada kemampuan "*legal drafting*" pada departemen dan instansi pemerintah. Sesuai TAP MPRS No. XX/66 harus ada *hierarchi* peraturan perundang-undangan dari **UUD, TAP-TAP MPR MPR, UU, Peraturan pemerintah, Keppres, peraturan menteri, peraturan Dirjen** dan di daerah **Perda Tingkat I dan Perda Tingkat II**.

Sesuai dengan prinsip fungsionalisasi, maka **prakarsa perumusan suatu peraturan perundang-undangan harus diambil Departemen yang secara fungsional "bertugas dibidang itu"**, seperti Departemen pendidikan nasional dibidang pendidikan, Departemen Kesehatan di bidang kesehatan dan seterusnya. Departemen yang bersangkutanlah yang mengetahui tingkat *hierarchie*- peraturan perundang-undangan mana yang diperlukan, apakah itu peraturan Dirjen, peraturan Menteri, Keppres, peraturan Pemerintah atau RUU.

Peraturan Dirjen, karena bersifat teknis, kurang memerlukan koordinasi horizontal. Peraturan menteri, walaupun wewenang Menteri untuk mengesahkannya, pada umumnya memerlukan koordinasi horizontal dengan Departemen atau lembaga pemerintahan non Menteri itu. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari peraturan Menteri pada umumnya memerlukan koordinasi dan konsultasi dengan Departemen lain mengenai Substansi peraturan perundang-undangan itu. Bila tidak, akan dapat terjadi kesimpang siuran yang mengakibatkan **tidak adanya saling konsistensi antar kebijaksanaan. Sebagai salah satu kebijaksanaan publik suatu peraturan Menteri pada prinsipnya mengingat masyarakat dan seluruh instansi pemerintah.**

Di Indonesia, dalam prakteknya, sering dikeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara dua Menteri atau lebih. SKB tidak dikenal dalam TAP MPRS No. XX/1966. Sebenarnya seperti diuraikan diatas, suatu peraturan menteri yang dalam perumusannya mengikuti prosedur seperti tersebut dahulu, yaitu sudah koordinasikan dengan Departemen terkait, maka Peraturan Menteri itu juga mengikat bagi semua Departemen. Atau, bila substansi yang dicakupi lebih luas dari bidang fungsional Menteri yang bersangkutan, sebaiknya dirumuskan sebagai keputusan Presiden.

Tetapi apabila dalam praktek SKB-SKB ini ada yang manfaatnya, karena para Menteri yang menandatangani merasa ikut terikat dalam pelaksanaannya, kiranya dapat diteruskan hanya dalam hal-hal yang benar-benar memerlukan keterkaitan antar Departemen yang bersangkutan.

Dimasa lampau, juga dewasa ini banyak sekali terdapat inkonsistensi antar berbagai peraturan perundang-undangan sebagai *public policy* tertulis bahkan ada yang bertentangan satu sama lain. Itulah kiranya yang dimaksud dalam penjelasan UUD 1945, bahwa para Menteri harus mampu bekerjasama satu sama lain **seerat-eratnya** agar terjamin adanya **“mutually consistent policies”**.

Dalam ilmu dan praktek administrasi negara telah lama ditinggalkan paham dikotomi antar *policy* dan *administration*. Dahulu *policy* dibuat hanya oleh lembaga legislatif dan lembaga eksekutif sebagai pelaksana. Kini eksekutif bisa membuat kebijakan dari Presiden, Menteri, Dirjen atau pejabat yang diberi wewenang oleh UU.

Undang-undang No. 2 tahun 2002 Pasal 15 ayat 1 huruf (e) menyatakan Polri berwenang mengeluarkan **Peraturan Kepolisian dalam lingkup kewenangan administrative kepolisian**. Peraturan Kepolisian menurut Pasal 1 ayat (4): **“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.”** Peraturan Kepolisian tersebut dapat digolongkan dalam “kebijaksanaan teknis.” peraturan Kepolisian sebagaimana rumusan pada Pasal 15 ayat 1 huruf (e) merupakan konsekuensi dari fungsi kepolisian sebagai bagian dari fungsi pemerintahan Negara yang mencakup antara lain fungsi pengaturan.

Pasal 9 UU No. 2 Tahun 2002 memuat penegasan tentang Manajemen Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 9 ayat (1) dapat diartikan bahwa jabatan Kapolri adalah “jabatan teknis,” bukan “jabatan politis,” sehingga selain memiliki kemampuan manajerial, seorang Kapolri tentu

saja harus memiliki pengetahuan tentang semua bidang operasional dan pembinaan Polri.

Sampai dengan hari ini, Polri belum pernah mengeluarkan kebijakan yang sifatnya diatas atau melampaui kebijakan teknis, bahkan kebijakan teknis pun sangat terbatas sekali dikeluarkan Polri. Skep Kapolri mengenai pengamanan obyek vital, misalnya adalah penjabaran dari Keppres mengenai Pengamanan Obyek Vital. Jadi, kekhawatiran beratnya wewenang membuat kebijakan dan pelaksanaan kiranya sangat berlebihan.

