

PERKEMBANGAN MODEL SENTRALISASI DAN DESENTRALISASI KEPOLISIAN¹

Farouk Muhammad²

This article describes the conflicting ideas on centralized and decentralized system of police. The author traces the development of both the Continental and the Anglo-Saxon models of police back from the ancient history. He argues that there are no more original model of both, but have been modified. Those States implementing decentralized system, such as USA and England, have actually adopted centralization scheme, while those implementing centralized system, such as Japan and Sweden, have embraced decentralization scheme. The author then offers a recommendation on how to design a proper model for the Indonesian police system, so it will not be contrary to the cultural characteristics of the country and the Decree of the People Consultative Assembly (Tap MPR) Number VII year 2000, which has recently declared the implementation of national system of the Indonesian Police.

Akhir-akhir ini berkembang kembali pemikiran yang mempersoalkan konsep sentralisasi-desentralisasi kepolisian — suatu perdebatan sejarah yang sudah berlangsung sejak akhir

abad ke-19. Walaupun MPR telah menetapkan penerapan sistem kepolisian nasional, nampaknya masih ada pendapat yang menginginkan agar lembaga kepolisian di daerah ditempatkan dalam jajaran pemerintah daerah (Pemda) atau setidaknya berada di bawah kepemimpinan kepala daerah. Untuk menanggapi gagasan tersebut saya memandang perlu berbagi pengetahuan

¹ Artikel ini merupakan elaborasi atas artikel-artikel yang hampir semua dari penulis dan pernah dimuat dalam harian Kompas.

² Pengajar pada PTIK dan Program Pascasarjana UI.

tentang asal-asul dan perkembangan model sistem kepolisian di berbagai belahan bumi ini serta merekomendasikan model yang tepat bagi Indonesia.

Asal-Usul Model Kepolisian

Seperti halnya aspek-aspek lain dalam sistem kehidupan berbangsa dan bernegara, sistem kepolisian pada awalnya juga mengacu pada dua model. Pertama adalah model Eropa-Kontinental dan kedua adalah model Anglo-Saxon. Perkembangan kedua model tersebut tidak terlepas dari riwayat kelahiran lembaga kepolisian pada ke dua belahan bumi tersebut, yaitu Eropa-Kontinental (daratan) dan Eropa Anglo-Saxon (kepulauan).

Riwayat kelahiran fungsi/lembaga kepolisian di negara-negara Kontinental dapat ditelusuri dari pembentukan pemerintahan "polis" atau negara kota pada zaman Yunani Kuno (abad ke-7 SM) dan zaman Romawi (abad ke-7 SM sampai ke-8 M). Semula, pemerintahan kota mengurus segala hal (termasuk soal-soal keagamaan). Kekuasaan "polis," yang istilahnya berubah menjadi "politeia" dan "politeia," lambat laun membatasi diri pada urusan pemerintahan dalam negeri (dalam arti luas) dan pada akhirnya semakin sempit menjadi "politie" (Belan-

da) dan "polizei" (Jerman) yang hanya mencakup kekuasaan kepolisian seperti yang ada dewasa ini. Perkembangan tersebut mengindikasikan bahwa fungsi kepolisian merupakan fungsi yang melekat dalam sistem kehidupan bernegara (kerajaan).

Di Inggris, kelahiran fungsi/lembaga kepolisian menunjukkan keadaan yang berbeda dengan negara-negara Kontinental. Berdasarkan hasil penelitian Charles Reith (1943), pakar studi kepolisian Inggris, pelaksanaan fungsi kepolisian mulai melembaga dalam kehidupan masyarakat tradisional di Inggris (sekitar abad ke-9 SM) dalam bentuk *frankpledge system*, dalam mana fungsi kepolisian dilaksanakan oleh masing-masing individu warga masyarakat (*kin police*). Lambat laun pelaksanaan fungsi kepolisian dipercayakan pada *tithing-man*. Sejalan dengan pertumbuhan negara (kerajaan), raja mengangkat pelaksana fungsi kepolisian (*constable*) yang pada era pemerintahan Raja Edward II (abad ke-14) ditugaskan untuk membantu badan kehakiman (*office of justice of the peace*) dalam menegakkan hukum kerajaan (*sheriff*). Mereka itulah kemudian yang dikenal hingga dewasa ini dengan nama polisi (*policeman*) setelah melalui suatu fase pembentukan kekuatan kepolisian mo-

dern: Metropolitan Police of London (1829).

