
Kewenangan Komisi Kepolisian Nasional dalam Mewujudkan Tata Kelola Kepolisian Yang Baik

Awaluddin

DATA NASKAH

Masuk: 21 Juni 2016

Diterima: 21 Januari 2017

Terbit: 1 Juni 2017

KORESPONDEN PENULIS:

Fakultas Hukum Universitas Tadulako
PALU

Jl. Soekarno - Hatta KM. 9,
Mantikulore, Tondo, Mantikulore,
Kota Palu, Sulawesi Tengah 94148,
Indonesia

E-mail: awal_untad@yahoo.co.id

ABSTRACT

This research aims to analyze on how the authority implementation by National Police Commission in the pursuit of manifesting good governance of police in Indonesia. This research is a normative research. The data collection method is by library researches, document studies, law acts, interview with member of the House of Representative of Indonesia, interview with National Police Commission, and interview with the Imparsial - Jakarta. The data processing method is qualitative. The result of the research shows that the authority implementation by National Police Commission has not worked according to the society's expectation. Since the authority owned by National Police Commission is too simple for a national commission that help President. Likewise, it is too weak for a commission which expected to run the supervisory function toward the performance of Indonesian Police.

Keywords: Authority, National Police Commission, Supervisory Function

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana implementasi kewenangan yang dilakukan oleh Kopolnas dalam upaya mewujudkan tata kelola kepolisian yang baik di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui penelitian kepustakaan, studi dokumen, peraturan perundang-undangan, dan wawancara dengan Anggota DPR RI, Komisi Kepolisian Nasional, dan Imparsial Jakarta, Bahan hukum yang dikumpulkan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kewenangan yang dilakukan oleh Kopolnas belum berjalan sesuai dengan harapan masyarakat, karena kewenangan yang dimiliki terlalu sederhana bagi sebuah komisi nasional yang bertugas membantu Presiden. Demikian halnya, terlampaui lemah bagi sebuah

komisi yang diharapkan menjalankan fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepolisian Republik Indonesia.

Kata kunci, Kewenangan, Komisi Kepolisian Nasional

I. PENDAHULUAN

Negara adalah organisasi diantara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang secara bersama-sama mendiami wilayah tertentu yang mengakui adanya pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan mereka. Dalam suatu wilayah, organisasi negara bukan satu-satunya organisasi, melainkan ada organisasi-organisasi lain yang memiliki kepribadian masing-masing yang terlepas dari masalah kenegaraan. Diantara organisasi tersebut, negara merupakan organisasi yang utama dalam suatu wilayah karena memiliki pemerintahan yang berwenang dan mampu melakukan campur tangan dalam bidang organisasi-organisasi lainnya.

Negara sebagai suatu organisasi kekuasaan mempunyai wewenang untuk mengatur masyarakat suatu negara sesuai dengan pola kebijakan pemerintah negara tersebut. Alat untuk mengatur kehidupan masyarakat tersebut adalah aturan hukum yang berlaku dalam masyarakat negara yang bersangkutan baik secara tertulis maupun tidak tertulis. Hal ini dilakukan guna membangun kehidupan ketatanegaraan yang lebih tepat dalam upaya memadukan cita hukum (*rechtsidee*) dan cita negara (*staatsidee*) guna mewujudkan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum (Tanto Lailam, 2017: 54). Logemann menguraikan bahwa lembaga hukum merupakan suatu hal mengenai hak atau wewenang dari pejabat, uraian tersebut akan ditinjau sebagai suatu jabatan, jadi bukan memperhatikan pemangku jabatan itu, *in het stellig state recht verscijt het ambt als person* (sebagai pribadi, maka hak dan kewajiban melekat pada jabatan (pejabat) yang mewakili jabatan yang bersangkutan) (Makatutu dan J.C. Pangkago, 1975:16).

Menurut Bagir Manan bahwa jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara (Ridwan HR, 2006: 73). Selanjutnya, Utrecht memiliki

pandangan bahwa jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara. Jabatan itu bersifat tetap, sementara pemegang jabatan (*ambtsdrager*) dapat berganti-ganti, sebagai contoh jabatan presiden, wakil presiden, menteri, gubernur, dan lain-lain, relatif bersifat tetap, sementara pemegang jabatan atau pejabatnya sudah berganti-ganti (Ridwan HR, 2006: 73).

Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pejabat yang telah diberi wewenang tersebut haruslah dibatasi oleh konstitusi yang berlaku di negara tersebut. Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh ahli sejarah Inggris bernama Lord Acton, dengan memberikan pernyataan bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia, dan bahwa pada manusia itu terdapat banyak kelemahan dan bisa berlaku pada siapapun juga tanpa kecuali. Dalilnya yang kemudian menjadi terkenal dalam sebuah slogan yang berbunyi "*power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutely*" (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakan secara tak terbatas pula) (Miriam Budiardjo, 2008:107).

Pandangan lain berasal dari Munir Fuady (2009:1) mengatakan bahwa dalam negara hukum pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik harus dilakukan dengan jelas, yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun. Oleh karena itu, dalam sebuah negara hukum peranan hukum sangat penting, dan berada di atas kekuasaan negara dan politik, kondisi ini yang memunculkan istilah pemerintah di bawah hukum (*government under the law*). Menurut Montesquieu, dalam bukunya "*L'Esprit des Lois*", yang mengikuti jalan pikiran John Locke, membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu (i) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, (ii) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan dan (iii) kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak (Jimly Asshiddiqie, 2006: 12-13). Demikian halnya, seperti yang dikemukakan oleh C.F. Strong yang menyatakan bahwa

fenomena pembagian kekuasaan seperti itu dikarenakan adanya proses normal dari spesialisasi fungsi. Fenomena ini bisa diamati pada semua bidang pemikiran dan tindakan yang disebabkan peradaban semakin bergerak maju, bertambahnya bidang aktivitas, dan karena organ-organ pemerintahan menjadi semakin kompleks (Abdul Ghoffar, 2009: 12).

Menurut Jimly Asshiddiqie (2010:v) konsepsi *trias politica* tersebut tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Menurut Jimly, kenyataan sekarang ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dijelaskan pula oleh Samuel P Huntington (Wahyudi Djafar, 2010), bahwa sebagai akibat dari adanya gelombang baru demokrasi sekarang ini, di sejumlah negara, khususnya yang mengalami proses transisi demokrasi dari otoritarian ke demokratis, muncul organ-organ kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen, maupun lembaga negara bantu (*state auxiliary agencies*). Fenomena ini kalau bisa dikatakan sebagai bentuk kekalahan dari gagasan *trias politica* terhadap pergeseran paradigma pemerintahan. Lahirnya organ-organ kekuasaan baru dapat pula dikatakan sebagai bentuk penyesuaian diri negara, untuk mempertahankan stabilitas sistem dalam kerangka pengaturan *trias politica*, untuk menuju pada suatu keadaan atau kondisi tertib politik.

Pasal 30 ayat (4) Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) disebutkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum. Selanjutnya, Undang-undang No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia pada konsideran menimbang (poin a), disebutkan bahwa pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan POLRI selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung

tinggi hak asasi manusia.

Demikian halnya, dalam Pasal 13 Undang-undang No.2 Tahun 2002 bahwa POLRI mempunyai tugas pokok sebagai berikut: a). Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, b). Menegakkan hukum; serta c). Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini semakin mempertegas akan arti pentingnya eksistensi kepolisian dalam memberikan rasa aman dan perlindungan serta memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat.

Akan tetapi pada kenyataan yang terjadi sekarang ini ada kecenderungan kepolisian tidak menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik. Sebagai contoh, laporan penelitian Mahasiswa PTIK angkatan XXXIX-A telah menemukan 11 jenis KKN pada Satuan Organisasi Reserse Kriminal POLRI, meliputi: (Adnan Pandupraja: 2007:140-141):

1. Penyimpangan prosedur penangguhan penahanan;
2. Rekayasa penanganan/ penindakan kasus pembalakan liar;
3. Kolusi dalam penyelenggaraan perjudian,
4. Penyimpangan prosedur pinjam pakai barang bukti;
5. Penyimpangan penerbitan surat keterangan kehilangan kendaraan bermotor untuk persyaratan klaim asuransi;
6. Penyimpangan dalam penanganan kasus-kasus narkoba;
7. Penyimpangan dalam penanganan kasus depo bahan bakar minyak (BBM) ilegal.;
8. Penyimpangan proses penyelidikan kasus pidana;
9. Kolusi pengelolaan kegiatan prostitusi;
10. Terjadinya sindikat tindak pidana bidang pertanahan;
11. Penyimpangan dalam penyelidikan dan penyidikan peredaran VCD bajakan.

