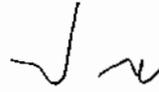


**KOMISI PENGAWAS EKSTERNAL PADA POLRI:
PEMBATAS KEWENANGAN
ATAUKAH PENDORONG PROFESIONALISME?**

Harkristuti Harkrisnowo




Penulis artikel ini membahas dilema yang dihadapi polisi dalam melaksanakan tugas penegakkan hukum. Posisi polisi sebagai bagian dari ABRI telah banyak memberi pengaruh pada pelaksanaan tugas kepolisian. Kultur militer yang ditanamkan pada masa pendidikan telah membentuk watak militeristik pada perwira polisi.

Pendahuluan

Sulit rasanya untuk mengingkari kenyataan bahwasanya kondisi yang menyelimuti bangsa Indonesia pada satu tahun terakhir ini menunjukkan betapa kritisnya integrasi bangsa, betapa rapuhnya sendi-sendi kenegaraan yang selama ini ditopang dengan berbagai perangkat politik, sosial dan hukum. Tidak mudah pula untuk bergeser dari persepsi bahwasanya kondisi ini merupakan kulminasi dari ketidakpercayaan rakyat pada hukum (baik proses pembentukan, penerapan maupun penegaknya sendiri) yang selama ini telah terakumulasi namun tersimpan di bawah permukaan (repressed). Ledakan-ledakan yang terjadi secara sporadis maupun tidak, bahkan yang juga telah membangkitkan gerakan sentrifugal, merupakan ancaman bagi seluruh bangsa, yang akar permasalahannya tidak jauh dari masalah yang berkorelasi dengan "hukum."

Tidak seorangpun dapat membantah bahwa dewasa ini belum terlihat bahwa hukum telah berfungsi dengan baik. Sejumlah kondisi, yang terutama mewarnai pemerintahan masa lalu (dan entah bagaimana kelak

Januari - Maret 2000

dengan pemerintahan kini), yang mendasari pernyataan ini yang layak dicatat antara lain adalah:

- ◆ sistem peradilan yang kurang independen dan imparisial
- ◆ perangkat hukum yang belum sepenuhnya mencerminkan keadilan sosial
- ◆ penegakkan hukum yang masih inkonsisten
- ◆ perlindungan hukum terhadap masyarakat yang masih lemah;

telah memudahkan kepercayaan masyarakat terhadap hukum dan semua atributnya (pembuat, penegak dan simbol-simbol hukum). Mudah difahami bahwa kondisi semacam ini juga mereduksi kepastian hukum. Idealnya, hukum yang baik adalah hukum yang mampu menampung dan membagi keadilan pada orang-orang yang akan diaturnya. Akan tetapi lama sudah orang meragukan keadilan hukum buatan manusia, sebagaimana dikatakan Anarchasis bahwa :

*...written laws ... were like spiders
and would catch, it is true, the weak and the poor
but easily be broken, by the mighty and rich..."¹*

Teringatlah kita akan John Locke yang dalam the *Second Treatise of Government* (1690), tiga abad lalu telah memperingatkan kita bahwa "*wherever Law ends, Tyranny begins,*" sehingga makin menegaskan bahwa hukum yang berlaku mencerminkan ideologi, kepedulian dan keterikatan pemerintah pada rakyatnya, dan tidak semata-mata merupakan hukum yang diinginkan rakyat untuk mengatur mereka. Hukum bukan hanya merupakan pedoman berperilaku bagi rakyat, tapi juga bagi aparat pemerintahan dan seluruh penyelenggara kegiatan kenegaraan. Selama ini nampaknya hukum seringkali dipergunakan sebagai alat untuk mengatur rakyat belaka, dan jarang dijadikan acuan bagi diri sendiri oleh pemerintah. Hal inilah yang pertama-tama harus disadari oleh semua pihak, agar dapat mencapai kondisi kenegaraan yang mapan dan rakyat yang sejahtera, yakni bahwa hukum harus diperlakukan sebagai panglima dalam negara hukum: supremasi hukum

Dalam penyelenggaraan kegiatan negara di Indonesia saat ini, kedaulatan hukum telah dicanangkan oleh Presiden dalam pidato pertamanya beberapa waktu lalu. Alangkah melegakannya, apabila memang kemudian diwujudkan dalam kenyataan. Salah satu faktor penentu dalam membuahkannya masyarakat yang adil, aman dan makmur adalah lembaga pemerintah yang memelihara keamanan rakyat, yakni kepolisian.