Model pertama (kontinental) bercirikan kepolisian negara, yang disusun secara sentralistik. David J. Bayley, pakar ilmu kepolisian, mengidentifikasi bahwa model ini bercirikan sifat-sifat *autoritarian* dengan menyandang kewenangan luas untuk mengatur sejumlah besar aspek kehidupan sosial, termasuk masalah moral, pemikiran-pemikiran politis, dan bahkan penyimpangan yang samar-samar dari segi hukum (Christopher & Leishman, 1997). Dalam konsep mereka, negara adalah "the guardian of human rights" (penjaga hak asasi manusia).

Model Anglo-Saxon memandang bahwa kepolisian merupakan kekuatan atau lembaga sosial yang tumbuh dan berkembang dari dan oleh masyarakat (lokal) itu sendiri. Karena itu lembaga kepolisiannya tersusun secara desentralistik, walaupun kemudian pengaturan pembentukannya dilakukan oleh negara (undang-undang). Dalam konsep Anglo-Saxon, negara adalah "the regulator of human rights," (pengatur hak asasi manusia), sementara kepolisian ditujukan untuk mengabdikan pada kepentingan masyarakat. Bagi mereka berlaku semboyan bahwa "the public are the police and the police are the public" (masyarakat adalah polisi dan

polisi adalah masyarakat). Charles Reith (1943) menyatakan bahwa lembaga kepolisian adalah bayi yang dilahirkan bukan oleh parlemen (negara), tetapi oleh masyarakat.

Pergeseran Pendekatan

Amerika Serikat (AS) mengembangkan model yang bukan saja "decentralized" tetapi juga "fragmented." Bangsa ini sangat alergi pada sistem kepolisian terpusat (*centralized*), walaupun akibatnya harus rela membayar dengan mahal (pada tahun 1990 setiap penduduk harus membayar hampir \$ 300 untuk biaya sistem peradilan pidana). Kekhawatiran tersebut—sebagaimana sejarah pada sejumlah negara membuktikannya, didorong oleh kemungkinan disalahgunakannya kepolisian untuk kepentingan politik penguasa. "A centralized police leads to undue influence or power in the hands of a group outside and above the community" (kepolisian terpusat mengantarkan pada pengaruh atau kekuasaan yang tidak pantas pada tangan sekelompok orang yang berada di luar dan di atas masyarakat), kata J. E. Hoover, mantan Direktur (seumur hidup) FBI.

Argumentasi lainnya adalah bahwa lembaga penegak hukum "should not be controlled by authorities located at

a distance from the community” (semestinya tidak dikontrol oleh otoritas yang berkedudukan jauh dari masyarakat lokal—Berkley, 1969).

AS semula tidak memiliki badan kepolisian negara bagian apalagi federal. Mereka hanya memiliki badan-badan kepolisian lokal, dengan nama “police department” (urban) atau “sheriff’s department” (rural). Namun perkembangan kebutuhan ternyata tidak dapat dihindari. Pembentukan badan kepolisian negara bagian dipelopori oleh negara bagian Texas yang kemudian berkembang pada semua negara bagian, walaupun kewenangannya hanya terbatas pada fungsi investigasi dan patroli jalan raya (*highway patrol*).