Hasil investigasi yang dilakukan oleh LSM Kontras yang menyebutkan bahwa tindakan penyiksaan masih kerap digunakan untuk mendapat pengakuan dari seorang tersangka. Misalnya, pada kasus di Polsek Jatiasih Bekasi, seorang dituduh mencuri sepeda motor milik seorang oknum polisi, karena tuduhan itu dia mendapat perlakuan tidak manusiawi oleh dua orang polisi yang memaksanya untuk melakukan pencurian tersebut. Pada kasus yang lain seperti yang terjadi di Kabupaten Musi Banyu Asin Sumatera Selatan, oknum polisi menyuruh tersangka yang berstatus sebagai pasangan suami istri melakukan hubungan intim sambil disaksikan oleh kedua polisi tersebut. Demikian pula yang

terjadi di Sulawesi Tenggara, oknum polisi yang jabatannya lebih tinggi melakukan tindakan pelecehan seksual terhadap dua anak buahnya (polisi wanita), sekalipun diduga ini bukan kasus yang pertama, karena sebelumnya juga pernah dilaporkan dengan kasus yang serupa. Namun, ia hanya dicopot dari jabatannya, tanpa proses hukum di pengadilan.

Di kasus yang lain, oknum polisi juga masih banyak diduga terlibat pada kasus korupsi, misalnya kasus yang melibatkan Irjen Djoko Soesilo yang telah divonis bersalah melakukan tindak pidana korupsi, pada kasus lain melibatkan oknum polisi di daerah yakni Aiptu Labora Sitorus yang disinyalir memiliki jumlah uang direkeningnya bernilai trilyunan rupiah, yang kuat dugaan diperoleh dengan cara yang tidak benar (*illegal logging*, penyelundupan BBM) dan lain-lain. Disinyalir Labora Sitorus rutin melakukan setoran kepada atasannya, mulai dari Mapolda Papua sampai kepada perwira tinggi yang ada di Mabes POLRI, Pada kasus terdahulu yang melibatkan Irjen Djoko Soesilo, majelis hakim menyebutkan bahwa sejumlah 2,5 Milyar rupiah uang mengalir direkening Itwasum Mabes POLRI pada saat kasus alat simulator SIM itu merebak kepermukaan (data ini diolah dari berbagai sumber yakni, laporan Hak Asasi Manusia yang dirilis Kontras, detik.com, kompas, dan lain-lain).

Dari fakta-fakta singkat yang telah dikemukakan diatas, nampaknya POLRI sudah sangat jauh menyimpang dari apa yang diamanatkan oleh UUD 1945 maupun yang telah diperintahkan oleh Undang-undang No.2 Tahun 2002. Oleh karena itu, eksistensi Komisi Kepolisian Nasional sebagai lembaga yang diamanatkan oleh Undang-undang No. 2 Tahun 2002 untuk melaksanakan fungsi pengawasan fungsional terhadap kinerja POLRI demi terwujudnya profesionalisme dan kemandirian POLRI sangat penting arti keberadaannya unruk memenuhi harapan masyarakat yang menginginkan perlunya transparansi, pengawasan dan akuntabilitas POLRI yang dilakukan oleh lembaga independen.

Berdasarkan berbagai uraian tersebut di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk menguraikan persoalan mengenai bagaimana implementasi kewenangan yang dimiliki oleh Komisi Kepolisian Nasional dalam mewujudkan tata kelola kepolisian yang baik di Indonesia?.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian dan pengkajian dalam tulisan ini adalah

menggunakan tipe penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yang digunakan untuk menganalisis bagaimana implementasi kewenangan yang dilakukan oleh Komisi Kepolisian Nasional dalam upaya mewujudkan tata kelola kepolisian yang baik di Indonesia. Adapun pendekatan penelitiannya menggunakan pendekatan dogmatik hukum yakni untuk melihat norma-norma dalam peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin, maupun teori-teori yang berhubungan dengan keberadaan sebuah komisi negara. Selanjutnya, menggunakan pendekatan konseptual yakni dengan menganalisis konsep hukum yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan negara yang melindungi kepentingan masyarakat sesuai dengan amanat UUD 1945.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Konsep Organisasi Negara dan Lembaga Negara