¹ Ditulis dalam Plutarch: Lives, Life of Solon.

Berbagai tuduhan negatif pada lembaga ini telah mengakibatkannya mempunyai citra yang juga negatif di mata masyarakat, yang menuntut dilakukannya pembaruan dan revitalisasi terhadap lembaga ini.

Citra Kepolisian

Sebagaimana dikatakan di atas, kondisi saat ini masih diwarnai oleh pengalaman masa lalu akan adanya pengabaian dan ketidakhormatan atas hukum (*disregarding and disrespecting law*), yang sekaligus diakibatkan dan mengakibatkan ketidakpercayaan terhadap hukum (*distrusting law*). Peristiwa-peristiwa yang terjadi pada tahun terakhir ini misalnya, cukup sudah menunjukkan bahwa hukum seakan dianggap non-eksisten oleh anggota masyarakat, dan juga oleh polisi sendiri (yang membiarkan terjadinya pelanggaran tanpa ditindak) Oleh karenanya jelaslah bahwa lembaga kepolisian, yang merupakan salah satu simbol dari adanya hukum, mengalami pula derita pengabaian, tidak dihormati dan tidak dipercayai oleh masyarakat. Namun harus diingat bahwa tidak ada asap jika tiada api yang menyala. Kontribusi kepolisian terhadap citra semacam ini, tidak lebih kecil daripada kontribusi penegak hukum lain serta masyarakat sendiri dalam menghasilkan situasi kekisruhan hukum yang tengah kita alami sekarang.

Citra dan kondisi semacam ini seringkali diberikan justifikasi dengan adanya "ketidakmandirian" Polri dalam melaksanakan tugasnya karena menjadi bagian dari ABRI. Pasal 5 ayat (1) UU no. 28 tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia berbunyi: "Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri."² Posisi Polri sebagai bagian dari ABRI, memang telah memberikan pengaruh yang tidak sedikit pada peran dan operasionalisasi tugas mereka. Misalnya saja, kultur militer yang di-inkulkasikan pada (calon) anggota kepolisian karena dilatih bersama-sama dengan unsur ABRI lainnya, telah membuat personnel Polri menjadi militeristik dalam hubungannya dengan anggota masyarakat. Secara internal, mungkin kultur semacam demikian diperlukan, mengingat disiplin yang dituntut terhadap anggota organisasi yang berhak untuk memegang senjata yang *lethal*. Akan tetapi, mengingat

² Suatu inkonsistensi telah dibiarkan terjadi dalam pembentukan UU ini, karena Penjelasan atas Pasal 5 ayat (1) ini menyatakan bahwa "...walaupun merupakan unsur Angkatan Bersenjata, namun Kepolisian Negara Republik Indonesia bukan militer."

militer adalah kombatan, sikap seperti ini tidak dapat diterapkan dalam menghadapi rakyat, kecuali dalam pemerintahan junta militer.

Sering dianggap sebagai "anak tiri" dalam ABRI, kepolisian sering mengeluhkan keterbatasan peralatan yang mereka miliki, padahal mereka merupakan barisan terdepan dan terpenting dalam menjaga keamanan dalam negeri. Oleh karena posisinya yang subordinatif dalam ABRI, tidak jarang pula muncul intervensi dalam tugas kepolisian yang kemudian memang mengganggu kemandirian Polri. Meskipun demikian, keberadaan Polri dalam ABRI juga mempunyai manfaat bagi POLRI sendiri, misalnya dalam memperoleh pelatihan bersama, dalam kepangkatan, dan juga posisi-posisi tertentu (walau tidak posisi kunci utama) dalam berbagai kelembagaan struktural.