Kebutuhan untuk memusatkan dan mengkoordinasikan aktivitas hukum, pemerintah federal menuntut pembentukan Department of Justice pada tahun 1870, tetapi kongres menolak ide pembentukan badan kepolisian pusat (federal). Namun pada tahun 1909 mereka akhirnya menyetujui pembentukan FBI. Akibatnya, dewasa ini terdapat sekitar 14.000 badan-badan kepolisian.³ Ada badan-badan

kepolisian federal, badan-badan kepolisian masing-masing negara bagian, dan ada pula badan kepolisian pada masing-masing kabupaten dan kota, bahkan desa, teritori khusus dan kampus. Tumpang tindih otoritas antara badan yang satu dengan badan-badan lainnya bukan fenomena yang aneh, karena masing-masing memiliki yurisdiksi, apakah dari aspek teritori, kasus, ataukah subyek hukum. Yang lebih aneh lagi adalah bahwa ternyata mereka yang berbeda dengan kita—yakni hampir tidak pernah menggembar-gemborkan konsep “koordinasi”—dapat dengan mudah menyepakati penyelesaian setiap permasalahan yang muncul sekitar “perebutan” kewenangan. Perkembangan pembentukan badan-badan kepolisian pada tingkat negara bagian dan federal menunjukkan pergeseran pendekatan AS ke model yang mengadopsi prinsip sentralisasi.

Seperti halnya AS, Inggris juga akhirnya menyetujui campur-tangan pemerintah pusat atas penyelenggaraan fungsi kepolisian. Perubahan kebijakan tersebut dilakukan berdasarkan reko-

³ Pada tahun 1970-an berdasarkan hasil penelitian, jumlah badan kepolisian diperkirakan mencapai lebih dari 30.000. Dalam tempo dua puluh tahunan diduga terjadi merger

atau likuidasi antar badan-badan kepolisian yang “kecil” atau antara mereka dengan badan-badan kepolisian yang lebih “besar” (proses sentralisasi).

mendasi suatu komisi penyelidikan masalah kepolisian (*the Royal Commission on the Police*) tahun 1962. Keikutsertaan pemerintah pusat diwujudkan dalam bentuk kewenangan untuk ikut mengontrol badan-badan kepolisian lokal.⁴ Konsekuensinya, pemerintah pusat menanggung 51 % anggaran masing-masing badan kepolisian lokal.

Jepang dan Swedia bergerak dari arah yang berlawanan dengan AS dan Inggris. Kedua negara tersebut semula menganut model Kontinental. Jepang beberapa kali melakukan reformasi sistem kepolisian modernnya. Setelah kalah dalam Perang Dunia II Jepang "didesak" (oleh Jenderal McArthur) untuk meniru AS dengan merubah sistem sentralisasi menjadi desentralisasi. Dihadapkan pada antara lain ancaman komunisme dan ketidakmampuan pemerintah daerah membiayai masing-masing badan kepolisiannya, maka berdasarkan Undang-Undang Kepolisian 1954, Jepang melakukan re-sentralisasi sistem kepolisiannya. Namun model baru ini tidak persis sama dengan model Kontinental karena mereka memberikan otonomi

luas bagi masing-masing daerah dalam pengelolaan lembaga kepolisiannya. Model modifikasi Jepang ini memungkinkan masyarakat lokal melakukan kontrol atas badan kepolisian mereka, yaitu melalui Komisi Keamanan Publik yang dibentuk baik pada tingkat pusat maupun propinsi dan kabupaten/kota.

Seperti halnya Jepang, Swedia mengalami perkembangan yang serupa. Pada pertengahan abad ke-19 mereka mengikuti jejak Anglo-Saxon dengan membentuk badan-badan kepolisian lokal yang kepemimpinannya didominasi oleh para jaksa, yang bukan saja mengakibatkan keanekaragaman sistem penegakan hukum tetapi juga kemerosotan mutu pelayanan kepolisian. Tuntutan untuk menasionalisasikan kembali lembaga kepolisian dimulai sekitar tahun 1920, tetapi baru terakbul pada tahun 1965 setelah parlemen diyakinkan dengan hasil-hasil riset. Namun, skema baru ini tidak luput dari kecaman publik karena dipandang tidak menampung aspirasi masyarakat lokal dan bahkan membawa dampak merosotnya hubungan polisi dan masyarakat. Sebuah komisi dibentuk untuk melakukan penelitian, dan atas rekomendasi komisi tersebut, Swedia melakukan reformasi kepolisian yang disahkan dengan Undang-undang Kepolisian

⁴ Campur-tangan ini tidak meniadakan kewenangan dewan kepolisian lokal melakukan pengawasan, tetapi melakukan itu secara konsisten dengan kebijakan pusat.

