

TESIS

**EFEKTIVITAS KINERJA KOMPOLNAS DALAM
PENGAWASAN TERHADAP TUGAS POLRI
(STUDI BIDANG PENEGAKAN HUKUM)**



**Tesis ini diajukan sebagai salah satu syarat akademik
Untuk memperoleh gelar Magister dalam bidang studi Ilmu Hukum
Pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum
Universitas Bhayangkara Jakarta Raya**

OLEH :

**EDI SAPUTRA HASIBUAN
NIM 201220251003**

**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS BHAYANGKARA JAKARTA RAYA
2014**

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS BHAYANGKARA JAKARTA RAYA
PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
SK DIRJEN DIKTI NO. 143/D/T/2009 TERAKREDITASI NO. 243/SK/BAN-PT/Ak-XI/M/XII/2013

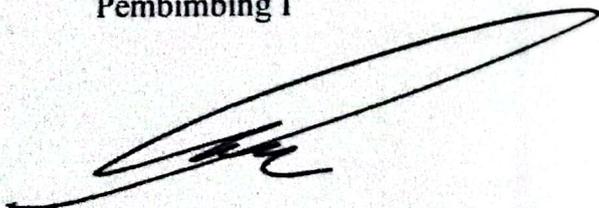
JUDUL TESIS

**EFEKTIVITAS KINERJA KOMPOLNAS DALAM
PENGAWASAN TERHADAP TUGAS POLRI
(STUDI BIDANG PENEGAKAN HUKUM)**

OLEH :
EDI SAPUTRA HASIBUAN
NIM 201220251003

USULAN PENELITIAN TESIS INI TELAH
DISETUJUI PADA TANGGAL 27 AGUSTUS 2014

Pembimbing I



Prof. Dr. Kuntoro, SH., MH., Ph.D

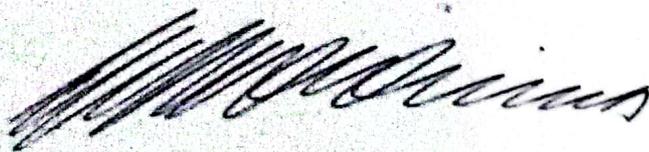
Pembimbing II



Dr. R.M. Panggabean, SH., MH

Mengetahui

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Universitas Bhayangkara Jakarta Raya



Prof. I Made Widnyana, SH., MH

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Bhayangkara Jakarta Raya



Dr. Anton Wachidin Widjaja

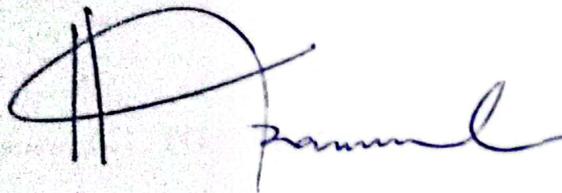
Tesis ini telah Diuji Pada
Tanggal : 27 Agustus 2014

Panitia Penguji Tesis
Berdasarkan SK Direktur Program Pascasarjana
Universitas Bhayangkara Jakarta Raya
Nomor : SKEP/004/VIII/2014/PPs-MIH/UBJ

Ketua : Prof. I Made Widnyana, SH., MH



Anggota : 1. Prof. Koesparmono Irsan, SIK., SH., MBA., MM



2. Dr. R.M. Panggabean, SH., MH



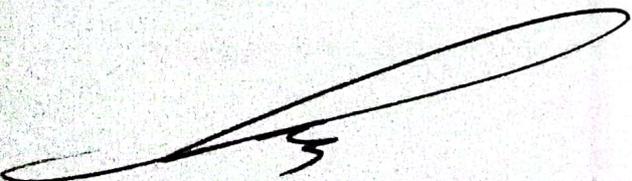
DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS BHAYANGKARA JAKARTA RAYA
PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU HUKUM
SK DIRJEN DIKTI NO. 143/D/T/2009 TERAKREDITASI NO. 243/SK/BAN-PT/Ak-XI/M/XII/2013

TANDA PERSETUJUAN TESIS

Nama : EDI SAPUTRA HASIBUAN
NIM : 201220251003
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Konsentrasi : Hukum Pidana
Judul Tesis : EFEKTIVITAS KINERJA KOMPOLNAS DALAM PENGAWASAN
TERHADAP TUGAS POLRI (STUDI BIDANG PENEGAKAN
HUKUM)

Disetujui Oleh :

Pembimbing I



Prof. Dr. Kuntoro, SH., MH., Ph.D

Pembimbing II



Dr. R.M. Panggabean, SH., MH

Mengetahui

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum



Prof. I Made Widnyana, SH., MH



PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS BHAYANGKARA JAKARTA RAYA

Kampus I : Jl. Darmawangsa I/1 Kebayoran Baru Jakarta Selatan 12140
Telepon : 021-7231948-7267655 Fax. : 7267657
Kampus II : Jl. Perjuangan Raya - Bekasi Utara Telp. 021-88655882
Website : <http://www.ubharajaya.ac.id> Email : PPs@ubharajaya.ac.id

PERNYATAAN

Dengan ini saya :

Nama : EDI SAPUTRA HASIBUAN
NIM : 201220251003

Menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Demikian pula mengenai data yang diambil sebagai alat analisis sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya dan tidak menjadi tanggung jawab Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya.

Jakarta, 27 Agustus 2014

METERAI
TEMPEL
PAJAK MERANGKAP BANGSA
TGL. 20
729FFACF392711661
PANGKALAN BARU RIUPAH
6000 RUP

(EDI SAPUTRA HASIBUAN)
Nama Jelas

PERSEMBAHAN

Hasil penelitian ini, penulis persembahkan kepada :

Kedua orang tua penulis

Isteri dan anak-anakku tercinta

MOTTO

*Berbahagia bila hidup ini bermanfaat bagi
orang lain*

*Kesalahan yang disesali akan lebih berguna
dibandingkan dengan kebaikan yang
dibanggakan*

KATA PENGANTAR

Dengan selesainya penyusunan Tesis mengenai “EFEKTIVITAS KINERJA KOMPOLNAS DALAM PENGAWASAN TERHADAP TUGAS POLRI (Studi Bidang penegakan Hukum)”, yang utama penulis memanjatkan puji dan syukur atas segala limpahan rahmat dan kemurahan serta pertolongan Alloh SWT, yang telah menuntun dan memberi jalan kemudahan kepada penulis selama proses penulis studi di Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, *wabil-khusus* selama penulis menyusun Tesis ini.

Tujuan penulis meneliti mengenai mengapa peran Kopolnas dalam melakukan pengawasan terhadap Polri dalam bidang penegakan hukum belum efektif, dan bagaimana Kopolnas meningkatkan pengawasan eksternal yang efektif terhadap tugas Polri dalam bidang penegakan hukum, adalah untuk mengetahui efektivitas kinerja Kopolnas dalam melakukan pengawasan terhadap Polri guna penegakan hukum, serta untuk mengidentifikasi permasalahan dalam pelaksanaan kinerja Kopolnas dalam melakukan pengawasan terhadap tugas Polri dibidang penegakan hukum.

Dalam penulisan Tesis ini penulis telah berusaha semaksimal mungkin dengan mencurahkan segala tenaga dan pikiran sesuai dengan kemampuan yang ada, untuk itu dengan sepenuh hati penulis menyadari akan kekurangan Tesis ini, yang disebabkan oleh keterbatasan, kemampuan dan pengetahuan penulis.

Bantuan dan dukungan moril serta materiil dari berbagai pihak telah penulis dapatkan dalam menyusun Tesis ini, untuk itu dalam kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Bapak Irjen Pol. (Purn) Drs. H. Moh. Djatmiko, S.H., M.S, selaku Rektor Universitas Bhayangkara Jakarta Raya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan studi pda Program Magister Ilmu Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya;
2. Bapak Dr. Anton Wachidin Widjaja, M.M, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Bhayangkara Jakarta Raya, yang telah

- memberikan kesempatan bagi penulis untuk menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya;
3. Bapak Prof. I Made Widnyana, S.H., M.H selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya;
 4. Yang amat terpelajar dan penulis banggakan, Bapak Prof. Dr. Kuntoro, S.H., M.H., Ph.D selaku Dosen Pembimbing I, atas arahan, bimbingan, kebijaksanaannya dalam penyusunan Tesis ini;
 5. Yang amat terpelajar Bapak Dr. R.M. Panggabean, S.H., M.H atas semua saran serta masukan-masukannya dalam penyusunan Tesis ini;
 6. Bapak dan Ibu Guru Besar dan Staf Pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya yang telah memberikan pencerahan, ilmu pengetahuan tentang hukum kepada penulis;
 7. Seluruh staf administrasi Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya atas bantuan serta layanannya;
 8. Sejawat Komisioner Kompolnas Periode Tahun 2012-2016, Bapak Djoko Suyatnto, S.IP (Ketua Kompolnas), Bapak Gamawan Fauzi, S.H., M.H, Bapak Amir Syamsudin, S.H, Bapak Irjen. Pol. (Purn) Drs. Logan Siagian, M.H, Bapak Prof. Drs. Adrianus Eliasta Meliala, Ph.D., M.Si., M.Sc, Bapak Brigjen. Pol. (Purn) Syafrjadi Cut Ali, Ibu Dr. Hamidah Abdurrachman, S.H., M.H, Bapak Dr. M. Nasser, Sp.KK., D.Law;
 9. Kedua orang tua penulis yang telah susah payah mengasuh, mendidik, membesarkan serta menyertai dengan do'a;
 10. Isteri tercinta Lely Anni Daulay, anakku tersayang sang pemberi semangat Rizki Saputra, Ilham Saputra, Handika Joharudin dan Arfa Bhayangkara;
 11. Sahabat-sahabat mahasiswa Magister Ilmu Hukum Angkatan VIII yang selalu kompak dalam suka dan duka, antara lain : Indra Mahaputra, Nuraini, Nining, Bambang, Harun, Heni yang centil dan rekan lainnya dari angkatan IX, Rona dan Widya.

Atas budi baik semua pihak, Penulis hanya dapat mengucapkan terimakasih dan semoga dicatat sebagai suatu amal baik dan dilipat-gandakan kebaikannya.

**Semoga Tesis ini bermanfaat bagi semua pihak, khususnya Program Studi
Magister Ilmu Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya.**

Jakarta, Agustus 2014

Penulis,

ABSTRAK

Tujuan penulis meneliti mengenai mengapa peran Kopolnas dalam melakukan pengawasan terhadap Polri dalam bidang penegakan hukum belum efektif, dan bagaimana Kopolnas meningkatkan pengawasan eksternal yang efektif terhadap tugas Polri dalam bidang penegakan hukum, adalah untuk mengetahui efektivitas kinerja Kopolnas dalam melakukan pengawasan terhadap Polri guna penegakan hukum, dan untuk mengidentifikasi permasalahan dalam pelaksanaan kinerja Kopolnas dalam melakukan pengawasan terhadap tugas Polri dibidang penegakan hukum.

Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian yuridis sosiologis yang spesifikasinya adalah deskriptif yang bersumber pada data primer dan data sekunder. Data primer penulis peroleh dari para narasumber, sedangkan data sekunder penulis peroleh melalui studi pustaka peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, hasil penelitian ilmu hukum, dokumen-dokumen Kopolnas.

Kopolnas sebagai salah satu lembaga eksternal yang mengawasi kepolisian melalui tugasnya masih jauh dari harapan publik. Peran Kopolnas dinilai belum bisa menjalankan tugasnya secara efektif dalam mengawasi kepolisian. Banyaknya persoalan yang ada membuat kinerja Kopolnas belum efektif, hal ini disebabkan diantaranya pengaturan Pengaturan tidak mencerminkan prinsip tata kelola negara demokratis, minimnya atau terbatasnya fungsi, tugas dan kewenangan Kopolnas, persoalan independensi yang ada dalam Kopolnas, komposisi keanggotaan Kopolnas itu sendiri. Kurangnya sumber daya manusia dalam lembaga tersebut, yang tidak sebanding dengan tugas yang diembannya. Masih belum efektifnya kinerja Kopolnas dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya dalam hal pengawasan terhadap Polri dalam rangka penegakan hukum menimbulkan sebuah pemikiran untuk membentuk lembaga pengawas Polri yang baik dan efektif ke depannya. Kopolnas seharusnya merupakan lembaga yang independen sehingga tingkat objektivitas dalam melakukan tugasnya mendapat kepercayaan dari masyarakat. Kopolnas seharusnya diatur tersendiri dalam undang-undang bukan hanya dalam Perpres dan harus diberikan kewenangan yang kuat sehingga pengawasan terhadap Polri dapat efektif sebagai upaya dalam penegakan hukum.

Kata kunci : peran fungsi pengawasan, Kopolnas, terhadap Gakum

ABSTRACT

The purpose of why the author examines the role of the National Police Commission in overseeing the police in terms of law enforcement has not been effective, and how the National Police Commission increase effective external oversight of the police duties in the field of law enforcement, is to determine the effectiveness of the performance of the National Police Commission in overseeing the police to law enforcement, and to identify performance issues in the implementation of the National Police Commission in overseeing police duties in the field of law enforcement.

The approach i use in this study is a qualitative approach with juridical sociological research is descriptive specifications which is based on primary data and secondary data. The primary data obtained from informants author, while secondary data obtained through library author legislation, literature, jurisprudence research, the National Police Commission documents.

The National Police Commission as one of the external agencies that oversee the police through his job is still far from the expectations of the public. The role of the National Police Commission considered not able to carry out their duties effectively in overseeing the police. There are many problems which make the performance of the National Police Commission has not been effective, it is because such arrangements do not reflect the principle of setting the state of democratic governance, the lack of or limited functions, duties and authority of the National Police Commission, the issue of independence is in the National Police Commission, the composition of the membership of the National Police Commission itself. Lack of human resources in the institution, which is not comparable with the task at hand. Still yet effective performance of the National Police Commission in carrying out the functions, duties and authorities in the supervision of the police in enforcing the law raises a thought police watchdog agency to establish a good and effective in the future. National Police Commission should be an independent body so that the level of objectivity in performing his duties won the trust of the community. National Police Commission should be separately regulated in the law not only in the regulation and should be given strong authority that can effectively supervise the police as law enforcement efforts.

Keyword: *Role of supervisory functions, the National Police Commission, the law enforcement*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN TESIS	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iii
PENGESAHAN TESIS	iv
PERSEMBAHAN DAN MOTTO	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar belakang masalah	1
B. Perumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian	10
D. Kerangka Teori dan kerangka Pemikiran	12
1. Kerangka teori	12
2. Kerangka pemikiran	24
E. Metode Penelitian	26
F. Sistematika penulisan	30
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	32
A. Penegakan Hukum	32
1. Pengertian penegakan hokum	32
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas Penegakan hokum	35
3. Sub Sistem Penegakan Hukum Pidana.....	38
B. Tinjauan Umum Tentang Polri	46
1. Latar belakang berdirinya Polri	46
2. Istilah Polisi dan Kepolisian	48
3. Fungsi dan tugas wewenang Polri.....	51

C. Tinjauan Umum tentang Komisi Kepolisian Nasional	60
1. Latar Belakang Sejarah Berdirinya	
Komisi Kepolisian Nasional	60
2. Fungsi, Tugas, dan Wewenang	
Komisi Kepolisian Nasional	66

BAB III	: PERAN KOMPOLNAS DALAM MELAKSANAKAN	
	PENGAWASAN TUGAS POKOK DAN FUNGSI	
	POLRI DIBIDANG PENEGAKAN HUKUM	71
A. Implementasi Efektifitas Pengawasan Kopolnas		
Terhadap Polri		71
B. Hambatan-hambatan Kopolnas dalam Pengawasan		
Terhadap Polri		99
BAB IV	: PENGAWASAN POLRI YANG EFEKTIF	
	DALAM BIDANG PENEGAKAN HUKUM	113
A. Urgensi Pengawasan Terhadap Polisi		113
B. Upaya Membangun Pengawasan Eksternal yang Efektif		
Terhadap Polri		114
BAB V	: PENUTUP	128
A. Kesimpulan.....		128
B. Saran		129

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum diperlukan oleh masyarakat untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat. Dikatakan bahwa tujuan hukum adalah terpelihara dan terjaminnya keteraturan (kepastian hukum) dan ketertiban.¹ Selain itu, tujuan hukum tidak bisa dilepaskan dari tujuan akhir hidup bermasyarakat yang tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai dan falsafah hidup yang menjadi dasar hidup dari masyarakat itu, yang akhirnya bermuara pada keadilan.² Guna mewujudkan kepastian hukum, ketertiban dan keadilan tersebut, dibutuhkan sanksi hukum yang bersifat mengikat bagi masyarakatnya.³

Dengan demikian dalam negara hukum untuk mencita-citakan hal tersebut ada suatu aparatur negara yang memiliki peranan penting dalam mewujudkan ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat yaitu Polri. Kepolisian merupakan lembaga hukum dan hidup dalam komunitas manusia yang lebih besar yang dapat membentuk segala sesuatu yang dilakukan organisasi,⁴ maka peletakan lembaga kepolisian dalam suatu organisasi negara menjadi lebih penting, karena akan berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan tanggungjawab yang dibebankan serta kinerja

¹ Mochtar Kusumaatmadja dan Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 1999, hlm. 50.

² *Ibid*, hlm. 52

³ *Ibid*, hlm. 44

⁴ David H. Bayley, *The Nation and The Police*, dikutip oleh Mochtar Lubis, "Bangsa dan Polisi" dalam *Citra Polisi*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1988, hlm. 49.

(*performance*) lembaga kepolisian. Karena itu ketidaktepatan dalam memposisikan lembaga kepolisian dalam hukum ketatanegaraan akan menciptakan problematika bagi lembaga kepolisian dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai kepolisian negara.

Dalam perkembangan sejarah kepolisian sejak revolusi kemerdekaan hingga sekarang mengalami beberapa kali perubahan eksistensi dan kedudukan, sebab perubahan tersebut membawa dampak dan pengaruh yang signifikan terhadap tugas dan tanggungjawabnya sebagai suatu lembaga dalam organisasi negara. Secara historis perubahan eksistensi, kedudukan dan fungsi kepolisian tersebut dapat ditelusuri sejak masa Revolusi Kemerdekaan 1945 hingga masa Reformasi.⁵ Akibat dari ketidakmandirian secara kelembagaan, aparat kepolisian menjadi kehilangan profesionalisme, sebab tugas-tugas penegakan hukum menjadi bias kepentingan melindungi "institusi payungnya" dalam banyak kasus pada masa Orde Baru.⁶

Sejak Tahun 2000 fungsi pengendalian antara Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Polri telah dipisahkan sebagaimana diatur dalam TAP MPR No VII Tahun 2000. Pemisahan Polri dari TNI mendasarkan pada proses demokratisasi dan globalisasi, serta menghadapi tuntutan masa depan, perlu peningkatan kinerja dan profesionalisme aparat pertahanan dan aparat

⁵ Sadjijono, *Hukum Kepolisian Polri dan Good Governance*, Surabaya, Laksabang Mediatama, 2008, hlm. 3.

⁶ Ali Subur dkk, *Pergulatan Profesionalisme dan Watak Pretorian (Catatan Kontras Terhadap Kepolisian)*, Kontras, 2007, hlm. 9.

keamanan melalui penataan kembali Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.⁷

Didalam Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat dan menegakan hukum. Tugas Polri tersebut, ditentukan dalam beberapa pasal di dalam undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Aspek substansi lain yang berubah pada institusi Polri yaitu adanya Lembaga Kepolisian Nasional dengan tugas membantu presiden untuk menentukan arah kebijakan Polri serta mengangkat dan memberhentikan Kapolri, dibentuk Lembaga Kepolisian Nasional yang berada di bawah presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.

Polri sebagai salah satu lembaga penyelenggara negara dan sekaligus melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahannya harus berdasarkan legitimasi hukum yang berlaku, dimana fungsi utama dari polisi adalah menegakkan hukum dan melayani kepentingan masyarakat umum. Sehingga dapat dikatakan bahwa tugas polisi adalah melakukan pencegahan terhadap kejahatan dan memberikan perlindungan kepada masyarakat.⁸

⁷ Konsideran TAP MPRI No VII Tahun 2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia Dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia

⁸ Mahmud Mulyadi, *Kepolisian dalam Sistem Peradilan Pidana*, Medan, USU press, , 2009, hlm. 40

Tindakan kepolisian merupakan bagian dari tindak pemerintahan dalam rangka mewujudkan tujuan pemerintahan. Tujuan pemerintahan dimaksud antara lain meliputi: membuat dan mempertahankan hukum atau menjaga ketertiban dan ketentraman (*ordeen rush*), merealisasi kehendak negara dan menyelenggarakan kepentingan umum (*public service*). Penyelenggaraan kepentingan umum yang dijalankan pemerintah berupa:

1. Seorang petugas (fungsionaris) atau badan pemerintahan yang berdasarkan peraturan undang-undang diberi kewenangan untuk menyatakan kehendak pemerintah c.q. penguasa (*wil v/h openbaargezag*). Dan yang dilengkapi dengan kewenangan (berwenang) melakukan tindakan-tindakan yang mengikat hukum (*persoon of college met enig openbaar gezag bekleed*);
2. Badan pemerintahan (*openbaar licham*) yaitu kesatuan hukum yang dilengkapi dengan alat-alat atau kewenangan memaksa (*de met wereldlijk overheidgezag en phisike dwangmiddelen toegeruste gemenschappen*).⁹

Dengan demikian hakikat tindakan kepolisian dilaksanakan dalam rangka menjalankan tugas dan wewenang pemerintahan, dimana penyelenggaraan pemerintahan bertumpu pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Secara universal, tugas pokok lembaga kepolisian mencakup dua hal, yaitu pemeliharaan keamanan dan ketertiban (*peace and order maintenance*) dan penegakan hukum (*law enforcement*).¹⁰ Dalam perkembangannya, tanggung jawab “pemeliharaan” dipandang pasif, sehingga tidak mampu menanggulangi kejahatan. Polisi kemudian dituntut untuk secara proaktif

⁹ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1981, hlm. 41-42.

¹⁰ Farouk Muhammad, 2003, *Menuju Reformasi Polri*, cet. Pertama April, PTIK Press bekerjasama dengan Jakarta, CV Restu Agung, 2003, hlm. 107.

melakukan “pembinaan”, sehingga tidak hanya “menjaga” agar keamanan dan ketertiban terpelihara, tetapi juga menumbuhkan kesadaran masyarakat agar taat terhadap hukum, menggugah dan mengajak peran serta masyarakat dalam upaya pemeliharaan keamanan dan ketertiban, dan bahkan ikut memecahkan masalah-masalah sosial yang menjadi sumber kejahatan. Tugas-tugas ini dipersembahkan oleh polisi untuk membantu (*to support*) masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya akan rasa aman, sehingga memungkinkan tercapainya kesejahteraan.¹¹

Perincian tugas-tugas polisi sebagaimana yang tertera diatas, mencapai dan memelihara ketertiban merupakan tugas pokok yang harus dilakukan oleh polisi. Persoalan mulai timbul pada saat dipertanyakan dengan cara bagaimanakah tujuan tersebut hendak dicapai. Ternyata pekerjaan kepolisian tersebut hanya boleh dijalankan dengan mengikuti dan mematuhi berbagai pembatasan tertentu. Salah satu dari pembatasan-pembatasan tersebut adalah hukum. Polisi ditugasi untuk menciptakan dan memelihara ketertiban dalam kerangka hukum yang berlaku.¹²

Membangun mekanisme kontrol dan pengawasan yang ketat, kuat, dan efektif terhadap negara merupakan prinsip penting dan mendasar di negara demokrasi. Dengan kontrol dan pengawasan ini diharapkan dapat mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan dan sekaligus untuk mendorong dan memastikan lembaga-lembaga negara menjalankan fungsi dan tugasnya secara profesional, transparan, dan akuntabel. Oleh karena itu,

¹¹ *Ibid*, hlm. 108

¹² Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum suatu tinjauan sosiologis*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009, hlm 113

agenda-agenda penguatan kontrol dan pengawasan terhadap lembaga negara merupakan bagian yang sangat penting. Salah satu institusi negara yang tidak luput dari agenda ini adalah Kepolisian Republik Indonesia. Oleh karena itu dibentuklah Lembaga (Komisi) Kepolisian Nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kendati demikian, Kopolnas tidak langsung dibentuk oleh Presiden sejak Undang-Undang Kepolisian diterbitkan. Meskipun pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional atau yang sekarang disebut Komisi Kepolisian Nasional telah diamanatkan oleh Ketetapan MPR No VII Tahun 2000 dan juga tercantum dalam Pasal 37-40 UU No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kopolnas justru baru dibentuk oleh Presiden tahun 2006 yaitu melalui Keputusan Presiden No 17 Tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional, yang kemudian sekarang telah diperbaharui dengan Perpres No 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

Adanya pengaturan tersebut memberikan langkah positif dalam pengawasan kepolisian dari segi eksternal. Tugas Kopolnas seharusnya cukup strategis namun dalam kenyataannya masih jauh dari harapan. Kopolnas belum memainkan peran secara signifikan. Kopolnas dalam tugas dan kewenangannya membantu presiden untuk menentukan arah kebijakan Polri, namun Kopolnas tidak dapat melaksanakan intervensi operasional secara langsung.

Secara terperinci fungsi, tugas dan kewenangan Kompolnas sebagai berikut :

1. Fungsi Kompolnas adalah melaksanakan fungsi pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri. Pengawasan fungsional dilakukan melalui kegiatan pemantauan dan penilaian terhadap kinerja dan integritas anggota dan pejabat Polri.¹³
2. Tugas Kompolnas :
 - a) Membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri;
 - b) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.¹⁴
3. Wewenang Kompolnas di dalam Pasal 7 Perpres No 17 Tahun 2011 di tentukan sebagai berikut :
 - a) Mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengembangan sumber daya manusia Polri, dan pengembangan sarana dan prasarana Polri;
 - b) Memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri;
 - c) Menerima Saran dan Keluhan dari Masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.