Sebelum mengulas dan menganalisis bagaimana implementasi kewenangan yang dilakukan oleh Komisi Kepolisian Nasional dalam mewujudkan tata kelola kepolisian yang baik di Indonesia, terlebih dahulu perlu dikemukakan mengenai konsep organisasi negara dan lembaga negara. Organisasi terbentuk manakala suatu kelompok individu menghadapi suatu pekerjaan yang besar dan kompleks yang tidak dapat dilakukan oleh satu orang. Berkaitan dengan hal itu sekelompok orang tersebut lalu membagi-bagi pekerjaan itu, sehingga setiap individu mendapatkan tugas untuk mengerjakan sebagian dari pekerjaan besar dan kompleks, sesuai dengan kemampuan masing-masing. Terdapat banyak kemungkinan, apabila pekerjaan yang telah direncanakan tersebut dibagi secara merata kepada setiap individu-individu yang ada dalam organisasi, maka akan lebih mudah dan lebih cepat tercapai, dan sebaliknya, akan memerlukan waktu yang cukup lama dan lebih sulit dan memerlukan biaya yang tidak sedikit. Keinginan untuk mencapai tujuan besar dengan lebih mudah dan lebih cepat, serta tidak boros, akan mendorong untuk menyatukan kembali pekerjaan yang telah dibagi-bagi, supaya menjadi suatu kerja sama yang kokoh dan baik, mendorong pembentukan organisasi sebagai kerangka kerjasama (Ahmad Fadlil Sumadi, 2013: 23).

J. Winardi (2004:15) menyatakan bahwa sebuah organisasi merupakan sebuah sistem yang terdiri dari aneka macam elemen atau sub sistem, yang mana sub sistem tersebut faktor manusia adalah menjadi sub sistem yang paling penting, dan dimana terlihat bahwa masing-masing sub sistem saling berinteraksi dalam upaya mencapai sasaran-sasaran atau tujuan-tujuan organisasi yang bersangkutan. Sebagai sebuah persatuan individu, untuk dapat disebut sebagai organisasi, setidaknya harus memenuhi beberapa unsur atau elemen. Barry L. Reece dan James P. O'Grady (Ahmad Fadlil Sumadi, 2013: 24) menyebut lima elemen yang harus dimiliki oleh organisasi, yaitu:

- a. Manusia
- b. Tujuan tertentu
- c. Pembagian tugas-tugas
- d. Sebuah sistem untuk mengkoordinasi tugas-tugas, dan
- e. Sebuah batas yang dipatok, yang menunjukkan pihak yang berada diluarnya.

Dalam konteks ilmu hukum, Jimly Asshiddiqie (2009: 459-460) mengemukakan bahwa untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih terperinci, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the state-organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa "*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*". Maksudnya ialah siapapun yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) maka bisa disebut sebagai suatu organ. Berdasarkan definisi organ negara yang dikemukakan oleh Hans Kelsen tersebut, dapat disimpulkan bahwa organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsi yang dimiliki bersifat menciptakan norma dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).

B. Kewenangan Komisi Kepolisian Nasional

Tujuan pembentukan Komisi Kepolisian Nasional adalah untuk membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan POLRI dan memberi pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Untuk tujuan tersebut, seperti yang tertuang dalam Perpres No. 17 Tahun

2011, Komisi Kepolisian Nasional memiliki kewenangan untuk: (1) Mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran, pengembangan sumber daya manusia, dan pengembangan sarana dan prasarana POLRI; (2). Memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan POLRI yang profesional dan mandiri; dan (3) Menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis mewawancarai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dari Komisi III Bapak H. Syarifuddin Sudding (wawancara, 2015), yang mengemukakan pendapatnya terkait dengan kewenangan Kopolnas sebagai berikut:

"....kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Kopolnas ini terlalu sederhana bagi sebuah komisi nasional yang bertugas membantu Presiden namun sebaliknya justru terlampaui lemah bagi sebuah komisi yang diharapkan menjalankan fungsi pengawasan terhadap POLRI. Kalau hanya menerima saran dan keluhan masyarakat mengenai kinerja kepolisian untuk disampaikan kepada Presiden, hal ini cukup dilakukan oleh kepolisian sendiri, tidak harus oleh sebuah komisi nasional. Sebaliknya, efektivitas pengawasan terhadap POLRI juga diragukan jika Kopolnas hanya sebatas menampung keluhan-keluhan masyarakat mengenai penegakan hukum, tahap penyelidikan dan/atau penyidikan tanpa memiliki kewenangan untuk memberi penilaian atas tindakan kepolisian atau diskresi kepolisian. Betapapun pentingnya kepatuhan terhadap norma agama, kesopanan, kesusilaan, maupun berbagai pertimbangan etik lainnya, salah satu kunci bagi penilaian masyarakat atas kinerja Polri adalah kemampuan Polri menjalankan fungsi pelayanan dan penegakan hukum secara adil, konsisten dan konsekuen.