Kepolisian sebagai ujung tombak keamanan dalam negeri

Kepolisian merupakan ujung tombak penyelenggara keamanan dalam negeri, dan juga sebagai "*the gatekeeper of the criminal justice system.*" Keseluruhan sistem peradilan pidana (kalaupun dapat disebut sebagai sistem—karena nampaknya lebih kental warna non-sistemnya), menyangkut pula lembaga kejaksaan, pengadilan dan masyarakat serta kepengacaraan. Sebagai lembaga pertama yang langsung berhadapan dengan masyarakat dalam hal terjadinya tindak pidana, tidak mengherankan apabila sorotan masyarakat pada lembaga ini luar biasa besarnya. "Kehilangan kambing, lapor polisi, menjadi hilangnya seekor sapi" merupakan ungkapan sarkas yang dilemparkan pada polisi.

Dengan sorotan semacam di atas, layaklah bila Polri dituntut, antara lain:

- a. untuk memiliki personil-personil yang berkualitas, dalam arti bukan hanya sekedar memahami hukum, akan tetapi juga menegakkan hukum dan keadilan tanpa adanya diskriminasi;
- b. untuk menerapkan pola proses rekrutment, promosi dan *placement* yang transparan dan bersih, dengan menekankan pada kualifikasi individual untuk dapat menjadi pengayom masyarakat. Berkaitan dengan hal ini perlu pula dipikirkan prosedur yang transparan untuk meyakini obyektivitas penilaian terhadap personnel penegak hukum, disertai dengan *reward and punishment system* yang diharapkan dapat meningkatkan produktivitas dan kualitas produk mereka. Bagi mereka yang menunjukkan kinerja yang baik dan produk yang berkualitas harus diberikan reward dalam beragam bentuk, sedang yang melanggar

2. Komisi Pengawas Polri akan membangkitkan antagonisme terhadap polisi, dan merupakan simbol dari adanya konflik antara polisi dan masyarakat;
3. pelanggaran oleh anggota polisi adalah tanggung jawab Kepala Kepolisian semata-mata, sehingga ialah yang seharusnya mengambil tindakan terhadap peristiwa semacam ini;
4. investigasi dan telaah Komisi Pengawas Polri tidak akan efektif
5. keberhasilan Komisi Pengawas Polri yang selama ini diidamkan oleh masyarakat hanyalah ilusi dan kalau pun ada, hanya bersifat sementara.

Selain itu, dapat pula diidentifikasi beberapa masalah lain seperti:

6. warga masyarakat biasa tidak mempunyai kemampuan yang memadai untuk melakukan investigasi, karena mereka dipilih berdasarkan *representativeness*, bukan pada kemampuan mereka;
7. Komisi Pengawas Polri akan mendapat tekanan publik dalam melakukan investigasi, sehingga mereka cenderung untuk mencari kesalahan polisi;
8. Komisi Pengawas Polri akan lebih banyak lagi membebani keuangan pemerintah.

Pendapat pro dan kontra di atas tentunya tidak dapat dilepaskan dari kondisi masyarakat sendiri, termasuk bagaimana masyarakat mempersepsi kinerja Polri, bagaimana pula Pemerintah dan lembaga-lembaga Tinggi Negara memandang kinerja Polri sendiri dalam penyelenggaraan kegiatan negara.

Tiga Model Komisi Pengawas Polisi

Lembaga pengawas tugas-tugas pemerintahan, pada awalnya banyak diilhami oleh lembaga *ombudsman* Model Komisi Pengawas Polri yang akan dipilih dalam suatu negara (atau negara bagian—jika Indonesia disepakati untuk menjadi Negara Federasi?) akan sangat tergantung dari jawaban yang diinginkan atas sejumlah pertanyaan, yakni:

1. siapakah yang kelak berwenang melakukan investigasi dan pencarian fakta awal?
2. siapakah yang akan memeriksa dan mengkaji laporan penyelidikan dan pencarian fakta?
3. adakah diperlukan pemberian hak dari orang yang mengadu dan orang yang diadakan untuk banding?