Berdasarkan Pasal 9 Perpres No 17 Tahun 2011 Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf c, Kompolnas dapat melakukan kegiatan:

- a. Menerima dan meneruskan saran dan keluhan masyarakat kepada Polri untuk ditindaklanjuti;
- b. Meminta dan/atau bersama Polri untuk menindaklanjuti saran dan keluhan masyarakat;
- c. Melakukan klarifikasi dan monitoring terhadap proses tindak lanjut atas saran dan keluhan masyarakat yang dilakukan oleh Polri;
- d. Meminta pemeriksaan ulang atau pemeriksaan tambahan atas pemeriksaan yang telah dilakukan oleh satuan pengawas internal Polri terhadap anggota dan/atau Pejabat Polri yang diduga melakukan pelanggaran disiplin dan/atau etika profesi;
- e. Merekomendasikan kepada Kapolri, agar anggota dan/atau pejabat Polri yang melakukan pelanggaran disiplin, etika profesi dan/atau diduga melakukan tindak pidana, diproses sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Mengikuti gelar perkara, Sidang Disiplin, dan Sidang Komisi Kode Etik Profesi Kepolisian.
- g. Mengikuti pemeriksaan dugaan pelanggaran disiplin dan kode etik yang dilakukan oleh anggota dan/atau Pejabat Polri.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka dapat diketahui bahwa Kopolnas mempunyai kewenangan sebagai institusi untuk menerima saran dan keluhan dari masyarakat (SKM) mengenai kinerja Polri. Namun dalam pelaksanaannya kinerja Kopolnas dalam menerima keluhan-keluhan masyarakat masih dipertanyakan. Hal tersebut dikarenakan tidak terlepas dari terbatasnya kewenangan Kopolnas untuk menindaklanjuti keluhan-keluhan tersebut.

Berdasarkan Perpres No 17 Tahun 2011 khususnya dalam Pasal 7 yang mengatur mengenai wewenang Kopolnas terlihat masih sederhana dan lemah, karena Kopolnas tidak mempunyai kewenangan untuk menjatuhkan sanksi (*funishment*), terhadap anggota Polri yang melakukan tindakan-tindakan diluar kewenangannya. Kewenangan- kewenangan tersebut masih terlalu sederhana bagi sebuah komisi kepolisian yang tugas dan fungsinya membantu presiden, karena jika hanya menerima saran dan

keluhan masyarakat dapat dilakukan oleh kepolisian itu sendiri misalnya Propam, Irwasum. Namun yang menjadi permasalahan di sini adalah Kopolnas tidak memiliki kewenangan untuk memberikan penilaian atau sanksi atas tindakan kepolisian. Bentuk atau efektivitas dari saran yang diberikan Kopolnas hanya sebatas saran dan rekomendasi. Kopolnas lebih banyak menjadi penampung masalah dan memberi rekomendasi kepada presiden. Kopolnas tidak memiliki kewenangan investigatif, yang justru seharusnya penting untuk dimiliki.

Dasar hukum tentang Kopolnas ditentukan secara jelas, tetapi hanya menyangkut kedudukannya terhadap presiden, dan sedikit diisyaratkan yang menyangkut ketentuan sifat hubungannya dengan Polri. Oleh karena kekaburan ini maka Perpres menentukan kepemimpinan dan keanggotaan Kopolnas ini terkesan lekat dengan presiden. Selain itu Polri adalah salah satu instansi yang melaksanakan fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Keberadaan Kopolnas menjadi penting bagi masyarakat karena diharapkan dapat mendorong terwujudnya Polri yang profesional, mandiri, transparan, memiliki integritas yang tinggi dan akuntabel. Jika dilihat dari sejarah pembentukan, semangat dibalik dibentuknya Kopolnas tentunya bagaimana menciptakan kontrol dan pengawasan terhadap Polri.

Banyaknya persoalan yang menimpa kepolisian beberapa tahun belakangan ini sering mendapat sorotan dari masyarakat terkait dengan

kinerja Polri yang sering melakukan penyimpangan fungsi, tugas, dan wewenangnya sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang. Penyimpangan-penyimpangan tersebut bermacam-macam mulai dari adanya penyalahgunaan wewenang, diskriminasi, penggunaan diskresi yang keliru, pelayanan yang buruk terhadap masyarakat, serta adanya KKN di institusi Polri. Oleh karena itu seberapa efektifnya peran Kompolnas dalam pengawasan terhadap Polri perlu dipertanyakan.

B. Rumusan Masalah

Agar penulis tetap berada pada batasan-batasan yang jelas, maka penulis perlu memunculkan beberapa hal yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas. Adapun pokok permasalahan tersebut meliputi:

1. Apakah peran Kompolnas dalam melakukan pengawasan terhadap Polri dalam bidang penegakan hukum sudah efektif ?
2. Bagaimana Kompolnas meningkatkan pengawasan eksternal yang efektif terhadap tugas Polri dalam bidang penegakan hukum ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Umum

- a. Untuk mengetahui efektivitas kinerja Kompolnas dalam melakukan pengawasan terhadap Polri guna penegakan hukum.
- b. Untuk mengetahui sistem pengawasan eksternal yang efektif terhadap Polri dalam bidang penegakan hukum.

2. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengidentifikasi permasalahan dalam pelaksanaan kinerja Kompolnas dalam melakukan pengawasan terhadap tugas Polri dibidang penegakan hukum;
- b. Untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan yang timbul dalam melakukan pengawasan terhadap Polri dalam bidang penegakan hukum;
- c. Untuk mengidentifikasi upaya atau langkah-langkah dalam membangun pengawasan eksternal Polri yang efektif terhadap penegakan hukum

3. Kegunaan Penelitian

a. Manfaat Teoritis

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pidana, khususnya mengenai pengawasan eksternal (Kompolnas) terhadap tugas Polri dibidang penegakan hukum;
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai bahan acuan, maupun referensi di bidang hukum, kalangan akademisi dan masyarakat, sekaligus dapat dijadikan bahan perbandingan bagi penelitian-penelitian sejenisnya.
- 3) Menjadi bahan informasi ilmiah dalam meningkatkan pengetahuan, pemahaman, terutama bagi kepolisian, dan aparat penegak hukum lainnya (advokat, jaksa, hakim) serta instansi terkait dalam pengawasan terhadap kinerja Polri.

b. Manfaat Praktis

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi positif sebagai masukan (*input*), sekaligus sebagai petunjuk penegakan hukum secara nyata dan dijadikan bahan evaluasi bagi Kepolisian, Kompolnas, dan serta instansi yang terkait dalam pengawasan terhadap Polri.
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan sosialisasi mengenai pentingnya pengawasan terhadap Polri dalam bidang penegakan hukum.
- 3) Menjadi pertimbangan bagi berbagai pihak untuk mengadakan kerjasama dan kordinasi dalam mendukung pengawasan kinerja Polri oleh Kompolnas dalam bidang penegakan hukum.

D. Kerangka Teori dan Pemikiran

1. Kerangka teori

Dalam setiap penelitian haruslah disertai dengan pemikiran secara teoritis, hal ini akan berhubungan dengan adanya hubungan timbal balik antara teori dengan kegiatan-kegiatan pengumpulan data, studi pustaka, pengelolaan data dan juga kesimpulan hasil penelitian.

Menurut pendapat Lon L. Fuller untuk mengenal hukum sebagai sistem yang baik maka harus dicermati apakah memenuhi 8 (delapan) asas atau *principles of legality* sebagai berikut:

- 1) Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan artinya ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersefat *ad hoc*.
- 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
- 3) Peraturan tidak boleh berlaku surut.
- 4) Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.

- 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
- 6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
- 7) Peraturan tidak boleh sering dirubah-rubah.
- 8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.¹⁵

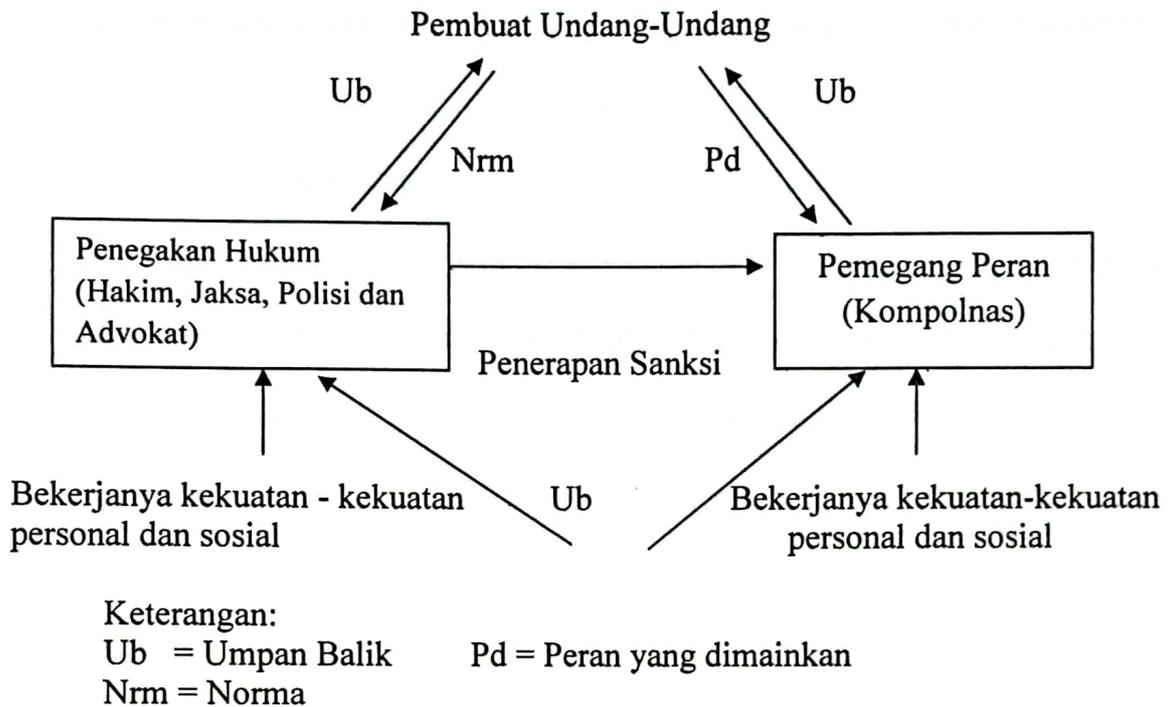
Tindakan apapun yang akan diambil baik oleh pemegang peran, lembaga-lembaga pelaksana maupun pembuat undang-undang selalu berada dalam lingkup kompleksitas kekuatan-kekuatan sosial, budaya, ekonomi, dan politik, dan lain sebagainya. Seluruh kekuatan-kekuatan sosial selalu ikut bekerja dalam setiap upaya untuk memfungsikan peraturan-peraturan yang berlaku, menerapkan sanksi-sanksinya, dan dalam seluruh aktivitas lembaga-lembaga pelaksanaannya.¹⁶ Akhirnya peranan yang dijalankan oleh lembaga dan pranata hukum itu merupakan hasil dari bekerjanya berbagai macam faktor.

Adanya pengaruh kekuatan-kekuatan sosial dalam bekerjanya hukum ini, secara jelas Seidman menggambarannya dalam bagan berikut ini:¹⁷

¹⁵ Lon L. Fuller, sebagaimana dikutip oleh Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang, PT. Suryandaru Utama, 2005, hlm. 31.

¹⁶ William B Chambliss dan Robert B. Seidman, sebagaimana dikutip oleh Esmi Warasih, *ibid.*, hlm. 9.

¹⁷ *ibid.*, hlm 10.



Pengaruh faktor dan kekuatan sosial terjadi mulai dari tahap pembuatan undang-undang, penerapannya, sampai pada peran yang diharapkan. Hal ini yang nanti akan menunjukkan bahwa hukum merupakan proses sosial yang dengan sendirinya merupakan variabel yang mandiri (otonom) maupun tidak mandiri sekaligus. Dimana dalam tahap pembuatannya kekuatan sosial akan berusaha masuk dan mempengaruhi setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Dalam penerapannya harus mempertimbangkan nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum. Terutama dari nilai dasar kemanfaatan ini akan mengarahkan hukum pada pertimbangan kebutuhan masyarakat pada suatu saat tertentu, sehingga hukum itu benar-benar mempunyai peranan yang nyata bagi masyarakat. Apabila lembaga dan pranata hukum tetap menutup diri dari cabang-cabang

ilmu yang lain, maka akan semakin jauh pula usaha untuk menata kehidupan sosial ke arah yang lebih baik dan manusiawi.

Faktor-faktor yang turut menentukan bagaimana respon yang akan diberikan oleh pemegang peran antara lain: (1) sanksi-sanksi yang terdapat di dalamnya, (2) aktivitas dari lembaga pelaksana hukum, (3) seluruh kekuatan-kekuatan sosial, politik, dan lain-lainnya yang bekerja atas diri pemegang peran itu. Dalam hal ini penulis merumuskan pemegang peran yaitu Kopolnas karena bekerjanya ke kelas sosial sangat luas termasuk berbagai strata sosial yang terdapat dalam suatu negara, karena menyangkut efektivitas bekerjanya hukum tidak hanya ditentukan oleh hukum itu sendiri secara formal, melainkan berbagai kekuatan sosial maupun politik.

Hukum sebagai suatu sistem norma untuk mencapai tujuan yang dikehendaki secara efektif. Keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua komponen. Ada tiga komponen dalam sistem hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Lawrence Meir Friedman, bahwa hukum itu merupakan gabungan antara komponen yaitu struktur (*legal structure*), substansi (*legal substancy*), dan Budaya (*legal culture*). Adapun penjelasan dari ketiga komponen tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.
- b) Komponen substantif yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.

- c) Komponen kultural yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat. Komponen kultur hukum ini hendaknya dibedakan antara *internal legal culture* yaitu kultur hukum para *lawyers* dan *judges* dan *external legal culture* yaitu kultur hukum masyarakat luas.¹⁸

Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Kekuasaan belaka hanya akan menciptakan diktatorisme dan kesewenang-wenangan. Menurut Sri Soemantri, bahwa suatu negara hukum harus memenuhi beberapa unsur:

1. Pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.¹⁹

Sebagai negara hukum, setiap perbuatan pemerintah dalam arti luas, mulai dari pemerintah pusat sampai ke pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya harus berdasarkan atas hukum serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dengan demikian, baik kekuasaan maupun penguasa harus tunduk sepenuhnya pada hukum, seperti halnya yang dikatakan oleh Sudargo Gautama, yaitu:

“...dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. Negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum.”²⁰

¹⁸ Lawrence M Friedman, *ibid*, hlm.30.

¹⁹ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, Bandung, , 1992, hlm. 29.

²⁰ Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum*, Bandung, Alumni, 1983, hlm. 3.

Selain memberikan jaminan kepastian hukum, negara hukum harus menjunjung tinggi hak asasi manusia. Ciri-ciri lain dari negara hukum antara lain:²¹

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan;
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh sesuatu kekuasaan atau kekuatan apapun juga; dan
3. Legalitas dalam arti apapun.

Paham *rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Hal itu juga dipertegas dalam konstitusi yaitu tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik, ataupun ekonomi.

Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*' biasa digunakan di negara Eropa Kontinental. Hal itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha Negara.²²

²¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 162.

²² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1998, hlm. 57-58.

Sedangkan menurut Sedangkan A.V. Dicey, istilah *rule of law* biasanya digunakan di negara-negara Anglo saxon. Adapun tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:

1. *Supremacy of Law.*
2. *Equality before the law.*
3. *Due Process of Law.*²³

Menurut penulis Indonesia, Konsep negara hukum yang dianut Indonesia tidak hanya menganut *rechstaat* tetapi juga *rule of law*. Pengawasan terhadap aparat penegak hukum merupakan konsekuensi dari negara hukum yang dianut Indonesia. Hal itu sesuai dengan prinsip perlindungan terhadap HAM dan *equality before the law*. Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa bantuan hukum merupakan salah satu hak asasi setiap orang dan merupakan salah satu unsur untuk memperoleh keadilan. Hal itu juga dipertegas dalam konvensi-konvensi Internasional yang mengatur tentang hak asasi warga negara. Dengan adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia pada setiap individu, sehingga semua orang memiliki hak untuk diperlakukan sama di hadapan hukum (*equality before the law*).

Adanya perlindungan atau jaminan perlindungan HAM membawa konsekuensi setiap institusi dalam hal ini Polri harus ada pengawasan supaya tidak terjadi tindakan sewenang-wenang. Menurut teori perjanjian sosial Thomas Hobbes, fungsi negara adalah melindungi hak-hak warga negara

²³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, tersedia di website [http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep Negara Hukum Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep%20Negara%20Hukum%20Indonesia.pdf), diakses tanggal 11 Oktober 2012, hlm. 2.

sehingga tidak terjadi pelanggaran hak antara satu warga negara terhadap warga negara lain. Tanpa hukum yang ditegakkan oleh penguasa yang kuat, maka individu-individu akan saling membinasakan (*homo homini lupus*)²⁴.

Pengawasan terhadap Polri merupakan salah satu dari kewenangan Kompolnas dalam Perpres No 17 Tahun 2011. Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.²⁵ Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁶ Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang

²⁴ Bernard L. Tanya *Et al*, 2010, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, cetakan ketiga, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 67.

²⁵ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung, Universitas Parahyangan, 2000, hlm. 22

²⁶ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 65

sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut.

Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.²⁷

Terselenggaranya pengawasan dalam sebuah institusi yakni untuk menilai kinerja suatu institusi dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Oleh karena itu dalam setiap institusi maupun organisasi mutlak untuk adanya sistem pengawasan. Dengan demikian pengawasan merupakan instrument pengendalian yang melekat pada setiap tahapan operasional organisasi.

Pengawasan (*controlling*) merupakan salah satu faktor penting untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan/wewenang. Adanya pengawasan yang berlangsung secara baik akan menutup celah-celah untuk terjadinya penyalahgunaan jabatan. Pengawasan oleh atasan terhadap bawahan, hal ini sudah pasti bisa berjalan efektif, akan tetapi pengawasan dari bawah ke atas, biasanya tidak lancar karena bawahan umumnya takut pada atasan (pengaruh budaya feodal). Pembentukan komisi pengawas terhadap penegak hukum, tepatnya terhadap empat pilar penegak hukum (polisi, jaksa,

²⁷ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 219

hakim, dan advokat) merupakan salah satu cara untuk menciptakan penegakan hukum yang berkeadilan.

Beragam definisi tentang pengawasan karena masing-masing ahli memberikan definisi sesuai dengan bidangnya masing-masing. Berikut ini adalah beberapa definisi tentang pengawasan yaitu sebagai berikut:

Menurut Prayudi:

“Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.²⁸

Menurut Saiful Anwar:

“Pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparatur pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan”.²⁹

Menurut M. Manullang:

“Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”.³⁰

Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan pelaksanaan. Tujuan dari pengawasan tersebut adalah untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi dari sebuah proses perencanaan dan pelaksanaan kegiatan tersebut selain itu mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisasi tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar

²⁸ Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981, hlm 180

²⁹ Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Glora Madani Press, 2004, hlm .127

³⁰ M. Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1995, hlm.18

pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksana rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaikinya, baik pada waktu itu ataupun waktu-waktu yang akan datang. Untuk itulah fungsi pengawasan dilaksanakan agar memperoleh umpan balik (*feed back*) untuk melaksanakan perbaikan apabila ada kesalahan. Sifat dan waktu pengawasan dibedakan atas:

1. *Preventive control* : Pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dikerjakan dengan maksud supaya tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan.
2. *Represif control* yaitu Pengawasan yang dilakukan setelah terjadi penyimpangan/kesalahan dalam pelaksanaan kegiatan, dengan maksud agar tidak terjadi pengulangan kesalahan, sehingga sasaran yang akan direncanakan dapat tercapai.

Menurut Mahfud MD hukum adalah sebuah produk politik. Hukum dipandang sebagai *dependent variable* (variabel terpengaruh) dan politik sebagai (*independent variable* (variabel berpengaruh)).³¹

Politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; *kedua*,

³¹ Moh Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1998, hlm 1-2.

pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.³²

Menurut Mahfud MD:

“Politik atau kebijakan hukum adalah kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintahan mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam implementasi dan penegakannya”³³

Berbicara soal politik hukum tidak hanya dilihat dari perspektif formal yang memandang kebijaksanaan hukum dari rumusan-rumusan resmi sebagai produk politik saja, melainkan dapat dilihat dari latar belakang dan proses keluarnya rumusan-rumusan resmi tersebut. Studi politik hukum bukan hanya menyangkut *policy* arah tentang hukum yang akan diberlakukan melainkan juga menyangkut berbagai hal yang terkait dengan arah resmi hukum tersebut, proses politik yang terjadi dibalik pembuatan garis resmi tentang produk hukum tersebut, dan bagaimanakah implementasinya untuk mengetahui efektif atau tidak peraturan tersebut.

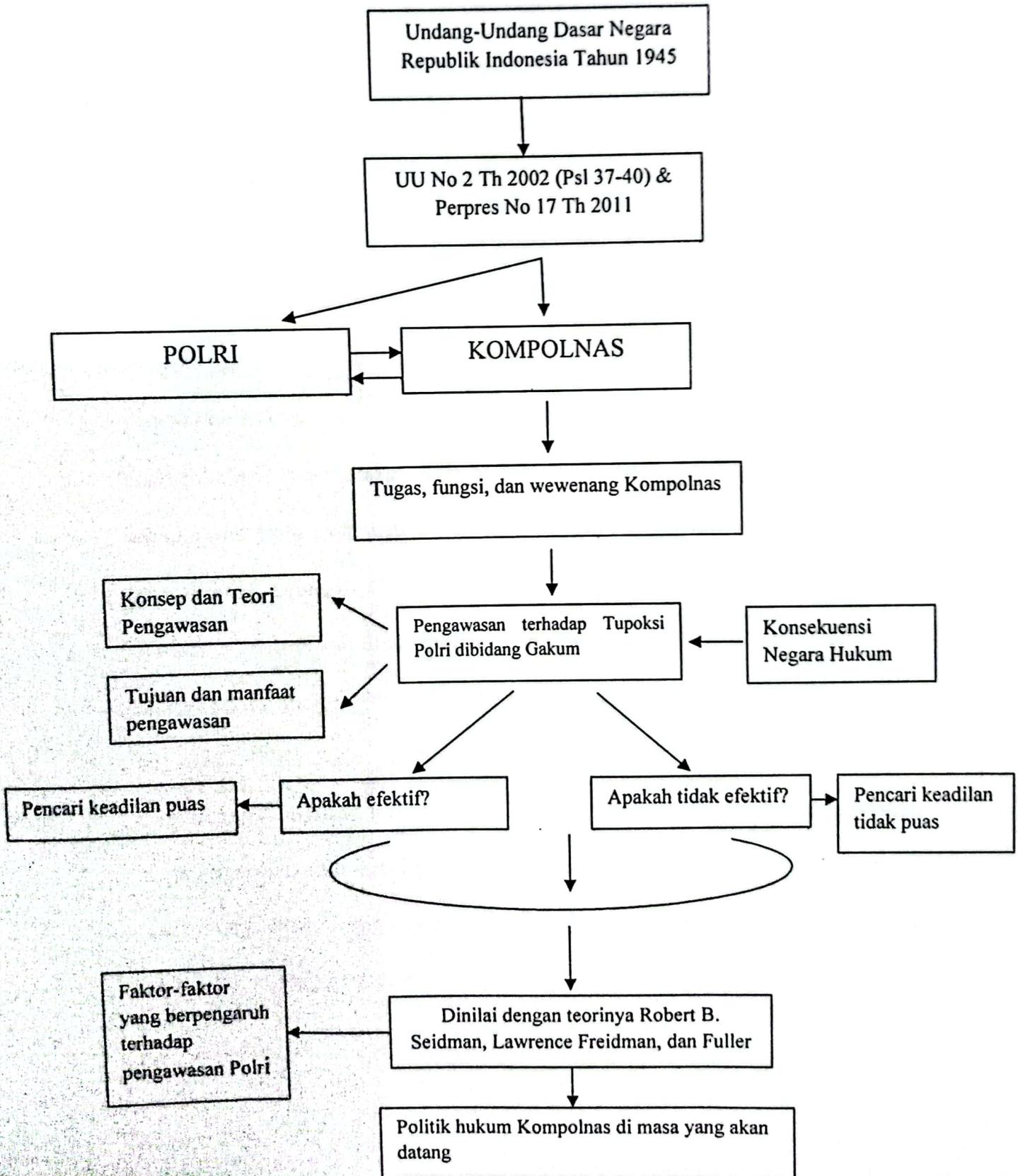
Terkait dengan peraturan yang mengatur tentang KOMPOLNAS yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dan Perpres No 17 Tahun 2011 untuk mengetahui segi politik hukumnya dapat dikaji tentang arah dari pembentukan KOMPOLNAS tersebut dalam perspektif resmi, proses

³² Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Nasional*, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, BH, Surabaya, 1985, hlm. 9.

³³ Moh. Mahmud MD, *Op.Cit.* hlm 1-2.

pembentukan undang-undang tersebut, dan mengenai implementasinya serta menjadi bagi penyelenggaraan pengawasan terhadap Polri

Kerangka Pemikiran/ Teori



Keterangan:

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional maka dibentuklah suatu lembaga yang mempunyai tugas dan fungsi salah satunya sebagai pengawas Polri. Kopolnas melakukan pengawasan terhadap Polri berdasarkan amanat UU dan Perpres tersebut.

Efektivitas Kinerja Kopolnas dalam melakukan pengawasan terhadap Polri dapat dilihat atau diukur dengan dikaitkan teori bekerjanya hukum yang dikemukakan oleh Robert B. Seidman, teori keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua komponen yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman serta teori mengenai sebuah aturan atau hukum yang baik yang dikemukakan oleh Fuller. Sehingga dengan teori-teori tersebut sebagai pisau analisis akan diketahui apakah pengawasan yang dilakukan oleh Kopolnas sudah efektif ataukah belum yang tentunya ada faktor-faktor yang mempengaruhi Kopolnas dalam melakukan pengawasan terhadap Polri. Apabila sudah diketahui bagaimana pengawasan yang dilakukan Kopolnas terhadap Polri maka untuk membangun dan perbaikan dapat diperoleh arah atau kebijakan pengawasan Kopolnas terhadap Polri di masa yang akan datang dengan mengacu kepada politik hukum aturan yang mengatur tentang Kopolnas.

E. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan yuridis sosiologis dan penelitian ini menitikberatkan hukum sebagai sebuah kenyataan (*law in action*), merupakan ilmu sosial yang non-doktrinal dan bersifat empiris. Metode kualitatif di sini dimaksudkan sebagai upaya yang sistematis dalam penelitian hukum, termasuk di dalamnya kaidah dan teknik, untuk kajian peneliti pada suatu gejala sosial yuridis dalam menemukan kebenaran dan memperoleh pengetahuan. Adapun yang dimaksud dengan Yuridis Sosiologis atau *social legal research* menurut Ronny Hanitijo Sumitro³⁴ adalah:

”pendekatan yang mengkonstruksikan hukum sebagai refleksi kehidupan masyarakat itu sendiri yang menekankan pada pencarian-pencarian, kejagan-kejagan empirik dengan konskuensi selain mengacu pada hukum tertulis juga melakukan observasi terhadap tingkah laku yang benar-benar terjadi”.

Penelitian yuridis sosiologis lebih menekankan pada pencarian-pencarian. Yuridis itu sendiri adalah suatu penelitian yang menekankan pada ilmu hukum, tetapi di samping itu juga sosiologis yaitu berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku di masyarakat. Hukum tidak dimaknai sebagai kaidah-kaidah normatif yang eksistensinya berada secara eksklusif di dalam suatu sistem legitimasi yang formal, melainkan sebagai gejala empiris yang teramati di alam pengalaman.³⁵ Kejagan-kejagan (*regularities*)

³⁴ Ronny Hanitijo Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetrici*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1998, hlm 11.

³⁵ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keenam, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2003, hlm.75.

ataupun keseragaman-keseragaman (*uniformities*) dalam gejala empiris tersebut, berkonsekuensi pada dapat diamatinya hukum dan melalui proses induksi, pertalian-pertalian kausalnya dengan gejala-gejala lain non-hukum di dalam masyarakat akan dapat disimpulkan.³⁶

Adapun dalam penelitian ini, peneliti akan terfokus pada bentuk pengawasan yang dilakukan Kompolnas terhadap kinerja Polri dibidang penegakan hukum. Dilakukannya penelitian ini bertujuan untuk memperoleh kejelasan mengenai efektivitas, faktor-faktor yang cenderung menghambat dalam pelaksanaan pengawasan tersebut serta mengetahui bagaimana pengawasan efektif yang harus dilakukan oleh Kompolnas dalam penegakan hukum.

2. Metode Pengumpulan Data

- a. **Data Primer**, yaitu data yang diperoleh secara langsung oleh penulis dan belum diolah baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Adapun data primer diperoleh dengan menggunakan metode *interview* (wawancara).

Dalam penelitian ini, teknik wawancara yang dipilih adalah dalam bentuk "wawancara terstruktur" dan "wawancara tak terstruktur". Wawancara terstruktur yaitu menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan. Sedangkan wawancara tak terstruktur adalah wawancara dimana peneliti mengajukan pertanyaan

³⁶ *Ibid.*, hlm. 76.

secara lebih bebas dan leluasa, tanpa terikat oleh susunan pertanyaan yang telah dipersiapkan sebelumnya.³⁷

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang telah tersedia, atau data yang telah diolah/dianalisis. Data sekunder ini meliputi :

1. Bahan hukum primer :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Indonesia;
- c) Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2011 tentang KOMPOLNAS;
- d) Dokumen-dokumen KOMPOLNAS.

2. Bahan hukum sekunder melalui studi pustaka dengan melakukan studi dokumen, berupa mempelajari buku-buku *literature*, karya ilmiah serta dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah yang diteliti atau yang sesuai dengan objek kajian;

3. Bahan tertier yaitu :

- a) Bibliografi;
- b) Ensiklopedi;
- c) Kamus Umum Bahasa Indonesia;
- d) Kamus Hukum;
- e) Website.

³⁷ S.Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Yogyakarta: Rekasarsin, 1996, hlm.72.

F. Metode Analisis Data

Dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yaitu menguraikan data secara bermutu, dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih dan efektif dan kemudian dilakukan pembahasan. Berdasarkan hasil pembahasan diambil kesimpulan secara induktif sebagai jawaban terhadap permasalahan yang diteliti.

Penelitian ini menggunakan metode *content analysis* dan metode analisis komparatif. *Content analysis* merupakan analisis ilmiah tentang isi pesan suatu komunikasi.³⁸ Sehingga dalam hal ini *content analysis* digunakan untuk mengambil makna yang terkandung dalam suatu data hasil dari penelitian yang kemudian dikaitkan dengan suatu teori sehingga menjadi suatu rangkaian kata yang bermakna.

G. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang efektivitas pengawasan Kopolnas terhadap kinerja Polri.

H. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Komisi Kepolisian Nasional di Jakarta. Pemilihan lokasi dilakukan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yaitu karena Kopolnas merupakan lembaga yang bertugas untuk mengawasi Polri berdasarkan UU No 2 Tahun 2002 dan Perpres No 17 Tahun 2011.

³⁸ Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta, Rake Sarasin, 1996, hlm.

9. Metode Penyajian Data

Data yang diperoleh akan disajikan dalam bentuk teks naratif. Penyajian data dengan teks naratif merupakan uraian informatif yang disusun secara sistematis, serempak, dan terfokus, yang memberikan gambaran verbal mengenai konsep-konsep umum yang tersusun dari gugusan fakta-fakta.

I. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan ini digunakan sistematika penulisan tesis sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan penelitian dan Kegunaan Penelitian
- D. Kerangka Teori/ Pemikiran
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Penulisan

BAB II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Penegakan Hukum

1. Pengertian penegakan hukum;
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penegakan hukum;
3. Sub Sistem Penegakan Hukum Pidana.

B. Tinjauan Umum Tentang Polri

1. Latar belakang berdirinya Polri;
2. Istilah Polisi dan Kepolisian;
3. Fungsi dan tugas wewenang Polri.

C. Tinjauan Umum tentang Komisi Kepolisian Nasional

1. Latar Belakang Sejarah Berdirinya Komisi Kepolisian Nasional
2. Fungsi, Tugas, dan Wewenang Komisi Kepolisian Nasional

BAB III PERAN KOMPOLNAS DALAM MELAKSANAKAN PENGAWASAN TUGAS POKOK DAN FUNGSI POLRI DIBIDANG PENEGAKAN HUKUM

- A. Implementasi Efektifitas Pengawasan Kopolnas terhadap Polri
- B. Hambatan-hambatan Kopolnas dalam Pengawasan terhadap Polri

BAB IV PENGAWASAN EKSTERNAL YANG EFEKTIF TERHADAP PENEGAKAN HUKUM

- A. Urgensi Pengawasan Eksternal Polri
- B. Upaya Membangun Pengawasan Eksternal yang efektif terhadap Polri

BAB V PENUTUP

- A. Simpulan
- B. Saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penegakan Hukum

1. Pengertian Penegakan Hukum

Penegakan hukum bukanlah merupakan suatu kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan mempunyai hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakatnya, oleh karena itu, penegakan hukum dalam suatu masyarakat mempunyai kecenderungan-kecenderungan sendiri yang disebabkan oleh struktur masyarakatnya. Struktur masyarakat tersebut merupakan kendala baik berupa penyediaan sarana sosial yang memungkinkan penegakan hukum dijalankan maupun memberikan hambatan-hambatan yang menyebabkan penegakan hukum tidak dapat dijalankan atau kurang dapat dijalankan dengan seksama³⁹

Berbicara tentang penegakan hukum, maka pada hakekatnya berbicara tentang penegakan ide-ide, serta konsep-konsep yang nota bene adalah abstrak tersebut. Dirumuskan secara lain, penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan. proses perwujudan ide-ide tersebut merupakan hakekat dari penegakan hukum. Apabila berbicara mengenai perwujudan ide-ide yang abstrak menjadi kenyataan maka sebenarnya sudah memasuki bidang manajemen⁴⁰

Penegakan hukum merupakan syarat mutlak bagi upaya-upaya penciptaan Indonesia yang damai dan sejahtera. Apabila hukum ditegakan

³⁹ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum*, Genta Publishing Yogyakarta, 2009, hlm, 31

⁴⁰ Karjadi, *Polisi (Filsafat dan Perkembangan Hukumnya)*, Politea, Bogor, 2008, hlm, 36

maka kepastian, rasa aman, tentram ataupun kehidupan yang rukun akan dapat terwujud. Ketiadaan penegakan hukum akan menghambat pencapaian masyarakat yang memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal tersebut menunjukkan adanya keterkaitan antara damai, adil dan sejahtera. Penegakan hukum yang mengabaikan keadilan dan nilai yang hendak ditegakkan oleh hukum akan menjauhkan rasa keadilan masyarakat yang pada gilirannya akan mempengaruhi citra hukum dan penegakan hukum di masyarakat. Jika kondisi ini dibiarkan maka masyarakat akan menempuh cara sendiri untuk menemukan rasa keadilan meskipun bertentangan dengan norma hukum yang ada.

Dengan demikian banyak hal yang terkait dengan masalah penegakan hukum dan jika diamati unsur-unsur dalam sistem akan dijumpai sejumlah faktor yang mempengaruhi seperti substansi peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia, fasilitas pendukung dan budaya hukum. Pengamatan yang lebih akademis memang diperlukan akan tetapi praktek lapangan menunjukkan masalah ini sangat kompleks. Meskipun terus diharapkan, namun dalam kenyataannya penegakan hukum yang sempurna, penghasilan yang memuaskan bagi para hakim dan budaya yang mendukung iklim politik, namun dalam kenyataannya penegakan hukum oleh pengadilan sangat tergantung dari sejauh mana putusan yang ditetapkan hakim telah menerapkan asas keadilan secara sungguh-sungguh. Penerapan asas keadilan dan atribut-atribut hukum lain yang digunakan hakim sebagai dasar penerapan hukum

dapat diwujudkan melalui cara menemukan landasan-landasan hukum yang sesuai dengan nilai-nilai keadilan yang dianut masyarakat.⁴¹

Menurut Satjipto Rahardjo, dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas berbeda-beda. Dalam garis besarnya aktivitas tersebut berupa *pembuatan hukum* dan *penegakkan hukum*. Dalam pandangan Satjipto Rahardjo, pembuatan hukum adalah pembuatan undang-undang, dan penegakkan hukum adalah tahap implementasi dari proses hukum yang panjang, yaitu tahap konkretisasi dalam kehidupan masyarakat sehari-hari. Dalam struktur kenegaraan modern, tugas penegakkan hukum dijalankan oleh komponen eksekutif dan dilaksanakan oleh birokrasi dari eksekutif tersebut, sehingga sering disebut juga birokrasi penegakkan hukum. Sejak negara itu mencampuri banyak bidang kegiatan dan pelayanan dalam masyarakat, maka campur tangan hukum juga makin intensif, seperti dalam bidang kesehatan, perumahan, produksi, dan pendidikan. Tipe negara yang demikian itu dikenal sebagai *welfare state*. Eksekutif dengan birokrasinya merupakan bagian dari mata rantai untuk mewujudkan rencana yang tercantum dalam peraturan (hukum) yang menangani bidang-bidang tersebut⁴².

Penegakan hukum menurut *Notitie Handhaving Milieurecht* adalah pengawasan dan penerapan (atau dengan ancaman) penggunaan sarana administratif, kepidanaan atau keperdataan sehingga dicapai penataan

⁴¹ Budiono Kusuhamidjojo, *Filsafat Hukum, Problematika Ketertiban Yang Adil*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm, 118

⁴² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm, 175-175

ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku umum dan individual. Pengawasan disini berarti pengawasan pemerintah untuk ditaatinya peraturan.⁴³

Menurut Soerjono Soekanto, inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantahkan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁴⁴

Romli Atmasasmita merumuskan bahwa penegakan hukum merupakan menegakkan keadilan dan menjauhi ketidakadilan. Dalam penegakan hukum yang baik ialah apabila sistem peradilan pidana bekerja secara obyektif dan tidak bersifat memihak serta memperhatikan dan mempertimbangkan secara seksama nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Nilai-nilai tersebut tampak dalam wujud reaksi masyarakat terhadap setiap kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparaturnya penegak hukum. Dalam konteks penegakan hukum yang mempergunakan pendekatan sistem, terdapat hubungan pengaruh timbal balik yang signifikan antara perkembangan kejahatan yang bersifat multidimensi dan kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparaturnya penegak hukum.⁴⁵

2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Penegakan Hukum

⁴³ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Arikha Media Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 61

⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 3

⁴⁵ Romli Atmasasmita, *Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, BinaCipta, Bandung, 1997, hlm. 27

Soerjono Soekanto berbicara mengenai derajat efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan warga masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya. Oleh karena itu, Soerjono Soekanto membuat asumsi bahwa taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup". Dengan demikian efektivitas sebuah hukum dalam masyarakat adalah kemampuan hukum untuk menciptakan keadaan yang dikehendaki oleh hukum.⁴⁶

Dalam ilmu sosial antara lain dalam sosiologi hukum, masalah kepatuhan atau ketaatan hukum atau kepatuhan terhadap kaidah-kaidah hukum pada umumnya telah menjadi faktor yang pokok dalam menakar efektif tidaknya sesuatu yang ditetapkan dalam hal ini hukum. Dalam tulisan yang lain Soerjono Soekanto⁴⁷ juga mengungkapkan bahwa yang dimaksud dengan efektivitas hukum adalah segala upaya yang dilakukan agar hukum yang ada dalam masyarakat benar-benar hidup dalam masyarakat, artinya hukum tersebut benar-benar berlaku secara yuridis, sosiologis dan filosofis.

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum (*law enforcement*) menghendaki empat syarat, yaitu : adanya aturan, adanya lembaga yang akan menjalankan peraturan itu, adanya fasilitas untuk mendukung pelaksanaan

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1983, hlm 62.

⁴⁷ *Ibid*, hlm 65.

peraturan itu, adanya kesadaran hukum dari masyarakat yang terkena peraturan itu⁴⁸.

Masalah pokok dalam penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi dari faktor tersebut.

Faktor-faktor yang mempengaruhi *law enforcement* adalah:

1. Faktor hukumnya sendiri, yang didalam hal ini mengenai undang-undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.⁴⁹

Kelima faktor tersebut saling berkaitan antara yang satu dengan yang lainnya karena semuanya merupakan esensi dari penegakan hukum serta juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum.

Lawrence M. Friedman yang dikutip oleh Esmi Warassih membedakan unsur sistem hukum ke dalam tiga macam, yaitu: Struktur (*Legal structure*), Substansi (*Legalsubstance*), Kultur (*Legal culture*). Menurut Friedman

⁴⁸ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2009, hlm 9

⁴⁹ *Ibid.*, hlm, 10

kebanyakan negara-negaraberkembang dalam upaya penegakan hukum hanya menyangkut struktur dan substansinya saja, sedangkan masalah kultur hukum kurang mendapatkan perhatian yang seksama.⁵⁰

Menurut Achmad Ali, sosialisasi undang-undang merupakan proses penting dalam *law enforcement*, karena bertujuan :

- a. Bagaimana agar warga masyarakat dapat mengetahui kehadiran suatu undang atau peraturan;
- b. Bagaimana agar warga masyarakat dapat mengetahui isi suatu undang-undang atau peraturan;
- c. Bagaimana agar warga masyarakat dapat menyesuaikan diri (pola pikir dan tingkah laku) dengan tujuan yang dikehendaki oleh undang-undang atau peraturan hukum tersebut.⁵¹

3. Sub Sistem Penegakan Hukum Pidana

Baharuddin Lopa berpendapat bahwa semua kegiatan di bidang hukum perlu dijagaketerkaitan dan keterpaduannya. Misalnya untuk menegakkan keadilan bukan hanya dituntut agar hakim menjatuhkan putusan yang yang adil, tetapi dalam menghadapi kasus pidana disyaratkan penyidikan yang sempurna dan sesudah hukuman dijatuhkan yang kemudian berkekuatan tetap, diperlukan lagi pelaksanaan hukuman yang tertib sesuai dengan bunyi vonis. Berbicara mengenai keterpaduan dalam ruang lingkup yang lebih luas (bukan hanya dalam ruang lingkup proses peradilan) tidak bisa dilepaskan dari jenjang fungsi, supra sistem, sistem dan sub sistem.⁵²

⁵⁰ Esmi Warassih Puji Rahayu, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm, 29

⁵¹ Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, PT Yarsif Watampone, Jakarta, 1998, hlm, 43

⁵² Baharuddin Lopa, *Permasalahan Pembinaan dan Penegakan Hukum*, (Jakarta, Bulan Bintang, 2001), hlm, 133.

Menurut Muladi penegakkan hukum merupakan suatu sistem, sub sistem dan inter sub sistem, yang dalam kenyataannya susunan tersebut senantiasa berproses. Dengan demikian tujuan penegakan hukum, tidak hanya mencakup *law enforcement* tetapi juga *peace maintenance*. Oleh karena itu tugas utama penegakan hukum adalah mencapai keadilan⁵³.

Penegakan hukum sebagai suatu sistem, menurut Muladi harus diartikan dalam kerangka :

1. Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada dibelakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa terkecuali, yang bersifat penuh (*full enforcement concept*) yang menyadari bahwa konsep total perlu dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya, demi perlindungan kepentingan individual;
2. Konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana-prasarana, kualitas sumber daya manusianya, kualitas perundang-undangannya dan kurangnya partisipasi masyarakat. Dalam era modernisasi dan globalisasi inilah sistim hukum ditantang untuk berperan sebagai mekanisme pengintegrasian (*integrative mechanism*) yang dapat mempersatukan berbagai dimensi kepentingan: antar kepentingan internal bangsa; antar kepentingan nasional dengan kepentingan internasional; antar sektor kehidupan nasional.⁵⁴

Sistem peradilan pidana mempunyai dua dimensi fungsional ganda. Di satu pihak berfungsi sebagai sarana masyarakat untuk menahan dan mengendalikan kejahatan pada tingkatan tertentu (*crime containment system*). Di lain pihak sistem peradilan pidana juga berfungsi sebagai pencegahan sekunder (*secondary prevention*), yakni mencoba mengurangi kriminalitas di kalangan mereka yang pernah melakukan tindak kejahatan dan mereka yang

⁵³ Muladi, HAM, *Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1997, hlm, 2

⁵⁴ *Ibid.*, hlm, 5

bermaksud melakukan kejahatan, melalui proses deteksi pemidanaan dan pelaksanaan pidana. Namun demikian justru sistem peradilan pidana mempunyai dimensi fungsi ganda tersebut, seringkali sistem peradilan menjadi faktor kriminogen dari sebab timbulnya kejahatan. Dengan model sistem penjara diganti dengan sistem pemasyarakatan misalnya, satu prestasi yang diraih adalah kecenderungan terjadinya proses *labeling* yang harus terpaksa disandang oleh narapidana maupun mantan narapidana.⁵⁵

Sistem peradilan pidana dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana melibatkan badan-badan yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri, bekerja dalam kerangka sistematis yaitu tindakan badan yang satu akan berpengaruh pada badan yang lainnya.

Dalam langkah selanjutnya, sistem peradilan pidana melibatkan penegakan hukum pidana, baik hukum pidana substantif, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana. Disamping itu dapat dilihat pula bentuknya baik yang bersifat preventif, represif maupun kuratif. Dengan demikian nampak keterkaitan dan saling ketergantungan antar sub sistem peradilan pidana yakni lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Bahkan dapat ditambahkan di sini lembaga penasehat hukum dan masyarakat.⁵⁶

Penegakan hukum ini sangat penting dalam rangka memelihara ketertiban dan keamanan serta kenyamanan masyarakat sekaligus sebagai upaya untuk saling menghormati nilai-nilai hak azasi manusia yang melekat

⁵⁵ *Ibid.* hml. 22

⁵⁶ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hlm, 16

pada setiap individu. Hukum mata keadilannya berpihak kepada masyarakat, sehingga penegakan hukum diperlukan dalam kerangka memberi perlindungan dan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat. Institusi yang paling berperan dalam penegakan hukum /keadilan adalah Kehakiman/Pengadilan yang dibantu dengan sub sistemnya yaitu Kejaksaan, Kepolisian dan Lembaga Pemasyarakatan. Pengadilan lah tempat dimana orang atau masyarakat menanti dan mengharap adanya keputusan yang memiliki nilai kepastian hukum dan memenuhi rasa keadilan.⁵⁷

Penegakan hukum yang baik ialah apabila sistem peradilan pidana bekerja secara obyektif dan tidak bersifat memihak serta memperhatikan dan mempertimbangkan secara seksama nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Nilai-nilai tersebut tampak dalam wujud reaksi masyarakat terhadap setiap kebijakan kriminal yang telah dilaksanakan oleh aparaturnya penegak hukum.

Sedangkan dalam sistem peradilan pidana yang lazim, selalu melibatkan dan mencakup sub-sistem dengan ruang lingkup masing-masing proses peradilan pidana sebagai berikut :

1. Kepolisian, dengan tugas utama: menerima laporan dan pengaduan dari publik manakala terjadi tindak pidana; melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana; melakukan penyaringan terhadap kasus-kasus yang memenuhi syarat untuk diajukan ke kejaksaan;

⁵⁷ R. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana Di Indonesia*. (Sumur Bandung, 1985). Hal. 21.

melaporkan hasil penyidikan kepada kejaksaan dan memastikan dilindunginya para pihak yang terlibat dalam proses peradilan pidana.

2. Kejaksaan dengan tugas pokok: menyaring kasus-kasus yang layak diajukan ke pengadilan; mempersiapkan berkas penuntutan; melakukan penuntutan dan melaksanakan putusan pengadilan.
3. Pengadilan yang berkewajiban untuk: menegakkan hukum dan keadilan; melindungi hak-hak terdakwa, saksi dan korban dalam proses peradilan pidana; melakukan pemeriksaan kasus-kasus secara efisien dan efektif; memberikan putusan yang adil dan berdasar hukum; dan menyiapkan area publik untuk persidangan sehingga publik dapat berpartisipasi dan melakukan penilaian terhadap proses peradilan di tingkat ini.
4. Lembaga Pemasyarakatan, yang berfungsi untuk: menjalankan putusan pengadilan yang merupakan pemenjaraan; memastikan terlindunginya hak-hak narapidana; menjaga agar kondisi LP memadai untuk menjalankan pidana setiap narapidana; melakukan upaya-upaya untuk memperbaiki narapidana; mempersiapkan narapidana untuk kembali ke masyarakat.

Pengacara, dengan fungsi: melakukan pembelaan bagi klien; dan menjaga agar hak-hak klien dipenuhi dalam proses peradilan pidana.⁵⁸ Dalam penegakkan hukum (pidana) Polisi merupakan institusi yang sangat menentukan proses penyelesaian suatu perkara pidana. Hal ini terlihat dalam

⁵⁸ Sidik Sunaryo, "Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana", UMM Press, Magelang, 2004. hal.219-220.

sistem peradilan pidana, Polisi merupakan institusi pertama yang menangani perkara pidana. Kewenangan yang diberikannya akan berakibat adanya suatu penyeleksian atau penyaringan terhadap pelanggaran hukum. penyaringan ini artinya polisi akan melakukan identifikasi apakah perbuatan-perbuatan yang melanggar hukum tersebut benar-benar merupakan tindak pidana. Disini jelas terlihat jika Polisi merupakan ujung tombak dalam penegakkan hukum, hasil dari Polisi ini baru kemudian diproses oleh istitusi lainnya. Dalam penegakkan hukum, bisa dikatakan juga bila pekerjaan polisi (yang diperoleh melalui proses penyelidikan dan penyidikan), akan dinilai oleh institusi lain yaitu pertama oleh Kejaksaan yang akan menentukan apakah hasil dari suatu penyidikan sudah layak untuk diajukan ke Pengadilan atau belum.

Proses penyeleksian dalam penyelidikan dan penyidikan perkara pidana di atas, berikut ini penulis deskripsikan dalam bentuk table di bawah ini.

Table 1
Proses Penyelidikan dan Penyidikan Perkara Pidana

Lidik	Tindakan Polri	Pemeriksaan	Penyerahan Perkara	
			Tahap 1	Tahap 2
Penyeleksian apakah perkara yang dilaporkan, tindak pidana atau bukan	Penangkapan Penahanan Pengeledahan Penyitaan Pemeriksaan surat	Saksi-saksi Pemeriksaan ahli Pemeriksaan tersangka	Penyerahan berkas perkara (BAP)	Penyerahan berkas perkara disertai dengan tersangka dan juga barang bukti

Berdasarkan pada table di atas dapat diketahui, proses penyelidikan dan penyidikan diawali dengan melakukan suatu penyelidikan untuk mengetahui apakah suatu perkara tersebut merupakan tindak pidana atau bukan tindak pidana.

Dalam hal suatu perkara bukan merupakan tindak pidana, penyelidik/penyidik akan menghentikan penyidikan dengan mengeluarkan surat pemberitahuan penghentian penyidikan (SP3).

Lain halnya bilamana berdasarkan hasil penyelidikan suatu perkara tersebut merupakan perkara pidana, maka penyelidik akan melakukan serangkaian kegiatan yaitu melakukan penyidikan, mengambil tindakan seperti pemeriksaan saksi-saksi, memintai keterangan ahli, melakukan upaya paksa seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan serta pemeriksaan surat-surat.

Setelah proses penyelidikan dan penyidikan dirasa cukup, penyidik akan menyerahkan berkas perkara (BAP) tahap pertama kepada Penuntut Umum (Kejaksaan). Penyerahan tahap pertama ini akan dinilai oleh Penuntut Umum. Bila dalam hal Penuntut Umum menyatakan bahwa hasil penyelidikan dan penyidikan sudah lengkap, maka Penyidik akan menyerahkan tahap kedua yaitu penyerahan BAP yang disertai dengan penyerahan tersangka serta barang bukti.