Kontroversi sekitar RUU Keamanan Nasional

Pemberitaan mengenai RUU Keamanan Nasional, ramai diberitakan di media massa semenjak Januari 2007. Mulanya yang dibahas adalah tentang Dewan Pertahanan Nasional (Pasal 15 UU No. 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara), berkembang menjadi Dewan Keamanan Negara dan akhirnya Dewan Keamanan Nasional. Karena tidak ada cantolan hukumnya, maka dirumuskanlah RUU Keamanan Nasional.

Latar belakang lahirnya RUU Keamanan Nasional ini tidak begitu jelas. Dalam konsideran RUU antara lain dinyatakan bahwa **peraturan perundang-undangan yang ada tidak mencukupi** untuk dapat secara efektif digunakan dalam penyelenggaraan keamanan nasional. Peraturan perundang-undangan mana yang tidak mencukupi ?

Ada pula alasan, bahwa keadaan sekarang saling tumpang tindih dan sering bentroknya anggota TNI dengan Polri adalah akibat dipisahkannya Polri dari ABRI. Menurut media massa, Menteri Pertahanan sendiri pernah mengatakan pisahnya Polri dari ABRI adalah reformasi kebablasan. Tentang bentroknya anggota TNI dan Polri, kejadian ini tidak saja terjadi sekarang. Waktu penulis menjabat Deputy Kapolri dan Kapolri pada masa Polri merupakan bagian dari ABRI bentrokan tersebut juga sudah terjadi. Jadi soal bentrokan tidak ada hubungannya dengan pemisah Polri dari ABRI.

Ruang lingkup keamanan nasional dalam RUU sangat luas sekali, yaitu **"keamanan insani"** (ini istilah baru, yang menambah kerancuan istilah), **keamanan Negara** dan **pertahanan Negara**. Yang menarik dalam RUU ini adalah tentang peran TNI dan **Menteri Pertahanan yang sekaligus mengurus Pertahanan Negara dan Keamanan Negara**. Kita mengetahui TAP MPR No. VI dan VII, sesuai UUD 1945 yang mencantumkan istilah Pertahanan dan Keamanan Negara, **sehingga**

rumusan RUU menghidupkan kembali Menteri Pertahanan dan Keamanan (Menhankam), tanpa Polri.

Polri tidak disebut sama sekali dalam RUU ini, yang ada adalah rumusan **“penyelenggaraan fungsi keamanan publik pada keadaan tertib sipil dilaksanakan oleh aetiap unsure pemerintahan secara fungsional dibawah tanggung jawab Menteri yang membidangi dalam negeri.”** Penjelasan: Cukup jelas. Polri “diselipkan” dalam rumusan tersebut diatas dan menempatkan dengan “setiap unsur pemerintahan” secara fungsional dibawah Mendagri. Inilah antara lain yang ditolak Kapolri dalam rapat kerja dengan Komisi III DPR.

RUU ini mengatur tentang “Penguasa Militer” dan TNI, termasuk dalam keadaan bahaya yang dewasa ini diatur dalam UU keadaan bahaya No. 23 tahun 1959. UU keadaan bahaya membagi keadaan dalam: 1. Tertib Sipil, 2. Darurat Sipil, 3. Darurat Militer dan Darurat Perang. RUU seolah-olah mengeluarkan Polri dalam Darurat Sipil. Seperti dugaan saya terdahulu, memang RUU inilah yang dijadikan cantolan keberadaan Dewan Keamanan Nasional.

Hubungan TNI dan Polri

Setiap Negara harus selalu siap menghadapi kemungkinan ancaman bersenjata dari luar atau dari dalam negeri yang membahayakan kedaulatan dan keutuhan wilayah Negara, karenanya di semua Negara ada angkatan perang dan polisi. Seiring dengan proses demokrasi, globalisasi dan dala menghhdapi tuntutan mas depan, diperlukan peningkatan kinerja dan profesionalisme, globalisasi, dan dalam menghadapi tuntutan masa depan, diperlukan peningkatan kinerja dan profesionalisme aparat pertahanan negara serta aparat keamanan dan ketertiban masyarakat melalui berbagai kebijakan dalam penataan kembali peran melalui berbagai kebijakan dalam penataan kembali peran melalui berbagai kebijakan dalam penataan kembali peran TNI dan Polri. untuk menata kejelasan tugas, wewenang dan tanggung jawab antara TNI dan Polri dibutuhkan hubungan dan tata cara kerja antara keduanya.

Hubungan dan tata cara kerja TNI dan Polri pada masa orde Baru diadakan Departemen Pertahanan dan Keamanan, ada Komkamtib, ada UU anti Subversi, dan Kowilhan. Dalam era reformasi Departemen Pertahanan dan Keamanan diganti menjadi **Departemen Pertahanan** seperti pada tahun 1950-an. Kopkamtib dihapus karena kekuasaannya yang sangat luas. UU Anti Subversi dan Kowilhan.