4. siapakah yang akan menjatuhkan sanksi pada anggota polisi yang terbukti melakukan pelanggaran?

Jerome Skolnick dan James Fyve menytir Wayne Kerstetter yang mengajukan tiga model Komisi Pengawas Polri, yakni:

1. **Civilian Review Model**, -misalnya dijumpai di Berkeley, California, dengan karakteristik sebagai berikut:
 - a. terdiri sepenuhnya dari warga masyarakat sipil;
 - b. menerima pengaduan dari warga masyarakat yang merasa polisi telah melanggar hak-haknya;
 - c. melakukan investigasi atas kebenaran pengaduan tersebut;
 - d. memberikan keputusan terhadap kasus tersebut;
 - e. mengajukan rekomendasi pada Kepala Kepolisian tentang sanksi yang dijatuhkan pada anggota polisi yang terbukti melakukan pelanggaran tersebut.
 - f. sanksi dijatuhkan oleh Kepala Kepolisian
2. **Civilian Input model**, seperti yang dilakukan di Chicago, mempunyai karakteristik sebagai berikut:
 - a. terdiri dari anggota kepolisian yang berstatus sipil;
 - b. menerima pengaduan dari warga masyarakat yang merasa polisi telah menggunakan *excessive force*;
 - c. melakukan investigasi atas kebenaran pengaduan tersebut;
 - d. memberikan keputusan terhadap kasus tersebut;
 - e. sanksi terhadap pada anggota polisi yang terbukti melakukan pelanggaran tersebut dijatuhkan oleh Kepala Kepolisian.
 - f. sanksi dijatuhkan oleh Kepala Kepolisian
3. **Civilian Monitor Model**, yang sangat diwarnai oleh konsep Ombudsman dari Scandinavia, berkarakteristik:
 - a. terdiri sepenuhnya dari warga masyarakat sipil;
 - g. menerima pengaduan dari warga masyarakat yang merasa polisi telah melanggar hak-haknya;
 - h. melakukan investigasi atas kebenaran pengaduan tersebut;
 - i. menjadi mediator atas pengaduan dari masyarakat terhadap polisi

Tentunya dimungkinkan adanya variasi-variasi dari model di atas. Komisi semacam ini pertama kali dibentuk di Philadelphia pada tanggal 1 Oktober 1958, yang dinamakan *Police Advisory Board* oleh walikota

Richardson Dilworth,³ yang terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat. *Civilian Complaint Board* yang didirikan di Oakland, terdiri dari 7 orang anggota yang diangkat oleh walikota, dan dibantu oleh dua pembantu, salah satunya adalah investigator. Ada pula lembaga yang tugasnya dibatasi untuk empat bentuk pengaduan warga, yakni 1) *brutality*, penggunaan kekerasan yang berlebihan; 2) penggunaan kata-kata yang tidak sopan dan melecehkan; 3) penyalahgunaan kewenangan, dan 4) perlakuan yang diskriminatif oleh polisi.⁴

The National Public Safety Commission di Jepang, terdiri dari 6 anggota yang diangkat Perdana Menteri dengan persetujuan kedua lembaga di Diet. Pada intinya lembaga ini dibentuk untuk "*ensuring the political neutrality of the police, by insulating it from the influence of national politicians.*"⁵

Apapun model yang akan dipilih, harus sejak dini diantisipasi sejumlah masalah yang mungkin muncul dalam pengajuan dan penerapan Komisi Pengawas Polri ini, misalnya:

1. resistensi dari sebagian anggota kepolisian karena menganggapnya sebagai pembatas kewenangan mereka, sehingga menyebabkan anggota kepolisian tidak bebas dalam menerapkan *discretionary power*, suatu kewenangan yang amat signifikan dalam operasionalisasi tugas Polri;
2. apabila ditentukan bahwa Komisi Pengawas Polisi mempunyai fungsi investigatif, memadaikah kemampuan anggotanya untuk melakukan tugas ini?
3. tuntutan masyarakat untuk menjatuhkan sanksi pada polisi, bukannya tidak mungkin akan membuat lembaga ini dalam keputusannya cenderung untuk memenuhi tuntutan semacam ini, dan bukannya didasarkan pada kondisi obyektif yang mereka temukan
4. kemungkinan adanya pengaduan dari masyarakat yang tidak berdasar, akan tetapi sekedar sebagai pelampiasan ketidaksukaan mereka pada Polri akibat pengalaman masa lalu, sehingga beban awal Komisi

³ James R. Hudson (1975). *Organizational Aspects of Internal and External Review of the Police*, dalam *Police in America*. Yang disunting oleh Jerome Skolnick & Thomas C. Gray. Boston: Little, Brown & Co., hal 279-287.

⁴ Gerald D. Robin (1980). *Introduction to the Criminal Justice System*. New York: Harper & Row, hal 83 dst.

⁵ Walter A. Ames (1981). *Police and Community in Japan*. Berkeley: University of California Press, hal 218 dst.

Pengawas Polisi akan sangat berat karena harus melakukan *screening* terlebih dahulu.

5. Masalah pemilihan staff
6. Masalah pendanaan

Kontribusi kepolisian pada Komisi Pengawas Polisi sebenarnya dapat merupakan hal yang sangat bermanfaat bagi kedua pihak. Hal ini terutama apabila kewenangan investigatif diserahkan pada kepolisian, dalam hal mana:

1. setiap Komandan (dalam tingkat apapun) harus bertanggungjawab atas perilaku para anggotanya, dan mereka harus dengan segera memproses pengaduan yang diajukan oleh masyarakat
2. laporan harus dengan lengkap mencakup temuan dan rekomendasi, mengenai apakah perilaku anggota polisi tersebut layak atau tidak;
3. transparansi metode dan hasil proses harus dapat dirasakan oleh masyarakat melalui berbagai mekanisme yang dapat dipilih untuk ini.

Pada akhirnya ...

Kondisi yang tengah dialami kepolisian saat ini seharusnya telah cukup untuk menimbulkan "*sense of urgency*" --terutama pada aparat kepolisian sendiri-- untuk membenahi dirinya sendiri. Tentu harus diingat bahwa melakukan pembaruan lembaga kepolisian dan aparatnya tidak dapat dilakukan dengan cepat. Pembentukan Komisi Pengawas Polri sebagai suatu lembaga yang pada dasarnya menjadi pembatas kewenangan dan sekaligus pendorong profesionalisme, merupakan salah satu langkah yang dipastikan akan memperbaiki citra POLRI di mata masyarakat. Keberadaan Komisi Pengawas Polri ini dapat pula dilihat sebagai salah satu cerminan partisipasi masyarakat untuk memberdayakan Polri.

Pada akhirnya diharapkan sinergi antara masyarakat yang mafhum dan partisipatif dengan penyelenggara fungsi kepolisian yang demokratis, transparan, bertanggung jawab dan berorientasi pada HAM, dapat benar-benar mewujudkan masyarakat madani Indonesia yang berkeadilan sosial. Memang tidak mudah untuk membudayakan Komisi Pengawas Polri ini terutama bagi anggota polisi sendiri, namun langkah ini harus diambil sebagai cerminan kedewasaan POLRI dalam masa ini. Selanjutnya tidak boleh pula dilupakan bahwa masyarakat perlu memahami tujuan dan fungsi pembentukan Komisi Pengawas Polri, yang bukan menjadi wadah untuk balas dendam terhadap Polri, tapi justru untuk memberdayakannya. Dan tentu saja, pada akhirnya, semuanya terserah anda ...