Berdasarkan pentahapan di atas, merupakan langkah untuk menertibkan badan-badan penegak hukum sesuai fungsi dan wewenangnya masing-masing. Menurut Susilo Yuwono, pembagian fungsi dan wewenangan dalam rangka acara pidana ini tidaklah bersifat pembedaan sehingga satu sama lain berdiri sendiri-sendiri, melainkan antara yang satu dan lainnya saling berhubungan erat. Sehingga secara fungsional, penyelenggaraan acara pidana oleh badan-badan pelaksana hukum merupakan satu sistem yang saling menunjang.

Dalam seluruh sistem itu pada akhirnya bermuara pada “kepastian hukum, kebenaran dan keadilan”.⁵⁹

Mendasari pada pendapat Susilo Yuwono di atas maka dapat diketahui rangkaian kegiatan proses penyelidikan dan penyidikan perannya sangat penting, dimana hasil penyidikan akan menentukan kelancaran dan keberhasilan penanganan dan penyelesaian perkara pidana secara keseluruhan. Untuk hal itu, maka dalam proses penyelidikan dan penyidikan, Polri/penyidik dituntut untuk profesional, transparan, dan akuntabel.

Hal ini sebagaimana dipertegas dalam konsideran Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkap) Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas penegakan hukum, penyidik Polri mempunyai tugas, fungsi, dan wewenang di bidang penyidikan tindak pidana, yang dilaksanakan secara profesional, transparan, dan akuntabel terhadap setiap perkara pidana guna terwujudnya supremasi hukum yang mencerminkan rasa keadilan.

Terdapat beberapa prinsip dalam penegakan hukum pidana oleh Polri yang terkait dengan tugasnya dalam bidang penyelidikan dan penyidikan yaitu :

1. *Prinsip legalitas, yaitu proses penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;*
 2. *Prinsip profesional, yaitu penyidik/penyidik pembantu dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang penyidikan sesuai kompetensi yang dimiliki;*
-

3. *Proporsional, yaitu setiap penyidik/penyidik pembantu dalam melaksanakan tugas sesuai dengan fungsi, peran dan tanggung jawabnya;*
4. *Prosedural, yaitu proses penyelidikan dan penyidikan dilaksanakan sesuai mekanisme dan tata cara yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;*
5. *Transparan, yaitu proses penyelidikan dan penyidikan dilakukan secara terbuka yang dapat diketahui perkembangan penanganannya oleh masyarakat;*
6. *Akuntabel, yaitu proses penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan;*
7. *Prinsip efektif dan efisien, yaitu penyidikan dilakukan secara cepat, tepat, murah dan tuntas.⁶⁰*

B. Tinjauan Umum tentang Polri

1. Latar Belakang Berdirinya Polri

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) adalah Kepolisian Nasional di Indonesia, yang bertanggung jawab langsung di bawah Presiden. Polri mengemban tugas-tugas kepolisian di seluruh wilayah Indonesia. Polri dipimpin oleh seorang Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri).⁶¹

Sejarah terbentuknya kepolisian sudah ada pada zaman Kerajaan Majapahit. Pada saat itu patih Gajah Mada membentuk pasukan pengamanan yang disebut dengan Bhayangkara yang bertugas melindungi raja dan kerajaan. Maka dari itu hingga saat ini sosok Gajah Mada merupakan simbol Kepolisian RI dan sebagai penghormatan, Polri

⁶⁰ Pasal 3 Perkap Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana

⁶¹ Pasal 8 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

membangun patung Gajah Mada di depan Kantor Mabes Polri dan nama Bhayangkara dijadikan sebagai nama pasukan Kepolisian.⁶²

Pada masa kolonial Belanda, pembentukan pasukan keamanan diawali oleh pembentukan pasukan-pasukan jaga yang diambil dari orang-orang pribumi untuk menjaga aset dan kekayaan orang-orang Eropa di Hindia Belanda pada waktu itu. Pada tahun 1867 sejumlah warga Eropa di Semarang, merekrut 78 orang pribumi untuk menjaga keamanan mereka.⁶³

Sejalan dengan administrasi negara waktu itu, pada kepolisian juga diterapkan pembedaan jabatan bagi bangsa Belanda dan pribumi. Pada dasarnya pribumi tidak diperkenankan menjabat hood agent (bintara), *inspekteur van politie*, dan *commisaris van politie*. Untuk pribumi selama menjadi agen polisi diciptakan jabatan seperti mantri polisi, asisten wedana, dan wedana polisi. Kepolisian modern Hindia Belanda yang dibentuk antara tahun 1897-1920 adalah merupakan cikal bakal dari terbentuknya Kepolisian Negara Republik Indonesia saat ini.⁶⁴

Pada masa ini Jepang membagi wilayah kepolisian Indonesia menjadi Kepolisian Jawa dan Madura yang berpusat di Jakarta, Kepolisian Sumatera yang berpusat di Bukittinggi, Kepolisian wilayah Indonesia Timur berpusat di Makassar dan Kepolisian Kalimantan yang berpusat di Banjarmasin. Tiap-tiap kantor polisi di daerah meskipun

⁶² M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1991, hlm, 6

⁶³ *Ibid.*, hlm, 7

⁶⁴ Eki Baihaki, *Dialektika Polisi, Masyarakat Dan Komunikasi*, Unpad Press, 2009, hlm, 41

dikepalai oleh seorang pejabat kepolisian bangsa Indonesia, tapi selalu didampingi oleh pejabat Jepang yang disebut sidookaan yang dalam praktik lebih berkuasa dari kepala polisi.⁶⁵

Awal kemerdekaan Indonesia Periode 1945-1950 tidak lama setelah Jepang menyerah tanpa syarat kepada Sekutu, pemerintah militer Jepang membubarkan Peta dan Gyu-Gun, sedangkan polisi tetap bertugas, termasuk waktu Soekarno-Hatta memproklamasikan kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Secara resmi kepolisian menjadi kepolisian Indonesia yang merdeka. Dengan dibentuknya negara kesatuan pada 17 Agustus 1950 dan diberlakukannya UUDS 1950 yang menganut sistem parlementer, Kepala Kepolisian Negara tetap dijabat R.S. Soekanto yang bertanggung jawab kepada perdana menteri/presiden.⁶⁶

2. Istilah Polisi dan Kepolisian

Ditinjau dari segi etimologis istilah polisi di beberapa negara memiliki ketidaksamaan, seperti di Yunani istilah polisi dengan sebutan "*politea*", di Inggris "*police*" juga dikenal adanya istilah "*constable*", di Jerman "*polizei*", di Amerika dikenal dengan "*sheriff*", di Belanda "*politie*", di Jepang dengan istilah "*koban*" dan "*chuzai-sho*" walaupun sebenarnya istilah *koban* adalah merupakan suatu nama pos polisi di wilayah kota dan *chuzai-sho* adalah pos polisi di wilayah pedesaan. Dalam buku pertama Plato, yakni "*politea*" yang mengandung makna

⁶⁵ *Ibid.*, hlm, 42

⁶⁶ *Ibid.*, hlm, 42

suatu negara yang ideal sekali sesuai dengan cita-citanya, suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi.⁶⁷

Di dalam *Black's Law Dictionary* disebutkan, "police" adalah "The goverment departement charged with the preservation of public order, the promotion of public safety, and the prevention and detection of crime."⁶⁸ Dalam terbitan lain disebutkan "Police is a branch of the goverment which is charged with the preservation of public order and transquility, the promotion of the public health, safety and morals and the prevention, detection and punishment of crimes".⁶⁹ Arti kepolisian disini ditekankan pada tugas-tugas yang harus dijalankan sebagai departemen pemerintahan atau bagian dari pemerintahan, yakni memelihara keamanan, ketertiban, ketentraman masyarakatm mencegah dan menindak pelaku kejahatan.⁷⁰

Penjelasan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, bahwa Polisi diartikan sebagai badan pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (orang yang melanggar undang-undang dan sebagainya); anggota badan pemerintah (pegawai negara yang bertugas menjaga keamanan tersebut).⁷¹

⁶⁷ Sadjijono, *Memahami Hukum Kepolisian*, Yogyakarta, LaksBang PRESSindo, 2010, hlm. 1-2

⁶⁸ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, West Group, ST.PAUL, MINN, 1999, hlm. 1178.

⁶⁹ Henry Cambell Black, *Black's Law Dictionary with Pronounciations*, Fifth Edition, West Publishing & Co. USA, 1979, hlm. 1042.

⁷⁰ Sadjijono, *Memahami...*, *op.cit.*, hlm. 4.

⁷¹ Situs kbbl.web.id, diakses pada tanggal 11 April 2014

Penjelasan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, "Kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Istilah kepolisian dalam undang-undang tersebut mengandung dua pengertian, yakni fungsi polisi dan lembaga polisi. Sebagaimana telah disebutkan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 "fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan, dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Sedangkan lembaga kepolisian adalah organ pemerintah yang ditetapkan sebagai suatu lembaga dan diberikan kewenangan menjalankan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁷²

Merujuk dari pengertian-pengertian tersebut, bahwa istilah "polisi" dan "kepolisian" mengandung pengertian yang berbeda. Istilah "polisi" adalah sebagai organ atau lembaga pemerintah yang ada dalam negara, dan istilah "kepolisian" adalah sebagai organ dan sebagai fungsi. Sebagai organ, yakni suatu lembaga pemerintah yang terorganisasi dan terstruktur dalam organisasi negara, sedangkan sebagai fungsi yakni tugas dan wewenang serta tanggungjawab lembaga atas kuasa undang-undang untuk menyelenggarakan fungsinya, antara lain pemeliharaan keamanan

⁷² Sadjijono, *Memahami...*, *op.cit.*, hlm. 5.

dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, pelindung, pengayom, dan pelayan kepada masyarakat.⁷³

3. Fungsi, Tugas, dan Wewenang Polri

Dalam penegakkan hukum (pidana) Polisi merupakan institusi yang sangat menentukan proses penyelesaian suatu perkara pidana. Hal ini terlihat dalam sistem peradilan pidana, Polisi merupakan institusi pertama yang menangani perkara pidana. Kewenangan yang diberikannya akan berakibat adanya suatu penyeleksian atau penyaringan terhadap pelanggaran hukum. penyaringan ini artinya polisi akan melakukan identifikasi apakah perbuatan-perbuatan yang melanggar hukum tersebut benar-benar merupakan tindak pidana.

Sistem peradilan pidana dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana akan melibatkan badan-badan yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri, bekerja dalam kerangka sistematis yaitu tindakan badan yang satu akan berpengaruh pada badan yang lainnya.

Berkaitan dengan hal tersebut, Sudarto mengatakan:

“instansi tersebut masing-masing menetapkan hukum dalam bidang dan wewenangnya. Pandangan penyelenggaraan tata hukum pidana demikian itu disebut model kemudi (*stuur model*). Jadi kalau polisi misalnya hanya memberi peringatan pada orang yang melanggar peraturan lalu lintas dan tidak membuat proses verbal dan meneruskan perkaranya ke Kejaksaan, itu sebenarnya merupakan suatu keputusan penetapan hukum. Demikian pula keputusan Kejaksaan untuk menuntut atau tidak menuntut seseorang dimuka pengadilan. Ini semua adalah bagian-bagian dari kegiatan dalam rangka penegakan hukum, atau dalam suasana kriminologi disebut “*crime control*” suatu prinsip dalam penanggulangan kejahatan ini

⁷³ Sadjijono, *Ibid.*

ialah bahwa tindakan-tindakan itu harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.⁷⁴

Kepolisian, dengan tugas utama: menerima laporan dan pengaduan dari publik mana-kala terjadi tindak pidana; melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana; melakukan penyaringan terhadap kasus-kasus yang memenuhi syarat untuk diajukan ke kejaksaan; melaporkan hasil penyidikan kepada kejaksaan dan memastikan dilindunginya para pihak yang terlibat dalam proses peradilan pidana, kemudian Kejaksaan membuat suatu dakwaan atau tuntutan yang akan disampaikan di hadapan Majelis Hakim Pengadilan dan masih terus berlanjut sampai betul-betul semua pihak menerima semua putusannya.

Berdasarkan pada uraian di atas, jelas terlihat jika Polisi merupakan ujung tombak dalam penegakkan hukum, hasil dari Polisi ini baru kemudian diproses oleh istitusi lainnya. Dalam penegakkan hukum, bisa dikatakan juga bila pekerjaan polisi (yang diperoleh melalui proses penyelidikan dan penyidikan), akan dinilai oleh institusi lain yaitu pertama oleh Kejaksaan yang akan menentukan apakah hasil dari suatu penyidikan sudah layak untuk diajukan ke Pengadilan atau belum.

Berkaitan dengan penegakkan hukum pidana, langkah dan gerak Polisi dibatasi oleh seperangkat aturan hukum pidana, yang secara prinsip melarang dipergunakannya cara-cara kekerasan dalam menangani

⁷⁴ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Penerbit : Alumni Bandung, 1981, hlm, 121

tersangka pelaku kejahatan.⁷⁵ Disamping itu juga adanya ketentuan mengenai tugas dan kewenangan Polisi dalam penanganan suatu perkara pidana untuk menyelamatkan Polisi/petugas itu sendiri dari tindakan-tindakan yang berlebihan, juga sebagai instrumen untuk memandu dalam pelaksanaan pekerjaannya.

Tugas dan kewenangan Kepolisian dalam penegakkan hukum pidana, secara yuridis ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Tugas Polisi Republik Indonesia dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu tugas pokok dan tugas Polisi dalam bertugas. Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002, tugas pokok Polisi Republik Indonesia yaitu :

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

Rumusan tugas pokok tersebut bukan merupakan urutan prioritas, ketiga-tiganya sama penting, sedangkan dalam pelaksanaannya tugas pokok mana yang akan dikedepankan sangat tergantung pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi karena pada dasarnya ketiga

⁷⁵ Pasal 20 KUHAP mengenai hak-hak tersangka, pada hakikatnya adalah pembatasan yuridis bagi Polisi dalam menangani tersangka.

tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan.

Dalam melaksanakan tugas pokok ini, sesuai dengan ketentuan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 maka Polisi Republik Indonesia bertugas

1. *Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;*
2. *Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;*
3. *Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;*
4. *Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;*
5. *Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;*
6. *Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;*
7. *Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;*
Hal ini dikarenakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana memberikan peranan utama kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penyelidikan dan penyidikan sehingga secara umum diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana. Namun demikian, hal tersebut tetap memperhatikan dan tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh penyidik lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.⁷⁶
8. *Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;*
Sesuai dengan Penjelasannya, penyelenggaraan identifikasi kepolisian dimaksudkan untuk kepentingan penyidikan tindak pidana dan pelayanan identifikasi non tindak pidana bagi

⁷⁶ Penjelasan Pasal 14 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

masyarakat dan instansi lain dalam rangka pelaksanaan fungsi kepolisian. Adapun kedokteran kepolisian adalah meliputi antara lain kedokteran forensik, odontologi forensik, dan psikiatri forensik yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas kepolisian.

9. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
10. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
11. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
12. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka menyelenggarakan tugas ini, maka Pasal 15 ayat (1)

Undang-Undang Kepolisian secara umum POLRI berwenang untuk :

1. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
2. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
3. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
Yang dimaksud dengan "penyakit masyarakat" antara lain pengemis dan pergelandangan, pelacuran, perjudian, penyalahgunaan obat dan narkotika, pemabukan, perdagangan manusia, penghisapan/praktik lintah darat, dan pungutan liar. Wewenang ini dilaksanakan dengan melakukan koordinasi bersama instansi terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
Di dalam penjelasannya disebutkan, yang dimaksud dengan "aliran" adalah semua aliran atau paham yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa antara lain aliran kepercayaan yang bertentangan dengan falsafah dasar Negara Republik Indonesia.

5. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
6. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
7. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
8. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
9. Mencari keterangan dan barang bukti;
10. Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;
11. Mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
12. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
13. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Bentuk kewenangan lainnya yang dapat dilakukan oleh Polisi yaitu ditentukan di dalam Pasal 15 ayat (2) Undang –Undang Nomor 2 Tahun 2002 yaitu :

1. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
2. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
3. Memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor;
4. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
5. Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
6. Memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
7. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
8. Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;
9. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;
10. Mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
11. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Pasal 16 ayat (1) Undang –Undang Kepolisian menyatakan bahwa dalam rangka menyelenggarakan tugas pokok dan pelaksanaan tugas (bertugas), maka Polisi Republik Indonesia berwenang :

1. Melakukan penangkapan, penahanan, pengeledahan, dan penyitaan;
2. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
3. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
4. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
5. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
6. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
7. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
8. Mengadakan penghentian penyidikan;
9. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
10. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana;
11. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
12. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Tindak lain yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 yaitu tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat –syarat :

1. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
2. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
3. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
4. Pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan
5. Menghormati hak asasi manusia.

Menurut Pasal 17 UU No. 2 Tahun 2002, menentukan bahwa Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia menjalankan tugas dan wewenangnya di seluruh wilayah negara Republik Indonesia, khususnya di daerah hukum pejabat yang bersangkutan ditugaskan sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Di dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian ditentukan :

- 1. Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.*
- 2. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.*
- 3. Ketentuan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Pejabat Polisi Republik Indonesia senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut, Kepolisian Negara Republik Indonesia mengutamakan tindakan pencegahan.*

Dalam hubungannya dengan tugas dan wewenang Polisi, maka Kitab Undang – Undang Hukum Acara Pidana telah menempatkan kedudukan Polisi sebagai penyidik tunggal, dalam arti bahwa dalam Kitab Undang–Undang Hukum Acara Pidana hanya Polisi Negara – lah sebagai pejabat satu-satunya yang mempunyai monopoli dalam penyidikan tindak pidana umum.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, Kitab Undang – Undang Hukum Acara Pidana membedakan pengertian antara penyidik dan

penyelidikan. Disamping adanya perbedaan pengertian tersebut, antara penyidik dan penyidik terdapat pula kewenangannya masing-masing, sebagaimana yang telah diatur di dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 7 ayat

(1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

- a. Karena kewajibannya, penyidik mempunyai wewenang untuk :
 1. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
 2. Mencari keterangan dan barang bukti;
 3. Menyuruh berhenti seorang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
 4. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.
- b. Atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa :
 1. Penangkapan, larangan, meninggalkan tempat, penggeledahan dan penyitaan;
 2. Pemeriksaan dan penyitaan surat;
 3. Mengambil sidik jari dan memotret seorang;
 4. Membawa dan menghadapkan seorang pada penyidik.

Setelah penyidik selesai melaksanakan kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penyidik membuat dan menyampaikan laporan hasil pelaksanaannya kepada penyidik.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Sedangkan wewenang penyidik, sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yaitu :

- a. Menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
- b. Melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
- c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
- e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi.

- g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;*
- h. Mengambil sidik jari dan memotret seorang;*
- i. Mengadakan penghentian penyidikan;*
- j. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.*

Berdasarkan pada uraian dan ketentuan-ketentuan di atas, maka terlihat Polisi mempunyai peran yang cukup tinggi dalam penegakkan hukum pidana. oleh karena itu, Polisi mempunyai seperangkat tugas dan kewenangan yang tidak dimiliki oleh istitusi lain dalam sub sistem peradilan pidana (Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan, Advokat).

C. Tinjauan Umum tentang Kopolnas

1. Latar Belakang Sejarah Pembentukan Kopolnas

Pasca tumbangya kekuasaan rejim otoriter Orde Baru, yang ditandai dengan turunnya Soeharto dari kursi kepresidenan Republik Indonesia pada 21 Mei 1998, reformasi tata kelola keamanan menjadi salah satu prioritas dari agenda reformasi nasional. Sejumlah agenda dicanangkan untuk mendorong terwujudnya sektor keamanan sejalan dengan prinsip-prinsip tata kelola negara demokrasi. Salah satu agenda ini adalah reformasi Kepolisian Republik Indonesia.

Dalam negara demokrasi, akuntabilitas merupakan salah satu standar mutlak yang harus dipenuhi oleh setiap institusi negara, tidak terkecuali Polri. Apalagi Polri memiliki potensi unik bagi kehidupan demokrasi. Di satu sisi, ia dapat menjadi pengawal yang menjamin

tumbuh dan berkembangnya kehidupan demokrasi, namun di sisi lain, dengan kewenangan yang dimiliki ia dapat pula menjadi ancaman.⁷⁷

Pada masa Orde Baru, sistem keamanan nasional lebih ditujukan untuk menjaga kealngsungan kekuasaan rejim. Pembentukan berbagai lembaga keamanan, yang walaupun bernuansa “keamanan” namun diwakili oleh militer, seperti Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) dan Badan kordinasi Stabilitas Nasional (Bakorstanas) menjadi gambaran kecil kecenderungan dominasi militer di Indonesia saat itu. Sangat dominannya peran militer dalam sektor keamanan nasional ini tidak terlepas dari kebijakan Dwi Fungsi ABRI daat itu, yaitu ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan serta ABRI sebagai kekuatan sosial politik.

Rejim Orde Baru saat itu kemudian melakukan rekayasa politik pada institusi keamanan negara untuk tujuan keamanan dan stabilitas kekuasaannya. Polisi yang selayaknya berfungsi sebagai penegak hukum dan keteraturan sosial dikukuhkan berada di bawah kontrol militer (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Pertahanan Keamanan Negara, yang kemudian diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Di sini kepolisian terintegrasi ke dalam ABRI, di bawah naungan Departemen Pertahanan dan Keamanan. Format polisi keamanan Orde Baru

⁷⁷ Osse, Anneke, *Memahami Pemolisian*, edisi pertama, Jakarta, CV Rinam Antartika, 2003, hlm. 20

sebagaimana disebutkan di atas berimplikasi terhadap pengorganisasian elemen-elemen keamanan (militer dan kepolisian). Hal ini menunjukkan penegasan kecenderungan sistem (birokratik) otoritarian rejim Orde Baru saat itu.

Dalam ABRI, Kepolisian digabungkan menjadi satu dengan Tentara Nasional Indonesia (TNI-AD, TNI-AL, dan TNI-AU). Sebagai akibatnya, bias wewenang tidak dapat terhindarkan terjadi di tubuh lembaga Kepolisian, antara menjaga keamanan sekaligus penjaga pertahanan negara (kekuasaan Orde Baru tepatnya). Penggabungan Polri dan TNI juga berimplikasi pada tidak profesionalnya Polri karena tumpang tindih peran, tugas dan fungsi dengan TNI sebagai kekuatan pertahanan dan Polri sebagai kekuatan keamanan dalam negeri dan ketertiban. Penggabungan Polri dengan TNI juga kemudian membentuk kultur Polri yang materialistik. Hal ini terbangun dan tertanam melalui sistem pendidikan dan manajemen Polri. Menjadi tidak aneh bila pada masa itu anggota Polri kerap terlibat dalam tindak kekerasan dan pelanggaran HAM terhadap masyarakat.

Ironisnya, pada masa itu Polri seolah-olah menjadi “anak tiri” dalam ABRI. Dari segi anggaran, misalnya anggaran Polri seperti pada 1979 hanya 4,5 milyar, sementara harga sebuah pesawat Hercules AURI waktu itu berharga Rp 19 Milyar.⁷⁸ Peran pembinaan masyarakat diambil alih oleh peran aparat teritorial Angkatan Darat, seperti Kodam, Kodim,

⁷⁸ Jamin, *Kedudukan Kepolisian Negara RI dalam Sistem Ketatanegaraan Dulu, Kini, dan Esok*, Jakarta, PTIK Press, 2007, hlm. 29.

dan Babinsa. Dalam penegakan hukum pun Polri banyak sekali diintervensi oleh ABRI. Polri sebagai aparat penegak hukum dididik dan diintegrasikan ke dalam ABRI sehingga tugasnya hanya menjadi kepanjangan tangan dari militer yang mengabdikan pada kepentingan penguasa.

Memasuki era demokratisasi di Indonesia, polisi sebagai salah satu elemen sentral dalam masyarakat demokratis dianggap baru akan mampu mengintegrasikan dirinya dengan proses demokratisasi jika memenuhi tiga kondisi. *Pertama*, polisi menjadi subyek aturan hukum yang terbatas dari pengaruh penguasa dan kelompok-kelompok politik. *Kedua*, polisi dapat masuk ke dalam ruang-ruang kehidupan publik dengan kewenangan yang terkendali secara cermat. Dan *ketiga*, terejawantahkannya prinsip akuntabilitas publik.⁷⁹

Sebagai konsekuensi proses demokratisasi pasca tumbangannya kekuasaan Orde Baru, pemerintahan di era demokrasi yang juga didorong kuatnya desakan publik, berupaya menempatkan Polri pada posisi yang sesuai dengan tuntutan demokrasi. Dimulai dari dipisahkannya Polri dari TNI (Inpres No 2 Tahun 1999, TAP MPR Nomor VI Tahun 2000); menjadikan Polri sebagai lembaga non departemen (setingkat menteri) (TAP MPR Nomor VII/2000); menjadikan Polri mitra kerja Komisi DPR RI; mengubah struktur anggaran; dan juga kemudian dengan membentuk Lembaga Kepolisian Nasional.

⁷⁹ Farouk, Muhammad, *Komisi Kepolisian Nasional: Format masa Kini dan Rancangan Masa Depan*, Jakarta, 2005, hlm 58.

Sejalan dengan reformasi kepolisian, lahir produk hukum yang mengatur mengenai Polri melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri dan dibantu dengan berbagai peraturan-peraturan mengenai kepolisian. Selain mengatur tentang fungsi, tugas dan wewenang Polri, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polritelah mengamanatkan pembentukan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) sebagai bagian dari upaya penguatan pengawasan terhadap Polri.