1984, yang menetapkan untuk tetap mempertahankan sistem kepolisian nasional tetapi dengan modifikasi seperlunya. Dalam hal ini pimpinan atas kepolisian dilakukan oleh suatu badan yang terdiri atas pejabat kepolisian dan sejumlah anggota legislatif, baik pada tingkat pusat maupun daerah.

Pergeseran pendekatan sentralisasi-desentralisasi ternyata tidak hanya dialami oleh negara-negara sebagaimana disebutkan di atas. Negara-negara lain seperti Perancis dan Jerman juga melakukan hal serupa. Kecenderungan yang terjadi adalah bahwa hampir tidak dikenal lagi model Anglo-Saxon ataupun model Kontinental murni. Selain Indonesia, ada beberapa negara yang masih mempertahankan sistem kepolisian nasional (sentralisasi), misalnya Singapura, Srilangka, Polandia, dan Irlandia. Negara-negara tersebut memiliki wilayah geografis yang relatif sempit.

Walaupun terjadi kecenderungan modifikasi, tidak berarti semua badan kepolisian di dunia memiliki model sistem yang sama. Ditinjau dari aspek sistem manajemen dan gelar kekuatan, terdapat variasi yang menggambarkan suatu kontinuitas. Pada kutub yang satu ada negara yang menerapkan model dengan hanya memiliki satu (tunggal) badan kepolisian (nasional) yang dimanajementi

secara terpusat (pemerintah pusat), seperti negara-negara "kecil" yang disebutkan di atas termasuk yang diterapkan di Indonesia dewasa ini. Pada kutub yang lain adalah negara yang memiliki banyak (multi) badan kepolisian (pusat dan daerah), yang pengelolaannya dilakukan secara sendiri-sendiri, seperti yang diterapkan di AS.

Memilih Model Bagi Indonesia

Belajar dari pengalaman Jepang dan Swedia, dan sesuai dengan ketetapan MPR No.: VII/TAP/MPR/2000 (yang mempertahankan prinsip negara kesatuan) kita semestinya tidak menerapkan sistem kepolisian yang desentralistik murni. Model demikian bukan saja mahal dengan risiko kemungkinan ada daerah yang tidak mampu membiayai kepolisiannya, tetapi juga dapat menimbulkan variabilitas yang dapat mengakibatkan tidak adanya konsistensi dalam penegakan hukum.

Di lain pihak, disadari bahwa republik ini bukanlah negara "kecil" seperti Singapura atau Srilangka. Indonesia bukan saja memiliki teritori yang sangat luas tetapi juga sangat pluralistik, terutama dari segi antropologi. Karena itu, model kepolisian yang terpusat secara nasional itu seyog-

yanya tidak dianut secara kaku, dengan sistem pengambilan keputusan yang sentralistik dan pengaturan yang seragam. Pengalaman dalam berbagai aspek ketatanegaraan pada masa lalu mengajarkan bahwa kebijakan demikian justru lebih banyak menimbulkan masalah daripada manfaatnya. Di samping itu, sejalan dengan kebijakan otonomi daerah, badan-badan kepolisian di daerah perlu diberikan keleluasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri, terutama dalam pengelolaan sumber daya. Dalam bidang operasional, tanpa mengabaikan aspek yuridis, penekanan pada aspek "objectives" perlu dilakukan. Ini semua berarti bahwa Mabes Polri seyogyanya tidak lagi terlalu mencampuri manajemen kepolisian di daerah, tetapi yang penting adalah hasilnya. Dengan kebijakan tersebut, para kepala kepolisian di daerah diharapkan akan bertanggung jawab penuh dalam upaya menjamin ketersediaan layanan kepolisian yang optimal.