Menurut penulis bahwa kehadiran Kopolnas sebagai lembaga negara yang mempunyai fungsi pengawasan terhadap kinerja POLRI belum dapat memberikan pengaruh yang signifikan kepada institusi kepolisian dalam mengemban amanah negara sebagai pelindung dan pengayom masyarakat. Hal ini bisa dibuktikan dengan fakta-fakta masih banyaknya keluhan masyarakat terhadap kinerja kepolisian. Berdasarkan penelitian untuk tahun 2012 laporan pengaduan masyarakat sebanyak 1.200 kasus yang

melibatkan aparat kepolisian, khususnya dalam bidang *reserse*/penyidikan. Tahun 2013 laporan pengaduan masyarakat sebanyak 908 laporan. Pengaduan masyarakat tersebut didominasi oleh kasus yang melibatkan personil kepolisian di Polda Metro Jaya, Polda Sumatera Utara, Polda Jawa Timur, dan Polda Jawa Barat.

Posisi kepolisian saat ini memang sedang berada dalam kondisi paradoks, disatu sisi polisi telah menjalankan beberapa langkah dan upaya menyukseskan agenda reformasi, serta telah menunjukkan prestasi kerjanya dalam penegakan hukum, khususnya dalam pemberantasan terorisme. Namun, disisi lain perilaku menyimpang aparat kepolisian masih saja terjadi. Beberapa contoh dari penyimpangan tersebut adalah: pelanggaran terhadap hukum pidana yang berlaku, peraturan departemen dan peraturan-peraturan lainnya, dan standar kode etik kepolisian, yang terjadi selama aktivitas pekerjaan dan terkait dengan pekerjaan sebagai polisi. Di Indonesia, penyimpangan polisi terjadi dalam berbagai bentuk, mulai dari perilaku korupsi hingga tindakan kekerasan yang berlebihan. Terkait dengan kekerasan yang dilakukan oleh aparat kepolisian, penulis mewawancarai Gufron dari Imparsial Jakarta (wawancara, 2015) yang memaparkan fakta-fakta tentang kekerasan yang dilakukan oleh aparat kepolisian di Indonesia.

"... praktik kekerasan polisi dalam enam tahun terakhir (2005-2010), cenderung bersifat stabil dan konsisten. Artinya, pihak kepolisian bisa dikatakan tidak belajar dari kesalahan-kesalahan masa lalu dalam menggunakan kekerasan yang selama ini dianggap berlebihan. Pada tahun 2005 terjadi 20 kasus kekerasan, tahun 2006 terjadi 13 kasus kekerasan, pada tahun 2007 terdapat 43 kasus, tahun 2008 terjadi 23 kasus, tahun 2009 terjadi 26 kasus, serta tahun 2010 terjadi 20 kasus kekerasan yang dilakukan oleh aparat kepolisian".

Adapun jenis kekerasan yang dilakukan dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Pemukulan/ penganiayaan (40 kasus)
2. Kekerasan berlebih dalam penanganan unjuk rasa (10 kasus)
3. Penangkapan sewenang-wenang (61 kasus)
4. Penyerangan terhadap warga (3 kasus)
5. Pemerksaan/pelecehan seksual (5 kasus)
6. Pembunuhan (6 kasus)
7. Perampokan (4 kasus)
8. Perkelahian (3 kasus)
9. Pemerasan (2 kasus)
10. Perbuatan tidak menyenangkan/ berkata kasar (1 kasus)

Selanjutnya terkait dengan penyimpangan aparat polisi, Ida Tarbell (<http://faculty.newc.edu/mstevens/205/205lect11.htm>), menjelaskan bahwa penyimpangan polisi merupakan suatu istilah yang jauh lebih luas daripada korupsi. Ini mencakup semua kegiatan atau perilaku yang tidak konsisten dengan norma-norma, nilai-nilai, atau etika baik dari sudut pandang polisi maupun dari sudut pandang masyarakat. Sebuah teori dalam kriminologi mengatakan bahwa adalah sangat bermanfaat untuk mempelajari ketik manusia tidak hanya melanggar norma-norma masyarakat, tetapi juga norma-norma kelompok sosial mereka sendiri.