Pembentukan Kopolnas ini merupakan sebuah konsekuensi perubahan bangunan dan aplikasi hukum nasional di era demokratisasi tersebut. TAP MPR Nomor VII /MPR/2000 yang diperkuat dengan Pasal 37 sampai dengan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, telah mengamanatkan dibentuknya lembaga pengawas eksternal Polri. Kedua legislasi ini merupakan bagian dari langkah progresif yang diambil pemerintahan pada era demokratisasi dalam rangka mengakomodasi tuntutan publik yang menginginkan adanya badan eksternal yang diharapkan dapat mendorong kemandirian, profesionalisme, dan akuntabilitas jajaran Polri.

Mekanisme pengawasan internal sebagai sumber akuntabilitas internal polisi, selama ini kerap dianggap tidak mampu berfungsi optimal. Dalam beberapa kejadian, misalnya mekanisme akuntabilitas internal justru dianggap sebagai sistem pertahanan diri dan impunitas untuk melindungi oknum-oknum anggota kepolisian yang bersalah. Hal

ini tidak mengherankan karena pada dasarnya pekerjaan polisi memiliki karakteristik sukar dikontrol, pengambilan keputusan transaksional yang sukar dilihat, dan adanya budaya melindungi sesama polisi.⁸⁰

Dengan demikian, keberadaan sebuah institusi pengawasan eksternal kepolisian di era demokratisasi sangat signifikan dan relevan jika didasarkan pada asumsi kerja kepolisian sebagai profesi yang sarat dengan kewenangan diskretif. Diskresi merupakan intisari kerja kepolisian dalam pelayanan publik, baik dalam hal penegakan hukum maupun pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum. Begitu krusialnya diskresi, sampai-sampai tanpa diskresi, aparat kepolisian tak ubahnya tubuh tanpa lengan, kaki, dan kepala. Diskresi, dengan demikian, laksana pisau bermata ganda. Ia merupakan titik sumbu keberhasilan kerja kepolisian, sekaligus titik rawan bagi berlangsungnya *abuse of power* personel kepolisian sendiri.⁸¹ Kekhawatiran itu diperkuat oleh catatan kelam yang menodai hubungan antara Polri dan masyarakat pada masa Orde Baru. Hal tersebut ditambah juga dengan kuatnya kritik masyarakat terhadap kinerja Polri secara umum.

Setelah tiga tahun menunggu dan tidak ada kejelasan realisasinya, baru di era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, tepat pada 7 Februari 2005, Kopolnas akhirnya dibentuk dengan diterbitkannya Peraturan Presiden (Perpres) No 17 Tahun 2005 tentang Kopolnas.

⁸⁰ Lundman, Richard J, *Police Behaviour, A Sociological Perspective*, New York, Oxford University Press, 1980.

⁸¹ Davis, KC, 1975, *Police Discretion*, Paper presented at the Law Summit III 2004 St. Sinpaul Minn

Mengacu pada Perpres itu, keanggotaan Kompolnas ditetapkan sebanyak sembilan orang yaitu Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan (Ketua merangkap anggota), Menteri Dalam Negeri (Wakil Ketua merangkap anggota), dan Menteri Hukum dan HAM, serta enam orang yang berasal dari tokoh masyarakat dan pakar kepolisian (anggota). Enam nama itu merupakan hasil saringan Presiden dari 12 nama (terdiri dari enam tokoh masyarakat dan enam pakar kepolisian) yang diusulkan Mabes Polri.

Dalam upaya menyaring 12 anggota Kompolnas, Mabes Polri membentuk satu Panitia Seleksi beranggotakan tujuh orang, dengan komposisi empat unsur Polri dan tiga unsur akademisi yang dipimpin oleh mantan Kapolri, Prof. Dr. Awaloedin Jamin. Selanjutnya, melalui Keutusan Presiden Nomor 50 Tahun 2006 untuk kali pertama diangkat Anggota Kompolnas yang bekerja untuk periode 2006-2009.

Lebih lanjut, pada tanggal 4 Maret 2011, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam masa jabatannya yang kedua sejak 2009, kembali menandatangani penerbitan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 untuk menggantikan Perpres Nomor 17 Tahun 2005 tentang Kompolnas.

2. Fungsi, Tugas, dan Wewenang Kompolnas

Pada pokoknya, fungsi Kompolnas adalah melaksanakan pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri. Pengawasan ini dilakukan

melalui kegiatan pemantauan dan penilaian terhadap kinerja dan integritas anggota dan pejabat Polri.⁸²

Tugas Kopolnas adalah :

- a. Membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri;
- b. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

Wewenang Kopolnas ditentukan di dalam Pasal 7 Perpres No 17

Tahun 2011 sebagai berikut :

- a) Mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengembangan sumber daya manusia Polri, dan pengembangan sarana dan prasarana Polri;
- b) Memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri;
- c) Menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.

Pengawasan (kontrol) menjadi bagian penting yang tidak dapat dikesampingkan dalam setiap tindakan dalam sistem peradilan pidana yang di dalamnya adanya lembaga-lembaga yang terlibat yaitu kepolisian, kejaksaan, lembaga peradilan, dan lembaga pemasyarakatan. Secara teoritik, istilah pengawasan didefinisikan sebagai setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai.⁸³

⁸² Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional

⁸³ Yesmil Anwar dan Andang, *Sistem Peradilan Pidana: Konsep, Komponen & Pelaksanaannya dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Bandung, Widya Padjajaran, 2009, hlm. 95

Dalam kamus bahasa Indonesia istilah "Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang diawasi".⁸⁴

Jadi pengawasan dapat disimpulkan sebagai proses kegiatan yang terus-menerus dilaksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian diadakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak. Selain itu suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata telah dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai. Dengan kata lain, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai terdapat kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya.

a) Tujuan Pengawasan

- 1) Untuk mengetahui apakah sesuatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang digariskan.
- 2) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu dilaksanakan dengan instruksi serta asas-asas yang telah ditentukan.
- 3) Untuk mengetahui kesulitan-kesulitan, kelemahan-kelemahan dalam bekerja.
- 4) Untuk mengetahui apakah kegiatan berjalan efisien.
- 5) Untuk mencari jalan keluar, bila ternyata dijumpai kesulitan-kesulitan dan kegagalan ke arah perbaikan.⁸⁵

b) Mekanisme Pengawasan

⁸⁴ Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986, hlm 2.

⁸⁵ Edward, <http://oaththinking.blogspot.com/2011/02/tujuan-pengawasan.html>, diakses tanggal 28 Mei 2014.

Menurut Edward, mekanisme pengawasan dapat dilaksanakan melalui bermacam-macam bentuknya, antara lain:⁸⁶

- 1) Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung, yaitu pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas yang mengamati, meneliti, memeriksa dan mengecek sendiri di tempat pekerjaan dan menerima laporan-laporan secara langsung pula, dilakukan dengan inspeksi. Pengawasan tidak langsung yaitu pengawasan yang diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, serta mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya;
- 2) Pengawasan preventif dan represif. Pengawasan preventif dilakukan melalui *preaudit* sebelum pekerjaan dimulai, misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan rencana kerja rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain. Pengawasan represif dilakukan melalui *post audit* dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya;
- 3) Pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal dapat dilakukan melalui komisi-komisi independen di dalam masing-masing lembaga yang mengawasi kinerja aparat-aparat dalam lembaga tersebut, sedangkan pengawasan eksternal dapat dilakukan melalui pengawasan lembaga peradilan (*judicial control*), pengawasan parlementer (*parlementary control*), dan pengawasan oleh anggota masyarakat (*supervisory control by members of the public*). Pengawasan juga tidak menutup kemungkinan terjadi lintas lembaga dalam sistem peradilan pidana yang terintegrasi menjadi bagian dari proses sistem peradilan pidana (*integrated criminal justice system*).

Menurut Ridwan HR, kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.⁸⁷

⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 96

⁸⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm, 110

Kewenangan dibagi kepada 2 (dua) macam, yaitu kewenangan prosedural dan kewenangan substansial. Kewenangan prosedural adalah kewenangan yang berasal dari peraturan perundang-undangan, sedangkan kewenangan substansial adalah kewenangan yang berasal dari tradisi, kekuatan sakral, kualitas pribadi dan instrumental.

Melihat pengertian di atas, maka kewenangan Kopolnas merupakan kewenangan prosedural yang ditentukan berdasarkan pada Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Kopolnas yaitu :

1. Mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengembangan sumber daya manusia Polri, dan pengembangan sarana dan prasarana Polri;
2. Memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri;
3. Menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka dapat diketahui sumber wewenang bagi Kopolnas adalah peraturan perundang-undangan dalam hal ini mendasarkan pada Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Kopolnas.

BAB III
PERAN KOMPOLNAS DALAM MELAKSANAKAN PENGAWASAN
TUGAS POKOK DAN FUNGSI POLRI DI BIDANG
PENEGAKAN HUKUM

A. Implementasi Efektivitas Pengawasan Kopolnas terhadap Tugas Pokok dan Fungsi Polri

Untuk mengetahui efektivitas peran Kopolnas dalam pelaksanaan pengawasan tugas pokok dan fungsi Polri, berikut ini penulis sampaikan data keluhan masyarakat terhadap fungsi Kepolisian dalam bentuk table.

Table 2
REKAPITULASI SKM BERDASARKAN FUNGSI KEPOLISIAN
PER BULAN TAHUN 2013

NO	SATWIL	JML SKM	SURAT MASUK					
			RESERSE	LANTAS	INTEL	BINAMITRA	SAMAPTA	LAIN-LAIN
1	JANUARI	95	81	1	0	0	0	13
2	FEBRUARI	46	32	0	0	0	0	14
3	MARET	41	32	3	0	0	0	6
4	APRIL	101	84	4	0	0	2	11
5	MEI	63	55	0	0	0	0	8
6	JUNI	57	47	0	0	0	0	10
7	JULI	63	52	2	0	0	0	9
8	AGUSTUS	1	1	0	0	0	0	0
9	SEPTEMBER	160	150	0	0	0	1	9
10	OKTOBER	98	92	2	0	0	0	4
11	NOVEMBER	91	84	2	0	0	1	4
12	DESEMBER	77	73	1	0	0	0	3
Jumlah :		893	783	15	0	0	4	91

Berdasarkan pada table data di atas, dapat diketahui bahwa jumlah keluhan/pengaduan masyarakat yang disampaikan kepada Kompolnas terhadap fungsi-fungsi Kepolisian pada Tahun 2013 adalah sejumlah 893 pengaduan. Dengan perincian sebagai berikut :

1. Pengaduan masyarakat terhadap fungsi Reserse sejumlah 783 (tujuh ratus delapan puluh tiga) pengaduan;
2. Pengaduan masyarakat terhadap fungsi Lalu Lintas sejumlah 15 (lima belas) aduan;
3. Pengaduan masyarakat terhadap fungsi Samapta sejumlah 4 (empat) aduan;
4. Jumlah pengaduan masyarakat dalam kategori fungsi lain-lain sebanyak 91 (Sembilan puluh satu) aduan.

Berdasarkan hasil perincian di atas, maka pengaduan masyarakat yang disampaikan kepada Kompolnas pada Tahun 2013, lebih banyak pengaduan terhadap fungsi Reserse.

Disamping data keluhan masyarakat yang disampaikan kepada Kompolnas terhadap fungsi-fungsi di Kepolisian, berikut ini penulis sampaikan juga data jenis keluhan masyarakat terhadap institusi Polri yang disampaikan kepada Kompolnas pada Tahun 2013.

Tabel 3
REKAPITULASI SKM BERDASARKAN JENIS KELUHAN
PER BULAN TAHUN 2013

NO	SATWIL	JML SKM	SURAT MASUK					KEKERASAN
			YAN BURUK	LAHGUN WEN	DISKRESI KELIRU	DISKRIM NASI	KORUPSI	
1	JANUARI	95	59	29	0	5	2	1
2	FEBRUARI	46	26	13	0	6	1	2
3	MARET	41	21	11	0	9	0	3
4	APRIL	101	68	30	0	3	0	7
5	MEI	63	49	13	0	1	0	0
6	JUNI	57	28	27	0	1	1	6
7	JULI	63	43	18	0	1	1	2
8	AGUSTUS	1	1	0	0	0	0	2
9	SEPTEMBER	160	87	64	0	8	1	2
10	OKTOBER	98	56	42	0	0	0	1
11	NOVEMBER	91	63	25	0	3	0	5
12	DESEMBER	77	48	26	0	3	0	2
Jumlah :		893	550	298	0	40	6	33

Berdasarkan pada data di atas, maka dapat diketahui terdapat 6 (enam) pokok/bentuk keluhan masyarakat yang disampaikan kepada Kompolnas terhadap kinerja dan profesionalisme Polri dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, yaitu :

1. Keluhan/pengaduan terhadap buruknya pelayanan;
2. Pengaduan mengenai penyalahgunaan wewenang;
3. Pengaduan mengenai diskresi yang keliru;
4. Pengaduan adanya diskriminasi;
5. Pengaduan terhadap adanya korupsi;

6. Kekerasan

Pengaduan masyarakat terhadap 6 (enam) jenis bentuk keluhan di atas yang disampaikan kepada Kompolnas pada Tahun 2013 sebanyak 893 (delapan ratus Sembilan puluh tiga) aduan keluhan, dengan perincian :

1. Pengaduan atas buruknya pelayanan Polri terhadap masyarakat sebanyak 550 (lima ratus lima puluh) aduan.
2. Pengaduan atas penyalahgunaan wewenang Polri sebanyak 298 (dua ratus Sembilan puluh delapan) aduan.
3. Pengaduan atas adanya diskriminasi sebanyak 40 (empat puluh) aduan.
4. Pengaduan atas adanya praktik korupsi sebanyak 6 (enam) aduan.
5. Pengaduan atas adanya kekerasan yang dilakukan oleh Polri sebanyak 33 (tiga puluh tiga) aduan.

Tabel 4
DATA SURAT MASUK
PER SATWIL TAHUN 2013

NO	SATWIL	JML	SURAT MASUK					
			SKM	SARAN	BUKAN SKM	AUDIENS I	BKK	TMS
1	NAD	6	6	0	0	0	0	0
2	SUMUT	138	131	0	2	0	1	4
3	SUMBAR	8	8	0	0	0	0	0
4	RIAU	34	30	0	2	0	1	1
5	KEP. RIAU	8	8	0	0	0	0	0
6	JAMBI	13	13	0	0	0	0	0
7	SUMSEL	38	35	1	0	0	1	1
8	BENGKULU	7	7	0	0	0	0	0
9	LAMPUNG	25	25	0	0	0	0	0
10	BABEL	11	11	0	0	0	0	0
11	METRO JAYA	175	169	0	2	0	2	2
12	JABAR	77	70	1	4	0	2	0
13	JATENG	69	62	1	1	1	2	2
14	DIY	16	16	0	0	0	0	0
15	BANTEN	8	8	0	0	0	0	0
16	JATIM	68	67	0	0	0	1	0
17	KALBAR	11	10	0	0	0	0	1
18	KALTIM	34	34	0	0	0	0	0
19	KALSEL	14	14	0	0	0	0	0
20	KALTENG	15	14	0	0	0	0	1
21	SULSEL	48	43	0	2	0	1	2
22	SULTRA	8	8	0	0	0	0	0
23	SULTENG	6	6	0	0	0	0	0
24	SULUT	23	23	0	0	0	0	0
25	GORONTALO	2	2	0	0	0	0	0
26	MALUKU UTARA	2	2	0	0	0	0	0
27	BALI	18	18	0	0	0	0	0
28	NTB	18	15	0	1	0	0	2
29	NTT	10	10	0	0	0	0	0
30	PAPUA	11	11	0	0	0	0	0
31	MALUKU	12	12	0	0	0	0	0
32	MABES POLRI	6	5	0	1	0	0	0
Jumlah :		939	893	3	15	1	11	16

Tabel 5
DATA SURAT MASUK
PER BULAN TAHUN 2013

N O	SATWIL	TOTAL SURAT	SURAT MASUK					
			SKM	SARA N	BUKAN SKM	AUDINESI	BK K	TMS
1	JANUARI	99	95	0	1	1	2	0
2	FEBRUARI	50	46	1	2	0	0	1
3	MARET	42	41	0	0	0	1	0
4	APRIL	109	101	1	3	0	0	4
5	MEI	64	63	0	1	0	0	0
6	JUNI	61	57	1	1	0	1	1
7	JULI	69	63	0	1	0	2	3
8	AGUSTUS	1	1	0	0	0	0	0
9	SEPTEMBER	164	160	0	1	0	0	3
10	OKTOBER	106	98	0	3	0	2	3
11	NOVEMBER	93	91	0	1	0	1	0
12	DESEMBER	81	77	0	1	0	2	1
JUMLAH		939	893	3	15	1	11	16

Berdasarkan data pada table di atas, dapat diketahui jumlah total surat yang masuk pada tahun 2013 sebanyak 939 (Sembilan ratus tiga puluh Sembilan) surat, dengan perincian :

1. Surat saran dan keluhan masyarakat sebanyak 893SKM;
2. Saran sebanyak 3 (tiga) surat;
3. Bukan SKM sebanyak 15 (lima belas) surat;
4. Melalui audiensi sebanyak 1 kali;
5. BKK sebanyak 11 surat;
6. TMS 16 surat.

Rekapitulasi saran dan keluhan masyarakat (SKM) berdasarkan jenis keluhan per satuan wilayah pada Tahun 2013, penulis deskripsikan sebagai berikut pada table di bawah ini,

Tabel 6
REKAPITULASI SKM BERDASARKAN JENIS KELUHAN
PER SATWIL TAHUN 2013

NO	SATWIL	JM L SK M	JENIS KELUHAN					KEKE RASA N
			YAN BURU K	LAHG UN WEN	DISKR ESI KELIR U	DISKRIMI NASI	KORU PSI	
1	NAD	6	3	2	0	1	0	0
2	SUMUT	131	80	39	0	11	1	11
3	SUMBAR	8	6	2	0	0	0	0
4	RIAU	30	18	11	0	1	0	2
5	KEP. RIAU	8	5	3	0	0	0	0
6	JAMBI	13	8	5	0	0	0	1
7	SUMSEL	35	18	14	0	1	2	0
8	BENGKULU	7	7	0	0	0	0	1
9	LAMPUNG	25	18	7	0	0	0	1
10	BABEL	11	4	7	0	0	0	1
11	METRO JAYA	169	122	46	0	0	1	5
12	JABAR	70	42	23	0	5	0	2
13	JATENG	62	37	20	0	4	1	1
14	DIY	16	10	6	0	0	0	1
15	BANTEN	8	6	2	0	0	0	0
16	JATIM	67	39	24	0	3	1	1
17	KALBAR	10	5	5	0	0	0	0
18	KALTIM	34	16	15	0	3	0	3

19	KALSEL	14	7	4	0	3	0	0
20	KALTENG	14	7	6	0	1	0	1
21	SULSEL	43	28	14	0	1	0	0
22	SULTRA	8	5	2	0	1	0	0
23	SULTENG	6	3	3	0	0	0	0
24	SULUT	23	13	9	0	1	0	0
25	GORONTAL O	2	1	1	0	0	0	0
26	MALUKU UTARA	2	1	1	0	0	0	0
27	BALI	18	11	6	0	1	0	1
28	NTB	15	9	5	0	1	0	0
29	NTT	10	5	5	0	0	0	0
30	PAPUA	11	8	3	0	0	0	0
31	MALUKU	12	5	7	0	0	0	1
32	MABES POLRI	5	2	1	0	2	0	0
Jumlah :		893	548	298	0	40	6	33

Tabel 7
DATA SURAT MASUK
PER BULAN TAHUN 2013

NO	SATWIL	TOTAL SURAT	SURAT MASUK					
			SKM	SARAN	BUKAN SKM	AUDIENSI	BKK	TMS
1	JANUARI	99	95	0	1	1	2	0
2	FEBRUARI	50	46	1	2	0	0	1
3	MARET	42	41	0	0	0	1	0
4	APRIL	109	101	1	3	0	0	4
5	MEI	64	63	0	1	0	0	0
6	JUNI	61	57	1	1	0	1	1
7	JULI	69	63	0	1	0	2	3
8	AGUSTUS	1	1	0	0	0	0	0
9	SEPTEMBER	164	160	0	1	0	0	3
10	OKTOBER	106	98	0	3	0	2	3
11	NOVEMBER	93	91	0	1	0	1	0
12	DESEMBER	81	77	0	1	0	2	1
Jumlah :		939	893	3	15	1	11	16

Tabel 8

REKAPITULASI PENANGANAN SKM PER SATWIL TAHUN 2013

NO	SATWIL	JMLH SKM	TINDAK LANJUT SKM								KRM KE PENGADU HSL KLARIFIKASI
			KIRIM KE POLDA	JWBN POLDA			JML	HSL KLARFKS I		JML KLA	
				DP	TT	T		S	BS		
1	NAD	6	4	2	2	0	4	3	2	5	9
2	SUMUT	131	112	20	18	2	40	17	17	34	74
3	SUMBAR	8	2	1	1	0	2	7	6	13	15
4	RIAU	30	26	4	9	0	13	9	3	12	25
5	KEP. RIAU	8	6	2	0	0	2	6	4	10	12
6	JAMBI	13	1	1	0	0	1	0	3	3	4
7	SUMSEL	35	31	2	5	1	8	6	6	12	20
8	BENGGULU	7	5	0	2	0	2	3	0	3	5
9	LAMPUNG	25	23	4	6	0	10	6	0	6	16
10	BABEL	11	11	1	3	2	6	2	1	3	9
11	METRO JAYA	169	121	15	16	1	32	0	0	0	32
12	JABAR	70	65	8	8	1	17	9	22	31	48
13	JATENG	62	57	10	21	0	31	1	4	5	36
14	DIY	16	13	0	5	0	5	5	1	6	11
15	BANTEN	8	6	3	2	0	5	2	3	5	10
16	JATIM	67	12	4	3	0	7	0	0	0	7
17	KALBAR	10	7	2	1	0	3	10	4	14	17
18	KALTIM	34	25	6	6	0	12	4	3	7	19

19	KALSEL	14	5	1	3	0	4	3	1	4	8
20	KALTENG	14	14	2	0	0	2	4	3	7	9
21	SULSEL	43	43	3	6	0	9	9	1	10	19
22	SULTRA	8	3	0	2	0	2	14	11	25	27
23	SULTENG	6	4	0	1	0	1	0	0	0	1
24	SULUT	23	19	1	5	0	6	4	1	5	11
25	GORONTALO	2	1	1	0	0	1	9	4	13	14
26	MALUKU UTARA	2	1	0	0	0	0	3	1	4	4
27	BALI	18	13	3	6	0	9	14	5	19	28
28	NTB	15	14	0	1	0	1	0	0	0	1
29	NTT	10	10	2	2	0	4	3	2	5	9
30	PAPUA	11	10	0	2	1	3	0	0	0	3
31	MALUKU	12	11	0	3	1	4	2	1	3	7
32	MABES POLRI	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Jumlah :		893	676	98	139	9	246	15 5	109	264	510

KETERANGAN :

- DP : DALAM PROSES S : SELESAI
 TT : TIDAK TERBUKTI BS : BELUM SELESAI
 T : TERBUKTI

Berdasarkan data pada tabel di atas menunjukkan bahwa masih banyaknya SKM (saran keluhan masyarakat) yang masuk di Kompolnas. Dan selama Tahun 2013 hanya diadakan audensi selama 1 (satu) kali hal ini tidak sebanding dengan banyaknya surat yang masuk di Kompolnas. Untuk

memperjelas suatu perkara memang diperlukan untuk diadakan audiensi karena hal ini akan melibatkan banyak pihak yang akan lebih mempermudah untuk menemukan titik permasalahannya mengapa terjadi hal demikian.

Berdasarkan data pada Tabel II dan III mengenai fungsi kepolisian ada 5 (lima) yaitu reserse, intel, samapta, binamitra, dan lintas. Dari beberapa fungsi ini, yang paling banyak dikeluhkan masyarakat kepada Kopolnas adalah fungsi Reserse. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja kepolisian di bidang reserse masih banyak terjadi penyimpangan atau kesalahan. Kopolnas dalam hal ini harus memberikan perhatian serius dalam bidang ini mengingat sangat riskannya terjadinya penyimpangan dalam perkara-perkara ini, yang akan merugikan pencari keadilan (*justiciable*).

Berdasarkan data pada Tabel III dapat diketahui ada 6 (enam) kriteria kesalahan anggota Polri yang dapat dilaporkan kepada Kopolnas dalam penanganan suatu perkara yaitu diantaranya pelayanan yang buruk, penyalahgunaan wewenang, diskresi yang keliru, diskriminasi, korupsi serta adanya kekerasan. Dari banyaknya kriteria tersebut pelayanan yang buruk merupakan tindakan kepolisian yang paling banyak dikeluhkan oleh masyarakat. Pelayanan yang buruk ini dapat berupa tindakan kepolisian yang tidak menanggapi adanya laporan/pengaduan dari masyarakat, atau penanganan perkara yang terlalu lama tidak diproses lebih lanjut dan sebagainya sehingga tidak jelas kepastian hukumnya.

Berdasarkan data pada Tabel VII menunjukkan kinerja Kopolnas dalam menangani keluhan masyarakat berupa saran dan keluhan masyarakat (SKM).

Bentuk SKM itu dapat berupa bentuk SKM dapat berupa pengetahuan secara langsung (misalnya, 1.000, 1.000 dan sebagainya), surat, email, dan pemberitaan media massa. Dari data tersebut dapat dilihat masih ada SKM yang belum mendapat tanggapan dari Kompolnas berkaitan dengan belum diterimanya surat ke Polda berdasarkan hasil pengujian wawancara ada beberapa yang tidak setuju setelah dilakukan klarifikasi namun tidak sedikit pula SKM yang dinyatakan belum selesai penanganannya. Hal tersebut dapat menjadi salah satu indikator kinerja Kompolnas kurang efektif dalam penanganan terhadap PIR melalui penanganan SKM tersebut karena sebagian besar SKM berdasarkan data yang terdapat dalam table-table di atas menunjukkan adanya pelayanan yang buruk yang dilakukan pihak polisi terhadap pelapor.