Pertanggung-jawaban kepala kepolisian di daerah (Kapolda), di samping secara hirarkhis ke atas, juga perlu ditujukan pada masyarakat yang dilayaninya. Pada masa lalu, karena sistem pertanggung-jawaban hanya kepada atasan, maka pemberian layanan cenderung lebih diorientasikan ke atas daripada kepada

masyarakat. Untuk itu maka perwujudan peranserta masyarakat perlu ditempatkan dalam suatu mekanisme yang lebih efektif. Hal ini perlu diperhatikan karena, seperti yang ditekankan oleh seorang pakar kepolisian (Charles Reith, 1940), "the chief element of the power of the police is the approval of the community, and their success depends on their ability to retain it" (faktor utama dari kekuasaan kepolisian adalah persetujuan/dukungan masyarakat dan keberhasilannya tergantung pada kemampuan mereka memperoleh itu).

Gagasan untuk menyerahkan kekuasaan pengelolaan kepolisian pada pemerintah daerah atau kepemimpinan kepolisian pada kepala daerah jelas akan mengaburkan sifat nasionalitasnya dan dapat menimbulkan hambatan dalam pengendalian oleh pimpinan Polri. Lebih dari itu, alternatif tersebut menyimpan benih-benih yang dapat menodai kemuliaan profesi kepolisian. Benih-benih tersebut sesungguhnya melekat dalam kodrat fungsi kepolisian. Fungsi kepolisian adalah fungsi yang erat dengan kewenangan untuk memaksa. Berbeda dengan militer yang hanya dipersenjatai bedil, atau hakim dan jaksa yang hanya dilengkapi kewenangan memaksa, polisi memiliki keduanya: bedil dan kewenangan memaksa. Keduanya diguna-

kan oleh polisi dalam aktivitas kehidupan masyarakat sehari-hari (keadaan damai). Karenanya karakteristik tersebut, tidak jarang fungsi dan peran kepolisian disalah-gunakan oleh penguasa untuk kepentingan politiknya sendiri.

Kekhawatiran atas penyalah-gunaan kepolisian semakin berarti mengingat kultur bangsa kita yang berciri "paternalistik" dan dalam beberapa hal masih senang dengan budaya "feodal." Dalam kondisi demikian hubungan atasan-bawahan lebih sering bersifat hirarkhis daripada fungsional yang saling melengkapi. Saya khawatir, anak-anak bangsa ini belum siap untuk menampilkan gaya manajemen modern seperti yang dipraktikkan di negara-negara maju yang ingin kita teladani.

Di atas telah disinggung bahwa di AS konsep koordinasi jarang digembargemborkan tetapi diterapkan secara konsisten. Di sana, bahkan ada badan-badan kepolisian yang ditempatkan di bawah Menteri Keuangan, yaitu Secret Service dan Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms. Demikian pula halnya pada tingkat lokal, sejumlah kepala kepolisian kota diangkat oleh dan dengan sendirinya berkedudukan di bawah kepala daerah (mayor) atau wali kota (city manager) dan sebagian lainnya diangkat oleh dewan

kota (city council); sementara sheriff pada umumnya dipilih langsung melalui pemilu. Tetapi begitu cantiknya gaya manajemen orang-orang Amerika, kemandirian badan-badan kepolisian sangat dijamin, sehingga Menteri Keuangan atau kepala daerah atau walikota paham betul bahwa mereka tidak boleh mencampuri pengambilan keputusan kepolisian oleh "bawahannya" atau menggunakan kepolisian untuk kepentingan kekuasaannya. Mungkinkah keadaan demikian terjadi di republik ini? Mari kita amati pengalaman berikut.