Dalam era reformasi Departemen Pertahanan dan Keamanan diganti menjadi **Departemen Pertahanan** seperti pada tahun 1950-an. Kopkamtib dihapus karena kekuasaannya yang sangat luas, UU anti Subversi dicabut, sedangkan Komando Wilayah Pertahanan (bukan Komando Wilayah Pertahanan dan Keamanan) dihapus pada zaman Pangab Benny Moerdani.

Kemudian setelah UUD 1945 Bab Pertahanan Negara mengalami perubahan menjadi Bab Pertahanan dan Keamanan Negara, dimana pada substansi Pasal 30 ayat (1) sampai dengan ayat (5), lebih lanjut secara rinci diatur dalam UU No. 2 tahun 2002 dan dalam UU no. 3 tahun 2002. Secara konsepsional susunan dan kedudukan Polri serta susunan dan kedudukan TNI dipisahkan secara tegas sehingga susunan dan kedudukan Polri berbeda dengan susunan dan kedudukan TNI.

Jadi, pisahnya Polri dan ABRI dan menempatkannya kembali dibawah Presiden selaku Kepala Pemerintahan Negara bukanlah hal yang baru. Namun, walaupun secara tegas telah dinyatakan terpisah, dalam hal bila ada keterkaitan penyelenggaraan pertahanan Negara serta kegiatan keamanan dan ketertiban masyarakat, diharapkan TNI dan Polri harus bekerja sama dan saling membantu sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing.

Keterkaitan penyelenggaraan pertahanan Negara serta kegiatan keamanan dan ketertiban masyarakat hingga saat ini belum diatur, namun demikian hubungan dan tata cara kerja TNI dan Polri sebenarnya masih relevan bila menggunakan UU No. 23 tahun 1959 tentang **Keadaan Bahaya**. Undang-Undang Keadaan Bahaya, *Staat van Oorlog en Beleg* atau *martial law* merupakan hal yang umumnya dimiliki oleh Negara-negara di dunia, tentunya dengan beraneka ragam isinya. Pernyataan keadaan bahaya tidak saja diperlukan untuk memulihkan keamanan, tetapi juga misalnya untuk menanggulangi bencana alam.

Undang-undang tentang Keadaan Bahaya membagi keadaan dalam 4 tingkat yaitu, tertib sipil, darurat sipil, darurat militer, dan darurat perang. Wilayah yang dinyatakan dalam keadaan bahaya tidak harus selalu meliputi seluruh wilayah negara, tapi dapat satu propinsi, atau beberapa kabupaten dalam satu propinsi.

Keberadaan UU Nomor 23 tahun 1959 selama masa Orde Baru tidak pernah digunakan. UU ini digunakan pertama kali di Maluku pasca berakhirnya Orde Baru, yaitu darurat sipil. Namun demikian, dalam pelaksanaannya kurang jelas wewenang dan tanggung jawab keamanan antara TNI dan Polri. Oleh karena itu, diperlukan UU Perbantuan untuk

memecahkan masalah ketidakjelasan wewenang dan tanggung jawab antara Polri dan TNI.

Penutup

Istilah “pertahanan” dan “keamanan” telah lama mengandung kesimpangsiuran pemaknaan hingga sekarang. Karena itu, jangan direpotkan lagi dengan munculnya istilah baru, seperti Keamanan Nasional, Keamanan Publik dan Keamanan Insani. Sebaiknya, digunakan istilah yang sudah ada sejak reformasi, seperti yang ada dalam UUD 1945, TAP MPR serta UU tentang Pertahanan Negara, TNI dan Polri. Kekurangan dan kelemahan Polri (seperti halnya semua aparaturnegera dan pemerintahan) diperbaiki dan disempurnakan secara terus menerus dengan didahului dengan penelitian yang obyektif.

RUU Kamnas harus memiliki landasan jelas secara akademis yang mampu menjelaskan urgensi sebuah UU diajukan, serta memiliki landasan kuat secara filosofis, sosiologis, konstitusi dan lain-lain. Jika RUU Kamnas tidak kuat secara akademis maka RUU Kamnas harus ditolak dan dikembalikan kepada pemerintah. Lemahnya kajian akademis dalam penyusunan RUU di Indonesia akan berdampak buruk terhadap negara.

Akhirnya, sejalan dengan perkembangan lingkungan strategis, Indonesia dihadapkan pada beberapa tantangan yang multidimensi, persoalan yang sangat kompleks terutama dalam mengentaskan kemiskinan dan pengangguran. Karena itu, pemerintah harus memiliki skala prioritas dan perhatian dalam menghadapi tantangan yang ada, sedangkan hal-hal yang tidak mendesak jangan ditangani sekarang.