Tabel 9
Penilaian Kinerja Kompolnas Dibidang Penegakan Hukum

No	Nama	Lembaga	Kinerja Kompolnas	
			Efektif	Tidak efektif
1	Adi Susanto	Pengadu		V
2	Catur Saputra	Pengadu		V
3	Rojikin Subhan	Pengadu		V
4	Agus Slamet	LSM Humanis		V
5	Rokhmantono	LBH Fijar		V
6	Logan Siagian	Kompolnas		V
7	Gunawan Eko P	LBH Pers		V
8	Bambang Suaebi	Pengadu		V
9	Bahrain	YLBHI		V
10	Syafriadi Cut Ali	Anggota Kompolnas 2011-2016		V
11	M. Nasser	Anggota Kompolnas 2011-2016		V
12	Irjen Pol. Untung Rajab	Mantan Kapolda Metro Jaya	V	
13	Hamidah Abdurrahman	Anggota Kompolnas 2011-2016		V
14	Nicolas K	Pengamat Kepolisian		V
15	Brigjen Pol. Drs. Boy Rafli	Karo Penmas Polri	V	
16	Imam Yulianto	Dosen UPS		V

Berdasarkan data pada Tabel IX yaitu mengenai penilaian kinerja Kompolnas yang dilakukan peneliti dengan beberapa informan dapat terlihat bahwa kinerja Kompolnas masih belum efektif karena jumlah informan yang menyatakan sudah efektif jauh lebih sedikit dibandingkan dengan yang menyatakan belum efektif.

Selain data di atas berdasarkan laporan Kompolnas sendiri, pengaduan yang diterima Kompolnas dari Tahun 2008 sampai dengan Tahun 2012 berjumlah 6.060 kasus. Jumlah pengaduan terbesar terjadi sepanjang Tahun 2010 dengan jumlah kasus sebanyak 1.547, sementara jumlah pengaduan/laporan terendah adalah Tahun 2012 yakni sebanyak 476 kasus.⁸⁷

Sementara itu, jumlah pengaduan yang dilaporkan/pengaduan Kompolnas ke Polisi selama periode ini sebesar 5338 kasus. Dari jumlah tersebut, sebanyak 3039 kasus sudah mendapatkan respon, sementara yang belum mendapatkan respon berjumlah 2129 kasus. Dari jumlah itu, hanya 151 kasus yang terbukti dan 1779 kasus tidak terbukti serta 1109 sedang dalam proses.⁸⁸

Secara keseluruhan, jumlah pengaduan masyarakat yang diterima Kompolnas dapat dilihat dalam table berikut ini:⁸⁹

⁸⁷ Kompolnas, Laporan Rekapitulasi Saran Keluhan Masyarakat, Jakarta, Kompolnas, 2013.

⁸⁸ *ibid*

⁸⁹ *ibid*

Tabel 10

Tingkat Pengaduan Masyarakat kepada Kompolnas

Tahun	Jumlah Pengaduan	Kasus dikirim Ke Polri	Kasus Dijawab Polri	Belum Dijawab Polri	Dalam Proses	Tidak Terbukti	Terbukti
2008	1035	809	434	375	268	148	18
2009	1466	1455	1052	403	344	666	42
2010	893	676	346	330	98	139	9
2011	1536	1218	532	686	160	343	29
2012	1547	1526	911	615	277	583	51
2013	476	330	110	50	60	39	11
Total	6953	6014	3385	2459	1207	1918	160

Meningkatnya antusiasme masyarakat terhadap watak dan pekerjaan kepolisian di lapangan terbukti pada Tahun 2012, laporan masyarakat mengenai polisi ke Kompolnas menempati peringkat tertinggi. Akan tetapi, jumlah pengaduan menurun drastis pada Tahun 2013. Hal itu bias disebabkan karena masyarakat melihat bahwa Kompolnas tidak membawa perubahan berarti. Berkurangnya jumlah pengaduan pada Tahun 2013 walaupun pada Tahun 2011 meningkat hal itu dapat menunjukan sinyalemen merosotnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap kinerja Kompolnas dalam mengawasi Polri.

Pengawasan terhadap Polri sangat penting sebagai salah satu bagian dari upaya penegakan hukum dalam masyarakat. Namun upaya penegakan hukum bukan merupakan upaya yang mudah. Banyak faktor-faktor yang

mempengaruhi dalam upaya penegakan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto⁹⁰ seperti diuraikan pada penjelasan sebelumnya. Dalam hal ini, faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Kopolnas dalam melakukan pengawasan terhadap Polri sesuai dengan pendapatnya Soerjono Soekanto dapat diuraikan sebagai berikut:

1) faktor hukumnya

Apabila dilihat dari faktor hukumnya, Kopolnas diatur dalam Tap MPR No VII Tahun 2000, UU No 2 Tahun 2002, dan Perpres No 17 Tahun 2011. Namun dari keseluruhan aturan yang mengatur tersebut terlihat masih lemahnya pengaturan mengenai fungsi, tugas dan wewenang Kopolnas khususnya dalam hal tindak lanjut suatu pengaduan yaitu tidak diberikannya wewenang investigative maupun pemberian sanksi terhadap anggota Polri apabila terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana yang diadukan ke Kopolnas.

2) faktor penegak hukum

Penegak hukum seperti yang diketahui ada polisi, jaksa, hakim, dan advokat. Namun dalam hal ini Kopolnas sendiri yang bertindak atau memegang peran dalam mengawasi Polri sebagai upaya penegakan hukum. Oleh karena itu apabila dilihat dari segi ini factor yang mempengaruhi Kopolnas itu sendiri berasal dari keanggotaan Kopolnas yang dilihat kurang independen karena melibatkan unsure pemerintah di dalamnya dan juga dapat berasal

⁹⁰Soerjono Soekanto, *Loc. Cit.*, hlm, 10

dari secretariat di dalam Kompolnas itu sendiri berkaitan dengan kurangnya SDM.

3) faktor sarana

Sarana dalam hal ini dapat berupa segala macam sarana maupun prasarana yang dapat menunjang atau mendukung terciptanya penegakan hukum.

4) faktor masyarakat

faktor masyarakat juga berpengaruh terhadap kinerja Kompolnas dalam mengawasi Polri. Karena dalam hal ini masyarakatlah yang paling banyak memberikan pengaduan kepada Kompolnas mengenai berbagai macam tindakan Polri yang menimpa masyarakat. Selain itu dalam hal Kompolnas melakukan klarifikasi perkara pasti juga melibatkan masyarakat pengadu tersebut disamping para pejabat Polri sehingga dapat menemukan kebenaran atau perkara atau menemukan di mana letak kesalahan Polri. Jadi dalam hal ini harus ada peran aktif masyarakat dalam pengawasan Polri, karena terbatasnya jumlah anggota Kompolnas maupun SDM yang ada di sekretariat Kompolnas tidak sebanding dengan jumlah personil Polri.

5) faktor budaya

Faktor kebudayaan di sini dapat berupa kebudayaan dari lembaga Kompolnas itu sendiri, dari institusi Polri, maupun masyarakat. Namun faktor budaya yang sangat kental di sini dan sulit untuk

diubah yaitu budaya dari institusi Polri yang cenderung belum siap untuk diawasi.

Terselenggaranya pengawasan dalam sebuah institusi, yakni untuk menilai kinerja suatu institusi dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Oleh karena itu dalam setiap organisasi mutlak, bahkan rutin adanya sistem pengawasan. Dengan demikian pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat pada setiap tahapan operasional organisasi. Fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen atau administrasi dibidang penegakan hukum berlangsung maupun setelah berakhir untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi atau kerja. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan dalam bidang penegakan hukum yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin ditingkatkan dalam perwujudan manajemen/administrasi dibidang penegakan hokum berikutnya dilingkungan suatu organisasi/ unit kerja fungsi Serse atau fungsi penyidikan di Polri. Sebaliknya setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya baik dalam menyusun perencanaan maupun pelaksanaannya.

Mengingat pentingnya peranan dan fungsi Polri, maka sudah sepantasnya negara/pemerintah membentuk sebuah lembaga pengawas sekaligus penyusun kebijakan bagi Polri dalam hal ini adalah Lembaga

Kepolisian Negara. Lembaga Kepolisian Negara yang dalam melaksanakan peran dan fungsinya didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945 serta asas-asas dalam melaksanakan fungsi pengawasan pemerintahan yang baik.

- a. legalitas (asas yang selalu mendasari hukum yang berlaku: baik berupa hukum positif, hukum kebiasaan, hukum adat, dan hukum yang tidak tertulis);
- b. kepatutan (asas yang mengutamakan setiap perbuatan atau tindakan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan perasaan hukum masyarakat);
- c. keadilan (asas penyelenggaraan kepentingan umum harus menekankan pada aspek pemerataan, tidak diskriminatif dan keseimbangan antara hak dan kewajiban);
- d. non-diskriminasi (asas untuk menghargai persamaan derajat, hak, dan kewajiban dengan tidak membeda-bedakan, baik atas dasar agama, ras, etnis, suku bangsa, warna kulit, status sosial, afiliasi atau ideologi, dan lain sebagainya).;
- e. tidak memihak (asas yang mewajibkan penyelenggara Negara dan masyarakat untuk bersikap netral dan tidak adil);
- f. persuasif dan coersif (asas yang lebih mengedepankan upaya pendekatan pembinaan segenap warga negara masyarakat untuk mematuhi aturan hukum, penindakan pemaksaan hukum sifatnya bukan memberi ganjaran hukuman tetapi hanya sekedar tindakan pemaksaan demi dipatuhinya hukum);
- g. akuntabilitas (asas yang mewajibkan setiap perbuatan harus dapat dipertanggungjawabkan);
- h. transparan (asas keterbukaan sehingga setiap orang dapat mengetahui sesuatu informasi sepanjang tidak ditentukan lain oleh hukum);
- i. proporsional; (asas yang mengutamakan alat, kekuatan atau tindakan yang diterapkan dalam rangka pelaksanaan tugas harus senantiasa memperhatikan keseimbangan antara ancaman dan tindakan);
- j. keterbukaan;
- k. oportunitas (asas yang mengedepankan tindakan yang dilakukan harus pantas/tepat dilakukan, ditinjau dari aspek waktu yang tepat untuk penindakan dan cara yang pantas untuk menindak);
- l. kerahasiaan (asas yang mewajibkan penyelenggara Negara dan para pihak yang terkait untuk menjaga rahasia Negara maupun rahasia seseorang/sekelompok orang); dan
- m. partisipatif (asas pelibatan segenap potensi masyarakat/komponen bangsa melalui sinergi dengan unsur-unsur yang terkait).

Dikaitkan dengan teorinya Lawrence Friedman⁹¹ di mana bekerjanya hukum dipengaruhi oleh tiga faktor yaitu *legal structure*, *legal substance*, and *legal culture*. Dilihat dari *legal structure* Kompolnas mempunyai struktur kelembagaan yang kurang proporsional yaitu jumlah SDM yang tidak sebanding dengan banyaknya pengaduan-pengaduan yang ada, masih kentalnya unsur bekas anggota kepolisian dan pemerintah sebagai anggota Kompolnas. Dari segi *legal substance* pengaturan Kompolnas yang hanya diatur dalam Perpres sebagai payung hukum kurang kuat dalam menjalankan kewenangannya, selain itu mengenai fungsi, tugas dan wewenang Kompolnas dalam Perpres tersebut terlihat masih terbatas. Dilihat dari segi *legal culture* yaitu budaya hukum di mana di dalamnya terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat. Kultur hukum di sini dapat diasumsikan kultur dalam lembaga itu sendiri maupun masyarakat luas terhadap Kompolnas. Kultur di sini bisa datang dari masyarakat atau pun dari polisi itu sendiri. Kultur polisi dalam penegakan hukum pidana khususnya belum siap diawasi oleh pengawas eksternal. Itulah sebabnya fungsi pengawasan Kompolnas belum efektif yang terlihat dari banyaknya laporan masyarakat terkait pelanggaran polisi yang tidak terselesaikan. Masyarakat itu sendiri kehilangan rasa kepercayaannya terhadap institusi Polri atas masalah-

⁹¹Esmi Warassih Puji rahayu, *Loc. Cit.*, hlm, 29

masalah yang dihadapi, sedangkan terhadap Kompolnas masyarakat, khususnya yang mengadukan masalahnya ke Kompolnas merasa kecewa dengan masih banyaknya pengaduan yang belum tersentuh atau terselesaikan oleh Kompolnas.

Sedangkan dari teori yang dikemukakan oleh Fuller⁹² seperti yang diuraikan dalam Bab sebelumnya apabila dikaitkan dengan efektivitas Kompolnas dalam kewenangannya mengawasi anggota Polri dapat dikatakan belum efektif. Hal ini didasarkan pada dalam aturan yang mengatur mengenai Kompolnas itu sendiri yaitu Perpres No 17 Tahun 2011 masih banyak kelemahan-kelemahan yang terlihat terutama mengenai fungsi, tugas dan wewenang Kompolnas. Selain itu juga dari segi keanggotaan mendapat sorotan yang kemungkinan secara tidak langsung dapat berpengaruh.

Tap MPR No VII Tahun 2000 sebenarnya mengamanatkan kalau pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional atau yang sekarang disebut Kompolnas harus diatur dengan undang-undang bukan hanya dengan Perpres. Hal ini dimaksudkan agar mempunyai legitimasi yang lebih kuat. Sehingga Kompolnas dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya akan lebih mempunyai kekuatan. Hal ini tidak sejalan dengan lembaga-lembaga pengawas yang ada di Indonesia yang pengaturannya sudah diatur dengan undang-undang dengan fungsi, tugas dan wewenang yang lebih mempunyai kekuatan dalam menjalankan fungsinya yaitu seperti Komisi Yudisial, Komnas HAM, dan sebagainya.

⁹²*Ibid.*, hlm, 30

Dari pendapat Robert B. Seidmen⁹³ seperti yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya tersebut dapat diuraikan ke dalam dalil-dalil yang dikutip oleh Satjipto Raharjo sebagai berikut:

- a. Setiap peraturan hukum memberi tahu tentang bagaimana seorang pemegang peran (*role occupant*) itu diharapkan bertindak;
- b. Bagaimana seorang pemegang peran itu akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga pelaksana hukum serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya;
- c. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari para pemegang peran;
- d. Bagaimana para pembuat hukum itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologi, dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan-umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

Mendasarkan pada dalil-dalil di atas dapat diuraikan lebih lanjut bahwa dalam hal ini Kopolnas sebagai pemegang peran yang menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya dalam mengawasi tugas Polri dalam bidang penegakan hokum. Setiap peraturan hukum memberi tahu tentang bagaimana seorang pemegang peran (*role occupant*) itu diharapkan bertindak. Kopolnas bertindak sesuai dengan Perpres No 17 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 yang mengatur mengenai Kopolnas.

Tindakan Kopolnas dalam bertindak mengawasi Polri merupakan suatu respon dari adanya peraturan yang mengaturnya. Dengan menangani SKM sebagai salah satu tugas dari Kopolnas merupakan bentuk konkret dari kinerja Kopolnas dalam pengawasan Polri. Namun dalam menjalankan

⁹³ *Ibid*, hlm 26.

tugas dan fungsinya tidak menutup kemungkinan kalau pemegang peran yaitu Kompolnas dan penegak hukum mendapat pengaruh-pengaruh dari luar yaitu adanya faktor-faktor personal dan sosial. Hal tersebut dapat berupa faktor dari dalam Kompolnas itu sendiri, faktor sosial, ekonomi, politik, dan juga faktor yang datang dari masyarakat yang mempengaruhi pemegang peran dalam menjalankan fungsi dan tugasnya.

Dapat diketahui bahwa setiap pemegang peran ditentukan tingkah lakunya oleh pola peranan yang dimainkan baik oleh norma-norma hukum maupun oleh kekuatan-kekuatan di luar hukum. Selain itu, tampak pula peranan dari kekuatan-kekuatan personal dan sosial ini termasuk kompleks suatu tatanan lainnya. Hasil akhir dari pekerjaan tatanan dalam masyarakat tidak hanya ditentukan oleh hukum semata, akan tetapi juga oleh ketentuan-ketentuan personal dan sosial lainnya.⁹⁴

Berkaitan dengan peran sebagai tempat individu dalam hubungan sosial, Stryker yang dikutip oleh Munir Fuady⁹⁵, membangun teori peran dengan menggunakan beberapa prinsip umum sebagai berikut :

- a. Tindakan manusia (*actor*) tergantung pada dunia yang telah dinamai dan diklasifikasikan. Melalui interaksi dengan orang-orang lain, aktor mempelajari bagaimana cara menggolong-golongkan dunia dan bagaimana cara mereka bertindak terhadap dunia.
- b. Aktor mempelajari simbol-simbol yang digunakan untuk menentukan posisi sosial dalam pengertian struktural. Ada komponen morfologis dari struktur sosial yang relatif stabil. Tetapi "peran" juga penting sebagai perilaku bersama yang dihubungkan dengan posisi sosial.
- c. Struktur sosial berskala luas (yang merupakan pola perilaku yang terorganisasi) menempati kedudukan yang penting. Struktur sosial merupakan kerangka tempat para aktor bertindak.

⁹⁴ Satjipto Raharjo, *Hukum dan Perubahan.... Op. Cit.*, hlm 36.

⁹⁵ Munir Fuady, *Teori-Teori dalam Sosiologi Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2011, hlm 301-302.

- d. Ketika aktor bertindak dalam struktur sosial tersebut, mereka berperilaku dan memosisi dirinya sendiri dalam struktur tersebut.
- e. Ketika aktor berinteraksi, dia mendefinisikan situasi dengan mengaplikasikan nama-nama terhadapnya, terhadap peserta, terhadap dirinya sendiri, dan terhadap ciri-ciri khusus dari situasi. Penetapan situasi ini kemudian digunakan oleh aktor untuk mengorganisasi perilaku dirinya sendiri.
- f. Perilaku sosial tidak ditentukan oleh makna sosial, meskipun ada paksaan dari makna sosial tersebut. Yang berlaku adalah teori *role making* dimana aktor tidak semata-mata menerima saja suatu peran, melainkan mereka berpikiran aktif dan kreatif terhadap peran mereka.
- g. Struktur sosial juga membatasi hingga di tingkat mana suatu peran boleh diciptakan, jadi tidak hanya menerima begitu saja peran tersebut. Ada struktur sosial tertentu yang memungkinkan aktor lebih kreatif, tetapi ada juga sebaliknya.

Selain itu, berkenaan dengan peran Maurice Duverger⁹⁶ menjelaskan bahwa setiap manusia memegang banyak sekali posisi sosial. Setiap posisi ini menampilkan kesempatan bagi suatu seri hubungan-hubungan sosial. Setiap posisi ini menampilkan kesempatan bagi suatu seri hubungan-hubungan sosial. Bidang hubungan sosial ini adalah pada prinsipnya sesuatu yang bisa dibayangkan orang sama sekali terlepas dari individu yang menduduki posisi tersebut. Kedudukan sosial yang tersebut dinamakan status. Bagi setiap status ada sejumlah pola tingkah laku yang diharapkan dari individu, yang memegang posisi dan serentak atribut-atribut tertentu yang seharusnya dimiliki. Diartikan sebagai peranan adalah atribut sebagai akibat dari status dan perilaku (tindakan) yang diharapkan oleh anggota-anggota lain dari masyarakat pemegang status. Singkatnya peranan hanyalah sebuah aspek dari status. Stotzel mengatakan bahwa status adalah pola tindakan (perilaku) kolektif yang diharapkan oleh orang lain terhadap individu. Setiap orang

⁹⁶Maurice Duverger, *Sosiologi Politik*, Penerjemah Daniel Dakhidae, Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1998, hlm 101-102.

adalah pelaku di dalam masyarakat dimana ia hidup yang harus memainkan beberapa peran dalam hubungan sosial.

Peran seseorang atau satu lembaga mempunyai pengaruh terhadap aktifitas pihak lain atau lembaga tersebut. Pengaruh ini dalam bentuk dorongan agar lembaga tersebut lebih efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Komisi Kepolisian Nasional yang mempunyai fungsi sebagai pengawas fungsional mempunyai kewenangan untuk menilai kinerja Polri agar Polri dalam menegakan hukum bekerja secara profesional.

Melihat fungsi dan kewenangan Kompolnas tersebut, tampak diketahui bahwa Kompolnas mempunyai peran strategis untuk mewujudkan Polri mempunyai integritas yang baik dan profesional dalam menegakan hukum. Namun pada kenyataannya, Kompolnas sebagai lembaga pengawas eksternal Polri belum menunjukkan keberhasilan yang diharapkan. Hal ini sebagaimana pada data yang telah penulis sampaikan di atas, masih banyaknya Kompolnas menerima pengaduan dari masyarakat terkait dengan kinerja Polri.

Setiap peran mengandung sejumlah kewajiban dan menjelaskan kewajiban sesuai dengan peran yang dimiliki, berarti ikut membangun, memelihara dan menjaga eksistensi sistem sosial secara keseluruhan. Sistem sosial dilihat secara fungsional, mengandung sanksi-sanksi atas kewajiban yang merupakan konsekuensi peran yang dimiliki individu-individu serta memberikan berbagai imbalan yang merupakan pendorong bagi individu-individu yang menjadi pelaku dari suatu peran. Dengan demikian peranan

merupakan aspek yang dinamis dari status (kedudukan). Apabila seseorang melaksanakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan peranan. Peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya. Pentingnya peranan adalah mengatur perikelakuan seseorang dan juga bahwa peranan menyebabkan seseorang pada batas-batas tertentu dapat meramalkan perbuatan-perbuatan orang lain. Sehingga dengan demikian orang yang bersangkutan akan dapat menyesuaikan perikelakuan sendiri dengan perikelakuan orang-orang sekelompoknya.⁹⁷

Menurut Soerjono Soekanto⁹⁸ sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya, berbicara mengenai derajat efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan warga masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya. Oleh karena itu, Soerjono Soekanto membuat asumsi bahwa taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.

Kelemahan mendasar yang melingkupi institusi kepolisian dalam menjalankan kinerjanya terletak pada perubahan keluasan tugas yang dimilikinya pasca reformasi tidak diimbangi dengan struktur kontrol yang memadai terhadap institusi ini. Institusi besar ini bertumpu pada kontrol dari

⁹⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali, 1983, hlm 238.

⁹⁸ *Ibid.*, hlm, 239

rekan-rekannya sendiri di dalam, sementara pada lain sisi institusi ini (pasca reformasi) acapkali menekankan wacana soliditas dan solidaritas. Sehingga misi reformasi dengan kerangka dasar demokratisasi, yaitu keterlibatan atau partisipasi masyarakat atas institusi publik menghadapi 'ego sektoral' sebagai persoalan serius. Konsekwensinya, aduan-aduan masyarakat terhadap institusi kepolisian yang sesungguhnya mengganggu citra insitusi ini justru berhenti di tangan rekan-rekannya sendiri. Paling serius aduan-aduan masyarakat terhadap insitusi ini direspon dalam aksentuasi kreatif, tidak mempunyai implikasi yang mengikat atas tindakan kesalahan anggota yang mencederai institusi ini, seperti tidak menanggapi laporan/pengaduan masyarakat tidak secara professional, Polisi sering digunakan sebagai alat pihak-pihak tertentu dalam menyelesaikan perkara perdata dibawa keranah pidana. Hal yang mendasar adalah dikarenakan desaign Kopolnas hanya sebatas memberikan input kepada Presiden. Tanpa mempunyai kekuatan advokasi yang sesungguhnya peran ideal pada menjaga kehormatan institusi kepolisian.

Kopolnas dibentuk untuk mengawasi kinerja Polri. Tindakan ini dilakukan dengan menerima keluhan dan saran dari masyarakat untuk kemudian disampaikan kepada Presiden. Melalui mekanisme ini aneka penyimpangan yang dilakukan oleh anggota Polri seperti penganiayaan, peleceha, rekayasa perkara, dan permainan uang dapat terdeteksi. Dalam kenyataannya kinerja Kopolnas dalam menerima saran dan keluhan masyarakat pun masih dipertanyakan. Begitu juga halnya dengan

efficacy fungsi tersebut, khususnya mengingat terbatasnya Kompolnas untuk menindaklanjuti keluhan-keluhan masyarakat itu.

Merujuk pada data diatas dan berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas dikaitkan dengan teori-teori yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat efektivitas suatu lembaga atau institusi maka, jelas kinerja Kompolnas dalam pengawasan terhadap Polri masih belum efektif, baik secara umum maupun secara khusus dalam bidang penegakan hukum refresif.

B. Hambatan Kinerja Kompolnas dalam Pengawasan terhadap Polri

Jenis penyimpangan yang kemungkinan terjadi pada Polri terdapat dalam tahap pelaksana tugas dan wewenang kepolisian. Oleh karena itu, tugas dan kewenangan polisi seperti tahap penindakan kasus seperti pemanggilan, penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan, penangkapan perlu mendapat pengawasan yang ketat dari Kompolnas termasuk masyarakat luas atau publik. Pada tahap ini, proses penyelidikan dan penyidikan perkara yang dilakukan polisi dalam rangka menegakkan hukum justru sering bertentangan dengan hukum. Pada tahap ini, kasus-kasus yang sering terjadi adalah penyiksaan, penangkapan sewenang-wenang, pelecehan seksual, pemerkosaan, perampokan, pemerasan, makelar kasus. Bidang operasional di kepolisian, Reserse dan Brimob adalah dua spesialisasi operasional paling berpeluang melakukan pelanggaran HAM. Pelanggaran HAM bisa terjadi dalam bentuk penahanan atau pengeluaran sangkaan yang terlalu cepat.