Pada tahun 1960 MPR(S) menetapkan penggabungan kepolisian ke dalam angkatan bersenjata. Kebijakan tersebut ternyata disertai suatu catatan bahwa "dari segi ketatanegaraan dan tata usaha negara, status kepolisian dan status hukum dalam lingkungan kepegawaian dan segala sesuatu yang bersangkutan dengan itu diletakkan "di antara sipil dan militer" (Tap No. II Lampiran Bab 30 § 412). Dalam perkembangannya, kedudukan Polri bukan saja secara praktik tetapi bahkan secara yuridis lambat laun semakin "dikerdilkan"; Polri secara organisatorik dijadikan sebagai bagian integral dari ABRI dan anggotanya dinyatakan sebagai prajurit ABRI. Dalam keadaan demikian, bukan saja pimpinan

ABRI telah berperan sebagai penentu kebijakan kepolisian tetapi juga lembaga ABRI berubah sebagai aparat penegak hukum (Keppres 60/1983). Jika demikian halnya, apakah dapat dijamin bahwa gagasan untuk menempatkan Polri di daerah di bawah kepemimpinan kepala daerah tidak akan menimbulkan akibat pahit semacam itu?

Sejalan dengan kebijakan pemberian otonomi kepada daerah, kepala daerah akan berperan sebagai penguasa daerah. Sebagai penguasa di daerah, kepala daerah sangat berkepentingan untuk menjamin bahkan mungkin "memaksakan" terlaksananya segenap kebijakannya. Dalam kapasitasnya sebagai tokoh politik bukan tidak mungkin kepolisian digunakan sebagai alat politik, sebagaimana dikhawatirkan oleh bangsa AS dan dialami oleh sejumlah negara.⁵ Sebagai bawahan kepala daerah, kepala kepolisian di daerah (Kapolda) akan sukar mengelakkan diri dari perintah atau keberpihakannya pada kebijakan bosnya, walaupun akan membawa konsekuensi tindakan yang tidak sesuai dengan hukum atau sekurang-kurangnya merugikan kepentingan masyarakat

yang seharusnya dilindungi polisi.

Lebih dari hal-hal yang dikhawatirkan di atas, kepolisian adalah "instrument of law," bukan "instrument of policy." Dalam suasana menegakkan supremasi hukum, kita seyogyanya tidak mengkhayal untuk membuka peluang bagi kemungkinan penggunaan aparat penegak hukum sebagai alat politik, oleh siapapun bahkan Kepala Negara sekalipun.

Namun, itu tidak berarti bahwa kepala daerah tidak boleh melakukan kontrol atas kepolisian. Dengan mekanisme yang disepakati bersama, kepala daerah bahkan dapat menggunakan dan/atau memegang pimpinan atas kepolisian dalam rangka menegakkan keamanan dan/atau peraturan daerah. Sebagai konsekuensinya, dengan meniru pola Inggris, dan sejalan dengan kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah, pemerintah daerah seyogyanya menyandang sebagian dana kepolisian khususnya untuk kepentingan penegakan keamanan dan peraturan daerah. Dengan jalan demikian, mudah-mudahan kita bukan saja akan membuat Polri semakin efektif dan mendapat dukungan masyarakat lokal, tetapi juga sekaligus memuliakan profesi kepolisian itu sendiri.

⁵ Untuk soal ini dapat dibaca tulisan saya tentang "Kepolisian dan Politik" pada *Jurnal Polisi Indonesia*, Nomor 1 September 1999 - April 2000.

DAFTAR PUSTAKA

- Aldous, Christoper dan Frank Leishman (1997). "Policing in Post-war: Reform, Reversion and Reinvention" dalam *International Journal of the Sociology of Law*, 26:136-154.
- Berkley, George E. (1969). *The Democratic Policeman*. Boston, USA: Beacon Press.
- Muhammad, Farouk (1998). *Sistem Kepolisian di Amerika Serikat, Suatu Pengantar*. Jakarta : Restu Agung.
- Reid, Sue Titus (1993). *Criminal Justice*. Ed. Ke-3. New York: Macmillan.
- Reith, Charles (1940). *Police Principles and The Problem of War*. London: Oxford University Press.
- _____, (1943). *British Police and the Democratic Ideal*. London: Oxford University Press.
- Terrill, Richard (1992). *World Criminal Justice Systems: A survey*. Ed. Ke-2. Cincinnati, USA: Anderson.