Selain itu, penanganan dan pengelolaan yang berhubungan dengan lalu lintas jalan raya seperti surat tanda nomor kendaraan (STNK), surat ijin mengemudi (SIM), buku pemilikan kendaraan bermotor (BPKB), polisi seharusnya mendapat pengawasan yang ketat. Karena wilayah ini bersentuhan langsung dengan uang, kewenangan polisi di bagian ini menjadi sangat mudah disalahgunakan untuk memperkaya diri. Masyarakat bisa jadi menyaksikan bahkan pernah mengalami sampai sejauh ini, kasus penyelesaian perkara di pinggir jalan terkait pelanggaran lalu lintas tanpa melalui peradilan seringkali dilakukan oleh Polisi. Di samping itu, pengurusan SIM, STNK, PKB masih mempraktikkan bayar lebih jika ingin urusan cepat, dengan mengabaikan prosedur yang sudah ditetapkan oleh Polri. Kejadian seperti ini tidak hanya terjadi di pusat kekuasaan, namun juga marak terjadi di berbagai daerah.

Penggunaan anggaran di kepolisian perlu mendapat pengawasan yang ketat dari publik, sebab UU No 2 Tahun 2002 belum mengatur dengan tegas sumber-sumber operasional keuangan institusi Polri. Keterbatasan dana operasional seringkali menjadi alasan utama kepolisian untuk memanfaatkan dan memperoleh sumber keuangan yang tidak benar dari pihak ketiga. Sangat disayangkan karena penggunaan keuangan yang benar dari sumber yang tidak benar ini kerap kali menjadi sumber penyimpangan di lembaga kepolisian dan memasung kinerja lembaga tersebut. Sampai sejauh ini Kompolnas tidak terlibat dalam pengawasan kebijakan anggaran sehingga pengawasan difokuskan pada apakah anggaran di kepolisian diperoleh dari sumber yang

sah, atau apakah penggunaan anggaran tersebut sesuai dengan peruntukannya atau sebaliknya.

Terhadap anggota kepolisian perlu diawasi terutama berkaitan dengan pendapatan polisi. Ada beberapa anggota polisi, baik berpangkat perwira maupun bawahan memiliki pendapatan yang tidak wajar. Rekening yang tidak wajar anggota kepolisian begitu banyak ditemukan. Tidak wajar karena jumlah uang tersimpan direkening mereka tidak sesuai dengan pendapatan yang mereka peroleh bekerja pada Kepolisian. Oleh karena itu, pengawasan terhadap rekening anggota Polri harus dilakukan untuk mencegah para anggota kepolisian memperoleh sumber penghasilan yang tidak wajar. Kepolisian diharapkan menjadi contoh bagi penyelenggara pemerintahan yang baik.

Berdasarkan hasil wawancara dengan berbagai sumber mengenai hambatan-hambatan Kompolnas dalam melakukan pengawasan terhadap Polri khususnya dalam bidang penegakan hukum dapat diperoleh data, sebagaimana tertera dalam table di bawah ini.

Tabel 11
Hambatan kinerja Kopolnas

No	Nama	Lembaga	Alasan
1	Agus Slamet	LSM "Humanis"	<p>Anggota Kopolnas itu tidak secara permanen, dipilih secara periodik, oleh karenanya wajar jika anggota Kopolnas gonta-ganti. Dengan anggota Kopolnas yang gonta-ganti ini, sudah tentu ada perubahan-perubahan kebijakan. Sedangkan Kepolisian bersifat permanen, jadi dalam posisi seperti ini, menjadi hal yang wajar bila keberadaan Kopolnas dipandang 'sebelah mata' oleh Kepolisian.</p>
2	Catur Saputra	Pengadu	<p>Banyak kasus yang diajukan ke Kopolnas tidak jelas penyelesaiannya. Dia galak tapi tidak menggigit. Fungsi Kopolnas hanya sebatas memberi pertimbangan kepada Presiden mengenai arah kebijakan Polri, anggaran, sumber daya manusia dan menerima pengaduan masyarakat.</p>
3	Rojikin Subhan	Pengadu	<p>Penanganan pengaduan di</p>

			Kompolnas tidak efisien, karna waktu dalam penyelesaian dan mengklarifikasi permasalahan yang saya adukan memakan waktu lama
4	Bambang Widodo Umar	Pengamat Kepolisian	Dalam UU No 2 Tahun 2002 Kompolnas secara kelembagaan masih melekat pada lembaga Kepolisian. Bagaimana mereka mengawasi polisi? Kantornya saja ada di kantor Polisi. Tentu hasilnya tidak fair dan akan cenderung subyektif. Komposisi keanggotaan Kompolnas sendiri masih diisi oleh ppersonel-personel dari pemerintahan dan Polri. Seharusnya diisi oleh figur-figur independen.
5	Rokhmantono	LBH "Fijar"	Posisi Kompolnas berada di bawah Presiden. Secara kelembagaan, Kompolnas masih bagian dari pemerintahan dan dibentuk berdasarkan peraturan presiden. Posisi ini menjadikan Kompolnas tidak independen. Komposisi keanggotaan Kompolnas sebagaimana

			adalah pejabat pemerintahan dan mantan anggota kepolisian. Kopolnas dibuat hanya untuk pemenuhan undang-undang.
6	Logan Siagian	Kopolnas	Kopolnas memiliki kewenangan yang kecil bila dibandingkan dengan kewenangan polisi yang cukup besar. Perangkat hukum yang mengatur Kopolnas yakni UU No 2 Tahun 2002 belum mengatur kewenangan pengawasan terhadap anggaran kepolisian. Kopolnas belum bisa mandiri dan independen karena undang-undang masih seperti ini.
7	Gunawan Eko Prabowo	Pos Kota	Kopolnas kurang efektif, karena diberi tugas dan kewajiban untuk memantau etika, disiplin dan pelanggaran hukum di lingkungan kepolisian. Kopolnas cuma galak di media massa, tapi belum tentu direspon Polri.
8	Bambang Suaebi	Pengadu	Wibaga Kopolnas masih dianggap rendah oleh kepolisian karena beberapa

			<p>alasan independensi, kewenangan Kompolnas tidak ada dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, investigasi dan memberi sanksi kepada oknum yang melanggar disiplin dan melakukan tindak pidana.</p>
9	Bahrain	YLBHI	<p>Apa yang dikerjakan Kompolnas sekarang sudah jauh dari semangat reformasi kepolisian yaitu terbentuknya pengawasan independen terhadap kinerja kepolisian. Posisi Kompolnas hanya bertanggung jawab kepada presiden, bukan pada pengguna jasa kepolisian. Karena Kompolnas bagian dari pemerintahan dan Kompolnas sendiri hanya ada di tingkat nasional/tingkat pusat.</p>
10	Brigjen Pol. Drs. Boy Rafi	Karo Penmas Polri	<p>Kompolnas mempunyai peran yang sangat strategis, dan cukup efektif untuk mengawasi kinerja Polri, sekalipun secara internal Polri mempunyai lembaga/fungsi pengawasan. Akan tetapi saat ini, Kompolnas perlu lebih</p>

			ditingkatkan keberdayaannya.
11	M. Nasser	Anggota Kopolnas 2011- 2016	Kopolnas tidak memiliki kewenangan investigasi, memberikan sanksi. Selain itu Kopolnas juga tidak memiliki kewenangan yang terkait dengan regulasi anggaran, promosi kenaikan pangkat bagi polisi dan pengelolaan sumber daya manusia serta sarana dan prasarana Polri.
12	Hamidah Abdurrahman	Anggota Kopolnas 2011- 2016	Karena hanya berupa Peraturan Presiden, jadi masih jauh di bawah UU.
13	Irjen Pol. Untung Rajab	Mantan Kapolda Metro Jaya	Peran Kopolnas sudah efektif terbukti masih banyaknya pengaduan masyarakat berkaitan dengan banyaknya anggota Polisi yang menyalahgunakan kewenangan (<i>abuse of power</i>)
14	Nicolas Karundeng	Pengamat Kepolisian	Kopolnas belum efektif karena kewenangan dan independensinya juga tidak jelas. Fungsi pengawasan sejauh ini tidak jelas hasilnya,

			apakah laporan Kopolnas itu dibaca/diperhatikan oleh Presiden atau tidak. Apalagi Kopolnas boleh dikatakan tidak pernah ketemu Presiden kecuali pada saat pelantikan.
15	Andi Susanto	Pengadu	Keberadaan Kopolnas tidak dapat menciptakan Polisi lebih baik, nyatanya, jelas-jelas dalam kasus yang saya adukan anggota Polisi tersebut melakukan pelanggaran, tapi malah anggota Polisi tersebut memperoleh promosi jabatan.
16	Imam Yulianto	Dosen	Kewenangan Kopolnas hanya sebatas menerima pengaduan masyarakat, memberikan masukan kepada presiden terkait anggaran dan kebijakan tentang kepolisian. Selain itu, tugas-tugas tersebut tidak terdengar gemanya sejauh ini berkenaan dengan rekomendasi yang dihasilkan. Pola hubungan institusi kepolisian dan Kopolnas tidak jelas.

Bila disederhanakan pendapat para narasumber tersebut, maka intinya adalah eksistensi Kompolnas dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya belum efektif. Ketidakefektifan Kompolnas terkendala oleh beberapa hal yaitu diantaranya minimnya fungsi dan kewenangan, persoalan independensi serta komposisi keanggotaan Kompolnas.

Tugas dan fungsi Kompolnas sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Perpres No 17 Tahun 2011 sesungguhnya hanya terbatas kegiatan pemantauan dan memberi pertimbangan kepada Presiden mengenai tugas dan kegiatan kepolisian. Terkait dengan tugas dan wewenang Kompolnas sebagaimana diatur dalam Pasal 7 point a,b, dan c Perpres No 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian nasional maka wewenang Kompolnas ada tiga yaitu :

1. Memberikan saran kepada presiden berkaitan dengan anggaran serta pengembangan sarana dan prasarana;
2. Memberikan pertimbangan kepada presiden dalam mewujudkan polisi yang profesional dan mandiri;
3. Menerima saran dan keluhan dari masyarakat.

Dengan demikian, jelas bahwa Kompolnas hanya sebatas memberi pertimbangan kepada presiden mengenai kebijakan, anggaran dan menerima pengaduan masyarakat. Keterbatasan ini menjadi penyebab ketidakefektifan Kompolnas sebagai lembaga pengawas dalam bidang penegakan hukum. Dengan kata lain, Kompolnas menerima laporan dari masyarakat,

mengumpulkan informasi lalu meneruskannya kepada presiden atau institusi Polri secara langsung.

Dalam menjalankan tugasnya, Kompolnas dapat meminta data dan keterangan kepada anggota dan pejabat di lingkungan Polri, instansi pemerintah, masyarakat, serta pihak lain yang dianggap perlu. Dalam menjalankan kewenangannya, Kompolnas dapat mengikuti gelar perkara, pemeriksaan ulang, melakukan klarifikasi ulang atas saran dan atau keluhan masyarakat serta pemeriksaan dugaan pelanggaran disiplin dan kode etik.

Wewenang tersebut di atas belum memadai dan fungsi utama hanya sebagai pemberi pertimbangan kepada presiden sama sekali tidak menyelesaikan masalah. Problem sebenarnya adalah Kompolnas tidak memiliki tugas dan wewenang untuk investigasi atas pengaduan masyarakat terhadap penyimpangan yang dilakukan oleh kepolisian. Selain itu, statusnya yang tidak independen turut berperan dalam memasung ruang gerak lembaga ini. Oleh karena itu, tidak diragukan lagi bahwa pemberian kewenangan yang diperluas akan sangat menentukan kinerja Kompolnas. Kewenangan ini adalah kewenangan investigasi atas dugaan penyimpangan yang dilakukan anggota Polri. Pemberian kewenangan ini diyakini sangat efektif dalam upaya mendorong penegakkan disiplin di tubuh kepolisian dan menjadi mekanisme kontrol untuk mencegah para personel kepolisian dari melakukan tindakan melawan hukum. Tanpa pemberian kewenangan yang luas, laporan masyarakat kepada Kompolnas tidak banyak membawa manfaat.

Fakta ini belum memenuhi amanat reformasi yang menempatkan lembaga pengawas eksternal kepolisian sebagai lembaga yang bekerja mengawasi kinerja kepolisian dalam rangka melayani, menjaga ketertiban dan menegakkan hukum dilakukan melalui pengawasan perilaku anggota kepolisian, memberikan koreksi, melakukan penyelidikan dan penyidikan serta memberikan sanksi terhadap anggota kepolisian yang melanggar kode etik dan peraturan Polri.⁹⁸

Independensi Kompolnas juga masih menjadi sorotan publik. Posisi Kompolnas yang berada di bawah Presiden dan komposisi anggotanya yang didominasi oleh pemerintah dan mantan anggota kepolisian merupakan alasan dibalik keraguan akan independensi lembaga ini. Seperti diketahui, komposisi anggota Kompolnas terdiri dari wakil-wakil pemerintah, tokoh masyarakat dan ahli kepolisian.

Komposisi pengurus Kompolnas terdiri dari sembilan anggota yang terdiri dari Menko Polhukam, Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM dan wakil masyarakat sipil yang selama ini diwakili oleh bekas anggota Kepolisian. Dengan komposisi ini, pengawasan Kompolnas hasilnya tentu tidak fair dan cenderung subjektif.

Peraturan Presiden yang mendasari pembentukan Kompolnas turut menjadi penyebab tidak efektifnya kinerja Kompolnas. Dengan meletakkan Kompolnas dibawah Presiden, maka secara struktural organisasi, Kompolnas menjadi bagian dari pemerintahan. Posisi ini sangat mendistorsi pengaduan

⁹⁸Wawancara dengan Harris dari Kontras tanggal 24 April 2014

masyarakat khususnya yang berkaitan dengan kekuasaan. Pengawas dan lembaga yang diawasi berada dalam posisi yang sejajar. Dengan kata lain, bahwa Kompolnas sebagai pengawas eksternal kepolisian mestinya memiliki posisi yang independen. Oleh karena itu, independensi Kompolnas mestinya dijamin penuh oleh undang-undang sebagaimana lembaga negara lainnya seperti KPK, Komnas HAM, LPSK, dan lainnya.

Isu lainnya yang menjadi sorotan atas kinerja Kompolnas adalah tugas dan wewenang yang nampaknya terbatas di wilayah Jakarta, sementara pelanggaran-pelanggaran profesi polisi yang terjadi di daerah apalagi di wilayah administrasi terendah luput dari jangkauan Kompolnas. Padahal persebaran personel polisi justru lebih banyak di daerah sehingga kasus pelanggaran pun paling banyak terjadi di daerah dibandingkan dengan di pusat. Bentuk penggunaan prosedur yang salah dalam menembak, kekerasan dan intimidasi dalam melakukan penyelidikan, termasuk korupsi adalah ciri dari kebanyakan pelanggaran anggota polisi.⁹⁹

Kelemahan dan kekurangan ini menimbulkan resistensi dari anggota kepolisian terhadap keberadaan Kompolnas dalam bentuk penolakan dan pembiaran bila Kompolnas meminta keterangan. Tidak jarang polisi menyalahkan Kompolnas. Ini memberikan sinyelemen bahwa kultur polisi belum siap diawasi oleh pengawas eksternal. Itulah sebabnya fungsi pengawasan Kompolnas belum efektif yang terlihat dari banyaknya laporan/pengaduan masyarakat terkait pelanggaran polisi dalam penagakan

⁹⁹Wahyudi Jafar dalam *Imparsial Peran Kompolnas di era Reformasi, Sebuah Studi Perbandingan* Jakarta, Kontras, 2013, hlm. 51

hukum yang tidak terselesaikan. Kualitas kinerja polisi tidak banyak berubah baik sebelum maupun setelah terbentuknya Kompolnas karena kurang objektif sebagai akibat dari keanggotaan lembaga ini dipenuhi wakil-wakil pemerintah. Pada akhirnya semua mempengaruhi kualitas rekomendasi.¹⁰⁰

Kelemahan tersebut seakan menjadi kuat ketika mekanisme dan fungsi Kompolnas seakan tidak tersosialisasikan dengan baik sehingga lembaga ini tidak dapat berjalan dengan maksimal. Kelemahan ini tidak diimbangi dengan tugas dan wewenang Kompolnas secara maksimal. Padahal apabila hal ini dilakukan maka Kompolnas akan tersosialisasi dengan sendirinya. Dengan demikian komponen akuntabilitas dan pertanggungjawaban Polri melalui Kompolnas belum benar-benar terbuka menerima dan menanggapi keluhan-keluhan dan harapan masyarakat seperti kepolisian-kepolisian di negara maju atau dengan kata lain dapat juga diasumsikan bahwa pertanggungjawaban Kompolnas terhadap publik secara terbuka belum terdengar atau belum tersosialisasikan dengan baik.

Dalam rangka membantu Presiden menentukan arah kebijakan Polri serta mengangkat dan memberhentikan Kapolri dan kewenangan-kewenangan lainnya guna mewujudkan kinerja Polri yang profesional dan berintegritas, mutlak diperlukannya "payung" hukum bagi Kompolnas yang sangat memadai, agar aktualisasi peran Kompolnas tidak terkendala dengan aturan-aturan yang berbenturan dengan tugas dan kewenangan Polri. Dukungan aspek regulasi ini mengingat Kompolnas sebagai suatu Lembaga Kepolisian

¹⁰⁰ Umar, *ibid*, hlm. 52

hukum yang tidak terselesaikan. Kualitas kinerja polisi tidak banyak berubah baik sebelum maupun setelah terbentuknya Kompolnas karena kurang objektif sebagai akibat dari keanggotaan lembaga ini dipenuhi wakil-wakil pemerintah. Pada akhirnya semua mempengaruhi kualitas rekomendasi.¹⁰⁰

Kelemahan tersebut seakan menjadi kuat ketika mekanisme dan fungsi Kompolnas seakan tidak tersosialisasikan dengan baik sehingga lembaga ini tidak dapat berjalan dengan maksimal. Kelemahan ini tidak diimbangi dengan tugas dan wewenang Kompolnas secara maksimal. Padahal apabila hal ini dilakukan maka Kompolnas akan tersosialisasi dengan sendirinya. Dengan demikian komponen akuntabilitas dan pertanggungjawaban Polri melalui Kompolnas belum benar-benar terbuka menerima dan menanggapi keluhan-keluhan dan harapan masyarakat seperti kepolisian-kepolisian di negara maju atau dengan kata lain dapat juga diasumsikan bahwa pertanggungjawaban Kompolnas terhadap publik secara terbuka belum terdengar atau belum tersosialisasikan dengan baik.

Dalam rangka membantu Presiden menentukan arah kebijakan Polri serta mengangkat dan memberhentikan Kapolri dan kewenangan-kewenangan lainnya guna mewujudkan kinerja Polri yang profesional dan berintegritas, mutlak diperlukannya “payung” hukum bagi Kompolnas yang sangat memadai, agar aktualisasi peran Kompolnas tidak terkendala dengan aturan-aturan yang berbenturan dengan tugas dan kewenangan Polri.

¹⁰⁰Umar, *ibid*, hlm. 52

BAB IV

PENGAWASAN POLRI YANG EFEKTIF DALAM BIDANG PENEGAKAN HUKUM

A. Urgensi Pengawasan Terhadap Polisi

Pengawasan terhadap Polri penting dan mutlak diperlukan. Pengawasan ini menjadi bagian mendasar dalam tata kelola negara yang demokratis. Pentingnya pengawasan ini bukan hanya dan masih banyak bentuk penyimpangan yang dilakukan aparat kepolisian, apalagi eksistensi Polri sebagai unsure penegak hukum yang selalu bersentuhan dengan HAM masyarakat bahkan yang terdepan dari unsur-unsur penegak hokum lainnya sehingga harus betul-betul efektif pengawasan terhadap tugas, fungsi, peran Polri dalam bidang penegakan hukum.

Secara nasional, sepanjang Tahun 2013 terdapat 144 anggota polisi yang diberhentikan tidak terhormat (PTDH) karena pelanggaran atas sumpah atau janji sebagai anggota Polri. Padatahun yang sama menurut KapolriJenderal Sutarman tercatat ada 4.315 oknum polisi yang melakukan pelanggaran disiplin. Dari jumlah itu, 197 diantaranya melakukan pelanggaran kode etik profesi. Jumlah pelanggaran tersebut semakin menyusut dari tahun sebelumnya yang kini tinggal 661 kasus. Kapolri juga menambahkan bahwa sebanyak 104 personel yang melakukan tindak pidana ditahun 2013.¹⁰¹

¹⁰¹ Republika, 2013, *Retusan Anggota Polisi dipecat*

Berbagai kasus penyimpangan yang melibatkan aparat kepolisian tersebut tentunya menjadi ironi di tengah derasnya tuntutan masyarakat agar Polisi bekerja profesional, lebih humanis, berpijak pada etika dan moral, melindungi hak asasi manusia, serta mewujudkan institusi Polri yang bersih. Namun harapan itu kiranya masih jauh, perubahan-perubahan yang ada belum dalam konteks reformasi kepolisian hanya pada tataran normatif, belum menyentuh aspek kultur dan perilaku aparatnya.

Dengan adanya persoalan tersebut, maka pengawasan terhadap Polri menjadi penting dan mutlak harus dilakukan. Bukan hanya untuk mencegah terjadinya potensi penyalahgunaan terhadap Polri, melainkan juga untuk memastikan setiap penyimpangan yang terjadi agar dapat diproses sesuai hukum yang berlaku.

B. Upaya Membangun Pengawasan Eksternal yang Efektif terhadap Polri

Pengawasan terhadap kepolisian di negara demokratis harus mencerminkan prinsip-prinsip demokratis. Dalam sistem negara demokratis, prinsip-prinsip seperti akuntabilitas, transparansi, dan responsif bersifat fundamental. Institusi yang diberi kewenangan melayani publik selayaknya dikontrol oleh suatu entitas yang merepresentasikan publik, serta membuka partisipasi pemangku kepentingan ke dalam pengawasan. Dalam negara demokratis, polisi dituntut menerapkan prinsip dan mekanisme akuntabel dalam berbagai tingkatan, melibatkan masyarakat sipil, eksekutif, legislatif,

yudikatif, komisi independen kepolisian, media yang independen dan organisasi masyarakat sipil yang profesional.

Mekanisme tersebut diwujudkan melalui kontrol yang demokratis. Di dalam institusi kepolisian yang demokratis, pilar-pilar utama yang menopang institusi kepolisian yang bersih dan profesional adalah adanya kontrol terhadap institusi kepolisian baik yang bersifat internal maupun eksternal. Kontrol internal adalah mekanisme bentuk pengawasan yang dibentuk di dalam tubuh kepolisian itu sendiri, sedangkan kontrol eksternal dilakukan oleh institusi di luar kepolisian seperti pemerintah, dalam hal ini Kompolnas, media, atau masyarakat sipil.

Berdasarkan prinsip-prinsip itu, ada dua mekanisme pengawasan terhadap Polri yang berjalan selama ini, yakni pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal meliputi berbagai bentuk seperti pembentukan inspektorat yang fungsinya melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan administrasi, manajemen, pelaksanaan kebijakan dan anggaran. Kemudian, ada juga Divisi Profesi dan Pengawasan Umum (Propam), Divisi Propam dan Irwasda dan lainnya di tingkat daerah. Sementara itu, dalam Badan Reserse terdapat Biro Wasidik. Pengawasan ini difokuskan pada pemriksaan tugas-tugas utama kepolisian apakah anggotanya melanggar tugas pokok kepolisian atau tidak.

Sementara itu, kontrol eksternal memiliki sejumlah tingkatan. Pertama kontrol yang dijalankan oleh legislatif yang berupa pengawasan oleh parlemen terhadap kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan tugas dan

wewenang kepolisian. Anggota legislatif harus memastikan bahwa tugas, tanggung jawab dan wewenang kepolisian tidak menyimpang dan selaras dengan kepentingan publik secara umum. Anggota parlemen berhak meminta pendapat dan informasi dari kepolisian berkaitan dengan kejadian-kejadian dan atau tindakan yang dilakukan oleh anggotanya yang dianggap merugikan dan melanggar HAM seseorang. Polisi juga memiliki hak untuk bertanya mengenai hal-hal yang dibutuhkan Polisi dalam memperlancar kegiatan operasi mereka.

Parlemen juga bisa mengawasi kepolisian berkenaan dengan sumber dan penggunaan anggaran. Anggota parlemen memiliki hak bertanya mengenai penggunaan anggaran setiap tahunnya kepada polisi. Meminta informasi kepada polisi mengenai anggaran serta penggunaan anggaran pada tahun sebelumnya serta menyetujui dan mempertimbangkan pembahasan dan penggunaan anggaran di Kepolisian untuk memenuhi dan memastikan polisi memenuhi standar yang ditetapkan. Banyak anggota parlemen memiliki pengetahuan yang terbatas mengenai kepolisian, maka kekurangan itu dapat disikapi dengan meminta pendapat kepada organisasi Non-Pemerintah, media massa dan institusi lainnya melalui rapat dengar pendapat atau forum diskusi.

Peran masyarakat sipil seperti media, para pengamat, serta organisasi masyarakat sipil lainnya juga penting dalam mengawasi dan mengamati secara langsung tindakan atau perilaku anggota polisi. Di negara yang memiliki kebebasan yang dijamin oleh konstitusi, organisasi masyarakat sipil

memiliki jangkauan yang cukup luas dalam melaporkan pelanggaran prosedur dan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh polisi.

Kompolnas mempunyai peran strategis untuk mengawasi Polri, dan Kompolnas merupakan salah satu instrumen untuk memenuhi tuntutan demokrasi dan sekaligus juga efektifitas fungsi kepolisian, hal ini dikarenakan, Kompolnas mempunyai kewenangan untuk menerima saran dan keluhan dari masyarakat atas kinerja Polri.

Terkait dengan uraian di atas, maka untuk pengembangan Kompolnas ke depan perlu dirumuskan/diformulasikan :

- a. Sebagai upaya untuk mewujudkan Kepolisian yang mandiri, kuat, dan profesional, maka mutlak diperlukannya lembaga penyusun kebijakan strategis Polri yang sekaligus sebagai lembaga pengawas Polri;
- b. Untuk itu pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional merupakan kebutuhan yang harus segera diwujudkan oleh lembaga legislatif dengan membuat undang-undang tersendiri;
- c. Alternatif lainnya adalah perlu kiranya merevisi UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, khususnya yang mengatur tentang Kompolnas yaitu di dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 40;

Perlunya penguatan legitimasi Kompolnas dalam kehidupan demokrasi. Dalam praktek sistem demokrasi, legitimasi itu selalu bersumber dari rakyat seperti kemudian diwujudkan melalui cabang-cabang kekuasaan negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Presiden dan DPR sebagai wujud dari pemegang kekuasaan negara berturut-turut, eksekutif, dan legislatif, oleh

karenanya merupakan salah satu sumber dari legitimasi Kopolnas. Menjadi persoalan yang lebih teknis untuk menentukan seberapa besar, kapan dan bagaimana kewenangan DPR itu harus diakomodasi. Begitu pula mengenai beberapa masalah lain seperti jumlah anggota, kualifikasi keanggotaan dan bagaimana mekanisme untuk menjadi anggota komisi itu. DPR, khususnya Komisi III perlu mendorong agar menjadikan Kopolnas sebagai salah satu mitra kerjanya.

Dalam peningkatan *capacity building* Kopolnas sesuai fungsi yang diembannya. Pada dasarnya tujuan pengembangan kelembagaan Kopolnas adalah dalam rangka fungsionalisasi Kopolnas. Dengan strategi demikian diharapkan bahwa Kopolnas dapat menjalankan tugas dan wewenang di bidang perumusan kebijakan kepolisian, perekrutan Kapolri dan penanganan keluhan masyarakat berdasarkan UU No 2 Tahun 2002 maupun Perpres No 17 Tahun 2011. Pengembangan kelembagaan itu dapat dilakukan dengan melengkapi struktur Kopolnas dengan struktur organisasi yang secara khusus bertanggung jawab untuk menunaikan fungsi-fungsi Kopolnas dalam memberi pertimbangan kepada Presiden tentang arah kebijakan kepolisian dan perekrutan Kapolri serta untuk menerima keluhan-keluhan dari masyarakat.

Fungsionalisasi Kopolnas dalam rangka membantu Presiden dalam rangka menetapkan arah bijak Polri dapat mencakup misalnya:

- a. Saran kebijakan tentang strategi nasional Kepolisian, pencegahan dan pemberantasan tentang tindak pidana (*national policy on crime prevention and to combate crime*)
- b. Saran kebijakan untuk meningkatkan sistem penanganan keamanan dan ketertiban masyarakat (*sistem of public order policing*)
- c. Saran untuk menyeleksi pimpinan Polri
- d. Saran kebijakan untuk perbaikan sistem perekrutan dan kurikulum dasar pendidikan Polri termasuk memasukan komponen HAM dan *police code of conduct* menurut standar universal
- e. Saran kebijakan tentang perbaikan hubungan polisi dengan masyarakat
- f. Saran untuk pengendalian diskresi operasional

Fungsionalisasi Kompolnas dalam hubungannya dengan Polri, di satu sisi Kompolnas diharapkan mempunyai kewenangan untuk memantau dan menyarankan perbaikan-perbaikan terhadap Peraturan Kapolri (Perkap) dan atau Petunjuk Lapangan (Juklap) yang merugikan anggota Polri di lapangan. Namun di sisi lain Kompolnas perlu menerima keluhan bukan hanya dari masyarakat tetapi juga dari anggota Polri yang menjadi korban.

Dengan diberdayakannya Kompolnas adalah munculnya akuntabilitas politik Polri yang berupa *institutional accountability*, *organizational accountability*, dan *public accountability*. Peran DPR yang lebih aktif dalam Kompolnas sehingga akan memunculkan *institutional accountability* yakni

akuntabilitas yang muncul akibat adanya penunjukan politik dari DPR (misalnya *fit and propertest*) terhadap anggota KOMPOLNAS. Selain itu akuntabilitas operasional Polri akan terbagi dalam dua bagian yaitu pertama *organizational accountability* yakni hal-hal yang berhubungan dengan kinerja dan profesionalitas Polri dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan. Kedua *public accountability* yakni yang berhubungan dengan transparansi Polri kepada publik atas kinerjanya.

Melihat tugas dan wewenang yang dimiliki oleh KOMPOLNAS yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, terlihat bahwa Peranan dan fungsi yang dimiliki oleh KOMPOLNAS sangatlah terbatas, sehingga dikhawatirkan tidak dapat mengimbangi peranan dan fungsi Polri yang sangat luas. Untuk itu perlu memberikan legitimasi kewenangan yang lebih luas bagi Lembaga Kepolisian Nasional sebagai lembaga pengawas Kepolisian sekaligus penentu kebijakan strategis bagi Polri. Untuk itu mendesak untuk dilakukan penguatan fungsi Lembaga Kepolisian Nasional melalui suatu peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang.

Sebagai konsekuensi logis dari adanya Undang-Undang Tentang Lembaga Kepolisian Nasional, maka Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri harus direvisi. Revisi minor terhadap Undang-Undang Polri ini dapat dilakukan sebatas pada dihilangkannya/dihapuskannya beberapa ketentuan/pasal yang mengatur tentang Lembaga Kepolisian Nasional/Komisi Kepolisian Nasional, yakni menghapus Pasal 37, 38, 39, dan Pasal 40 UU

Polri. Keberadaan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional, secara otomatis akan tidak berlaku lagi, jika Undang-Undang Tentang Lembaga Kepolisian Nasional telah ditetapkan.

Untuk perbandingan, berikut ini penulis sampaikan gambaran secara umum Komisi Kepolisian di negara Kanada, dan negara Jepang.

Tabel 12
Perbandingan Komisi Kepolisian

Kanada		Jepang		Indonesia
Commission for Public Complaints (CPC)		Police Commission (daerah)	Public Safety Commission	Komisi Kepolisian Nasional
Legislasi	Royal Canadian Mounted Police Act, RSC 1985	Mandat UU Kepolisian, lebih lanjut kepada peraturan daerah masing-masing	UU Kepolisian di Jepang	Perpres Nomor : 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional
Fungsi	Menindaklanjuti seluruh pengaduan publik (investigasi/dengar pendapat)	Fungsi administratif, fungsi investigasi, dan kepanjangan dari CPC untuk menerima pengaduan publik.	Mengawasi kinerja kepolisian dan pengawasan terhadap pelayanan keluhan masyarakat	Pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri, membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri, memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri
Keanggotaan	Terlepas dari kepolisian. Seluruh komisaris eksekutif dipilih dari legislatif.	Berbagai macam sesuai dengan peraturan daerah masing-masing, biasanya yang memiliki fungsi pelayanan keluhan publik (mendampingi masyarakat) dan investigasi, anggotanya terlepas dari kepolisian	Ketua NPSC merupakan jabatan <i>ex-officio</i> menteri sekertariat negara, anggota yang lain dipilih oleh Perdana Menteri dengan persetujuan parlemen	Dari pemerintah tiga orang, pakar kepolisian tiga orang, tokoh masyarakat 3 orang

Kewenangan investigasi	Ya, apabila masyarakat tidak puas dengan hasil investigasi kepolisian	Terdapat beberapa komisi kepolisian yang memiliki, dan terdapat sebagian yang tidak.	Tidak hanyabersi fatpengawasan	Tidak
Cabang daerah	Tidak, tetapi CPC bekerja sama dengan komisi kepolisian daerah.	Komisi kepolisian sifatnya memang didirikan dalam ruang lingkup daerah	Ya, cabang di daerah bernama <i>Perfectual Public Safety Commission</i>	Tidak ada
Fungsi cabang didaerah			Menampung dan memproses seluruh keluhan public yang terkait dengan kepolisian daerah.	Tidak ada
Output	Rekomendasi kebijakan kepada kementerian keamanan dalam negeri.	Rekomendasi kebijakan kepada pemerintah daerah.	NPSC dan PPSC berkoordinasi untuk memberikan rekomendasi kebijakan kepada pemerintah untuk melancarkan reformasi Kepolisian di Jepang.	Hanya rekomendasi yang disampaikan kepada Kapolri

Berdasarkan pada tabel di atas, dapat diketahui bahwa Komisi Kepolisian di negara Kanada “payung” hukumnya di tentukan di dalam undang-undang tersendiri yaitu Royal Canadian Mounted Police Act, RSC 1985. Fungsinya adalah menindaklanjuti seluruh pengaduan publik melalui kegiatan investigasi atau dengan cara dengar pendapat. Keanggotaan Komisi Kepolisian di Kanada yaitu terlepas dari kepolisian. Seluruh komisaris dipilih eksekutif disetujui legislatif.

Komisi Kepolisian Kanada mempunyai kewenangan untuk melakukan investigasi apabila masyarakat tidak puas dengan hasil investigasi kepolisian.

Komisi Kepolisian Nasional Jepang (SPSC) (*National Public Safety Commission* (NPSC)) merupakan suatu badan pemerintah yang bertanggung jawab di bidang supervisi administratif terhadap NPA. Meskipun NPSC ini berada di bawah Perdana Menteri namun Perdana Menteri tidak berwenang untuk memerintah atau mengendalikan langsung komisi keselamatan publik nasional ini. Komisi bersifat otonom dan menjamin netralitas Polisi. Komisi ini bertanggung jawab terhadap semua operasional dan kegiatan kepolisian berkenaan dengan keselamatan publik, latihan komunikasi, identifikasi penjahat, statistik kriminal dan peralatan serta berbagai hal yang berkaitan dengan administrasi kepolisian. Komisi hanya dapat melakukan supervisi terhadap NPA, tetapi tidak berwenang melaksanakan supervisi terhadap Polisi Prefektur karena kepolisian prefektur memiliki aturan sendiri yang diawasi oleh komisi keselamatan publik prefektur. Anggota NPSC terdiri atas 1 orang ketua yang merangkap sebagai menteri negara ditambah 5 orang anggota yang ditunjuk oleh Perdana Menteri dengan persetujuan Dewan. NPSC dalam melaksanakan tugasnya memelihara hubungan yang erat dengan PPSC daerah masing-masing.

Berbeda halnya dengan Komisi Kepolisian di Jepang. Komisi Kepolisian di Jepang mempunyai struktur atau cabang di daerah. Komisi Kepolisian Jepang ditentukan di dalam UU Kepolisian di Jepang, untuk Komisi Kepolisian di daerah terdapat di dalam Mandat UU Kepolisian, diatur lebih lanjut kepada peraturan Kepolisian Kanada disampaikan kepada kementerian keamanan dalam negeri. Sama dengan komisi kepolisian daerah. Rekomendasi dan Kebijakan Komisi Kepolisian Kanada tidak mempunyai cabang di daerah, tetapi CPC bekerja

(*Prefectural Public Safety Commission*) sebagai komisi keselamatan publik di tingkat prefektur.¹⁰²

Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) negara Indonesia tidak ditentukan di dalam undang-undang tersendiri, melainkan “payung” hukum Kopolnas terdapat di dalam Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Kopolnas.

Kopolnas melakukan pengawasan terhadap kepolisian menyangkut tiga aspek penting yakni kinerja Polri dan integritas Polri, aspek yang terkait dengan pelayanan masyarakat, dan pengawasan kualitas pelayanan Polri terhadap masyarakat termasuk kecepatan pelayanan.

Pengawasan terhadap penyimpangan kewenangan kepolisian bukan hanya terbatas pada pengawasan ditingkat nasional, melainkan juga menerima pengaduan dari masyarakat di daerah melalui telepon, surat, email, dan sebagainya. Dengan kata lain, untuk menjangkau pengawasan yang lebih luas, Kopolnas melakukan pengawasan terhadap organisasi kepolisian mulai tingkat nasional hingga tingkat Polsek. Kopolnas tidak hanya bertindak pasif melakukan pengawasan dengan menunggu laporan dari masyarakat, tetapi juga berperan aktif dalam melakukan pengawasan.

Pengawasan ketat terhadap seleksi rekrutmen anggota Kepolisian terutama yang terkait dengan manajemen pengelolaan sumber daya manusia adalah mendesak, sehingga kenaikan pangkat dan jabatan dilakukan secara proporsional berdasarkan aturan untuk mencegah praktik kolusi dan

¹⁰² Imparsial, *Op.Cit.*, hlm. 21

nepotisme di tubuh Kepolisian. Sorotan tajam terkait dengan kenaikan pangkat dan jabatan di polisi menandakan bahwa penyimpangan di institusi ini masih terus berlangsung sebagaimana yang terjadi dalam pola rekrutmen personel baru yang kental dengan praktik tidak sehat.

Praktik tidak sehat dalam seleksi penerimaan anggota polisi ini kental dengan aroma suap dengan memanfaatkan pengaruh kepangkatan dan senioritas serta posisi sebagai atasan sebagai jaminan bagi pelamar untuk diterima atau sebaliknya dengan syarat menyetorkan uang dalam jumlah tertentu. Fenomena praktik seperti ini sangat marak terjadi dan tentu sangat merugikan Polri karena lembaga ini banyak diisi oleh personel yang integritasnya diragukan, dan citra polisi dimata umum semakin terpuruk. Oleh karena itu, pengawasan yang ketat pada tahap rekrutmen dan kenaikan pangkat sangat penting untuk dilakukan.

Pengawasan selanjutnya yang perlu dijalankan oleh Kompolnas terhadap polisi adalah pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan ini mencakup respon kepolisian terhadap aduan dari individu atau masyarakat baik sebagai saksi, atau sebagai korban dari sebuah tindak pidana. Dalam menyikapi aduan-aduan yang masuk, banyak personel menunjukkan sikap yang beragam, ada yang segera ditindaklanjuti, ada yang didiamkan, ada yang berkali-kali melapor namun tidak ditanggapi. Selain itu, penanganan dan pelayanan di kepolisian seringkali membebani pihak-pihak yang berkasus dengan biaya yang besar. Pelayanan polisi merupakan area yang memerlukan pengawasan ketat. Untuk meminimalisir praktik semacam ini, pelayanan

standar di kepolisian perlu menerapkan sistem ter-komputerisasi sehingga dapat memperbaiki kinerja para personel polisi.

Pemisahan antara lembaga pengawas yang independen dan lembaga yang diawasi sudah merupakan keharusan di negara demokratis. Lembaga pengawas diberi kewenangan melakukan investigasi dan merekomendasikan peradilan terhadap anggota kepolisian yang dianggap melanggar hukum. Di Jepang, India, dan Inggris pengawasan terhadap kepolisian dilakukan oleh sebuah badan pengawas yang independen dan mandiri yang dilengkapi dengan kewenangan melakukan investigasi dan penyelidikan. Di negara-negara tersebut, komisi pengawas independen memiliki kekuatan hukum yang dijamin oleh undang-undang dan pembentukannya lebih didasari pada semangat *check and balance* terhadap lembaga yang memiliki kekuasaan yang luas.

Mengenai Kompolnas sendiri sangat disayangkan bahwa peran Kompolnas masih jauh dari yang digambarkan oleh negara-negara tersebut di atas. Bila di negara-negara tersebut lembaga pengawas kepolisian terpisah secara independen yang mana pembentukannya dijamin oleh undang-undang, maka di Indonesia posisi lembaga pengawas (Kompolnas) tidaklah independen dari lembaga yang diawasinya (kepolisian).

Kompolnas hanya memiliki tugas terbatas yakni memberi masukan kepada presiden terkait penggunaan anggaran oleh kepolisian dan kebijakan kepolisian serta menerima pengaduan masyarakat.

Bila pembentukan pengawasan kepolisian di negara-negara tersebut di atas didasari oleh semangat *check and balance*, maka tidak demikian halnya dengan pembentukan Kompolnas. Prinsip saling memberikan kontrol seyogyanya dimaksudkan untuk memperluas partisipasi publik dalam mengawasi polisi melalui sebuah lembaga yang independen. Prinsip tersebut sejauh ini tidak kelihatan jika melihat fungsi dan tugas Kompolnas di Indonesia. padahal bila melihat semangat awal pembentukan Kompolnas, masyarakat sangat berharap lembaga ini dapat menjadi untuk menyampaikan keluhan terkait dengan kinerja kepolisian di luar sarana pengadilan.

Oleh karena itu politik hukum ke depannya untuk membangun lembaga pengawas eksternal Polri yang efektif harus lebih independen, Komisioner Kompolnas yang masih didominasi oleh bekas anggota Kepolisian dan wakil-wakil pemerintah. Selain itu yang lebih penting adalah mengenai penguatan fungsi, tugas dan wewenang Kompolnas sehingga sebagai lembaga pengawas Kepolisian dapat melakukan pengawasan terhadap Polri secara efektif.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian secara keseluruhan di atas, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengawasan Kopolnas terhadap Polri dalam bidang penegakan hukum belum efektif, dikarenakan :

a) Secara substansi (perundang-undangan), kewenangan Kopolnas baik yang ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri maupun di dalam Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Kopolnas sangat terbatas;

a) Banyaknya persoalan yang ada membuat kinerja Kopolnas belum efektif, hal ini disebabkan diantaranya pengaturan Pengaturan tidak mencerminkan prinsip tata kelola negara demokratis, minimnya atau terbatasnya fungsi, tugas dan kewenangan Kopolnas, persoalan independensi yang ada dalam Kopolnas, komposisi keanggotaan Kopolnas itu sendiri.

b) Kurangnya sumber daya manusia dalam lembaga tersebut, yang tidak sebanding dengan tugas yang diembannya.

2. Masih belum efektifnya kinerja Kopolnas dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya dalam hal pengawasan terhadap

Polri dalam rangka penegakan hukum menimbulkan sebuah pemikiran untuk membentuk lembaga pengawas Polri yang baik dan efektif ke depannya.

- a) Kopolnas seharusnya merupakan lembaga yang independen sehingga tingkat objektivitas dalam melakukan tugasnya mendapat kepercayaan dari masyarakat.
- b) Kopolnas seharusnya diatur tersendiri dalam undang-undang bukan hanya dalam Perpres dan harus diberikan kewenangan yang kuat sehingga pengawasan terhadap Polri dapat efektif sebagai upaya dalam penegakan hukum.

B. Saran

1. Perlu membentuk Komisi Kepolisian dari pusat (Kopolnas) sampai daerah.
2. Pemerintah dan DPR perlu membuat undang-undang tentang Komisi Kepolisian yang mengatur tentang Kopolnas. Melalui UU ini, penguatan kedudukan, independensi dan kewenangan Komisi Kepolisian juga dapat dimasukkan.
3. Memperluas fungsi, tugas dan kewenangan Komisi Kepolisian Nasional. Perluasan kewenangan itu diantaranya menyangkut pemberian kewenangan untuk melakukan investigasi atas penyimpangan yang dilakukan anggota Polri dan memberikan rekomendasi yang wajib dijalankan oleh aparat penegak hukum.

4. Mengubah mekanisme pemilihan calon anggota Komisi kepolisian untuk menghasilkan anggota Kopolnas yang memiliki kualifikasi sesuai dengan harapan publik. Pemilihan ini harus melibatkan melalui mekanisme politik di parlemen di mana para calon menjalani *fit and proper test* sebelum diusulkan kepada pemerintah untuk ditetapkan sebagai anggota Kopolnas
5. Kopolnas harus diperkuat baik secara perundang-undangan, maupun secara organisasi (anggaran, sdm, sapras).

DAFTAR PUSTAKA

A. LITERATUR

Anneke, Osse, *Memahami Pemolisian*, edisi pertama, Jakarta: CV Rinam Antartika, 2003.

Anwar, Saiful, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Glora Madani Press, 2004.

Anwar, Yesmil dan Andang, *Sistem Peradilan Pidana: Konsep, Komponen & Pelaksanaannya dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Bandung: Widya Padjajaran, 2009.

Arrasjid, Chainur, *Dasar-dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998.

Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, West Group, ST. PAUL, MINN, 1999.

Duverger, Maurice *Sosiologi Politik*, Penerjemah Daniel Dakhidae, Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1998.

Effendi, Tolib, *Sistem Peradilan Pidana : Perbandingan Komponen dan Proses Sistem Peradilan Pidana di Beberapa Negara*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2013.

Efendie, Paulus Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.

Fachruddin, Irfan, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung: Alumni, 2004.

Fuady, Munir, *Teori-Teori dalam Sosiologi Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2011.

Gautama, Sudargo, *Pengertian tentang Negara Hukum*, Bandung: Alumni, 1983.

H.R., Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2006.

Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.

Iswanto, *Pengantar Ilmu Hukum*, Purwokerto: UPT. Percetakan dan Penerbitan Universitas Jenderal Soedirman, 2011.

Jamin, *Kedudukan Kepolisian Negara RI dalam Sistem Ketatanegaraan Dulu, Kini, dan Esok*, Jakarta: PTIK Press, 2007.

Kusnardi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1988.

Kusumaatmadja, Mochtar dan Sidharta Arief, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1999.

Lubis, Mochtar, *Bangsa dan Polisi dalam Citra Polisi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1988.

Lubis, Solly, *Serba-Serbi Politik dan Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 1989.

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, Jakarta, 1998.

Manullang, M, *Dasar-Dasar Manajemen*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995.

Muhadjir Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rakesarasin, 1996.

Muhammad, Farouk, *Menuju Reformasi Polri*, cet. Pertama April. PTIK Press bekerjasama dengan Jakarta: CV Restu Agung, 2003.

-----, *Komisi Kepolisian Nasional: Format masa Kini dan Rancangan Masa Depan*, Jakarta, 2005.

Mulyadi, Mahmud, *Kepolisian dalam Sistem Peradilan Pidana*, Medan: USU Press, 2009.

Nasution, S, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Yogyakarta: Rekasarasin, 1996.

Notoatmodjo, Soekidjo, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2010.

Prasetyo, Teguh dan Barkatullah, Abdul Halim, *Politik Hukum Pidana*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.

Purbopranoto, Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1981.

Raharjo, Satjipto, *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1986.

-----, *Penegakan Hukum suatu tinjauan sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

Rasjidi, Lili, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, cet. Ke VI, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

Richard J, Lundman, *Police Behaviour, A Sociological Perspective*, New York: Oxford University Press, 1980.

Rukmini, Mien, *Aspek Hukum Pidana dan Kriminologi (Sebuah Bunga Rampai)*, Bandung: Alumni, 2006.

Sadjiyono, *Hukum Kepolisian Polri dan Good Governance*, Surabaya: Laksabang Mediatama, 2008.

-----, *Memahami Hukum Kepolisian*, Yogyakarta: LaksBang PRESSindo, 2010.

Salindeho, Jhon, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Jakarta: Sinar Grafika, 1998.

Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1983.

-----, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Soekanto, Soerjono dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.

Soemantri, Sri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992.

Subur, Ali dkk, *Pergulatan Profesionalisme dan Watak Pretorian (Catatan Kontras Terhadap Kepolisian)*, Jakarta: Kontras, 2007.

Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat: Kajian terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Bandung: Penerbit Sinar Baru, 1983.

- Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Sumitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998.
- Sunggono, Bambang, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keenam, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003.
- Tanya, L. Bernard *Et al*, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, cetakan ketiga, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Wahidin, Samsul, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2007.
- Waluyo, Bambang, 1985, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1985.
- Warassih, Esmi, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005.

B. SUMBER LAIN

- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, tersedia di website [http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep Negara Hukum Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep%20Negara%20Hukum%20Indonesia.pdf), diakses tanggal 11 Oktober 2012.
- Cambell Black, Henry, *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, Fifth Edition, West Publishing & Co. USA, 1979.
- Edward, <http://oaththinking.blogspot.com/2011/02/tujuan-pengawasan.html>, diakses tanggal 28 Mei 2014.
- Fatoni, Uwes, *Materi Perkuliahan Pengantar Ilmu Politik* oleh DR. Fisher Zulkarnaen M.SC, tanggal 29 Maret, 2006.
- Imparsial, *Evaluasi Peran Komisi Kepolisian Nasional di Masa Reformasi (Sebuah Studi Perbandingan)*, Jakarta, 2013.
- KC Davis, *Police Discretion*, Paper presented at the Law Summit III 2004 St. Sinpaul Minn
- Nusantara, Abdul Hakim Garuda, *Politik Hukum Nasional*, makalah pada Kerja Latihan Bantuan Hukum, Surabaya: LBH, 1985.

Syafrudin, Ateng, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung: Universitas Parahyangan, 2000.

<http://y-share-it.blogspot.com/2010/01/controlling-pengawasanpengendalian.html>, diakses tanggal 27 April 2014.

<http://badilag.net/data/ARTIKEL/artikel%20INDEPENDENSI%20LEMBAGA%20PENEGAK%20HUKUM.pdf> diakses tanggal 28 April 2014.

<http://rian-ardhie.blogspot.com> diakses pada 03 april 2014.

<http://sonny-tobelo.blogspot.com> akses pada 03 april 2014.

<http://id.wikipedia.org/wiki/Efektivitas>

C. PERATURAN

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional

Republik Indonesia, Ketetapan MPR No VII Tahun 2000 tentang Peran Tentara Nasional Republik Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia

RIWAYAT HIDUP

Nama : Edi Saputra Hasibuan
Tempat tanggal lahir : Tapanuli Selatan, 13 April 1968
Alamat : Komplek Perumahan Bappenas A-157 RT 003/006,
Kelurahan Kedaung, Kecamatan Sawangan Depok
Email : hedihasibuan@yahoo.co.id
Nama isteri : Lely Anni Daulay
Nama anak : Rizki Saputra
Ilham Saputra
Handika Joharudin
Arfa Bhayangkara

Pendidikan formal :

SDN II Sibuhuan Tapanuli Selatan Lulus Tahun 1981
SLTP Negeri I Sibuhuan Tahun Lulus 1984
SMU Negeri 53 Jakarta Tahun Lulus 1987
Sarjana Strata Satu (S 1) Fakultas Komunikasi IISIP Jakarta Lulus Tahun 1992

Riwayat pekerjaan :

Sejak Tahun 1993 sampai dengan sekarang Wartawan Harian Pos kota
Sejak tahun 2012 sampai dengan sekarang Anggota Komisi Kepolisian Nasional.