Sementara itu Barker dan Carter mengkategorikan yang termasuk penyimpangan polisi adalah kebrutalan polisi, diskriminasi, pelecehan seksual, intimidasi dan penggunaan senjata *illegal*. Terhadap hal tersebut Gufron (wawancara, 2015) dari Imparsial Jakarta mengemukakan bahwa masih tingginya penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh aparat kepolisian di Indonesia akan semakin meneguhkan keyakinan kita, bahwa keberadaan komisi kepolisian nasional tidak hanya memperluas kewenangannya, tetapi juga bagaimana memperluas cakupan tugasnya sampai ke daerah-daerah.

Terdapat beberapa kasus yang menjadi perhatian publik tentang keterlibatan anggota polisi dalam tindak kriminal. Antara lain adalah kasus kerjasama perdagangan barang bukti narkoba antara Aiptu Irfan, anggota Polsek Pademangan Jakarta Utara, dan Jaksa Esther. Jaksa Esther adalah jaksa penuntut umum kasus narkoba pada Kejaksaan Negeri Jakarta Utara dan yang kemudian barang bukti berupa 300 butir pil ekstasi dari salah seorang tersangka. Jaksa Esther kemudian memperjualbelikan barang bukti tersebut dengan Aiptu Irfan dengan imbalan satu unit handphone blackbary dan merek nokia terbaru. Kasus lain adalah keterlibatan Kombes (pol) Wiliardi Wizard dalam peristiwa pembunuhan Direktur PT. Putra Rajawali Banjarnan, Nasruddin Zulkarnaen, di Tangerang, 14 Maret 2009, dengan tersangka utama mantan ketua KPK Antasari Azhar (wawancara, 2015).

Mengacu pada asas negara hukum, setiap aktivitas negara harus berdasarkan norma hukum yang berlaku, termasuk didalamnya pembentukan komisi negara yang memiliki kedudukan dan fungsi yang sederajat dengan lembaga negara lainnya dalam rangka mewujudkan tujuan negara seperti yang diamanatkan dalam UUD 1945. Terdapat dasar atau alas hukum pembentukan, dan legitimasi kewenangan komisi negara independen baik secara konseptual, maupun normatif (Gunawan A. Tauda (2011:92) diklasifikasikan ke dalam tiga bagian, yaitu:

1. Komisi negara yang dibentuk berdasarkan konstitusi (*constitutional organ*).
2. Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang, yang masih terbagi lagi menjadi komisi negara independen yang: (a) memiliki *constitutional importance* (derajat yang sama dengan lembaga negara yang dibentuk melalui konstitusi, guna kepentingan mewujudkan demokratishe rechtsstaat) dan (b) tidak memiliki *constitutional importance*
3. Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang, misalnya Komisi Kepolisian Nasional yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden.

Berdasarkan penggolongan tersebut di atas, nampak jelas bahwa antara komisi negara independen satu dengan yang lainnya tidak berkedudukan setara, dan komisi negara independen tidak seluruhnya dibentuk berdasarkan desain konstitusional yang dapat menjadi payung hukum keberadaannya, tetapi berdasarkan isu-isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Setidaknya hal ini menurut A.Ahsin Thohari (2006:32-33) mengindikasikan dua hal, yaitu:

1. Legitimasi yuridis bagi keberadaan komisi negara independen sangat lemah, sehingga akan mudah terkendala dalam menjalankan kewenangannya. Hierarki lebih tinggi tentu saja mendatangkan kewibawaan yang tidak seimbang dengan komisi negara independen yang hadir dengan dasar peraturan yang lebih rendah;
2. Komisi negara independen terkesan berjalan sendiri-sendiri tanpa adanya sistematisasi kerja yang sinergis yang bisa saling mendukung satu sama lain, sehingga satu komisi seringkali tidak termanfaatkan dengan baik oleh

komisi lainnya.

Uraian mengenai independen-nya sebuah komisi negara, Jimly Asshiddiqie mengkategorikannya kedalam tiga bentuk independensi, yaitu:

1. Independensi institusional atau struktural yang tercermin kedalam mekanisme hubungan eksternal antar lembaga negara.
2. Independensi fungsional yang tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa: (a) *goal independence*, yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok, dan (b). *Instrument independence*, yaitu bebas dalam menetapkan instrumen kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri.
3. Independensi administratif, yaitu adanya kebebasan dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua macam independensi yang disebut di atas (*institutional and functional independence*), yaitu berupa: (a) independensi keuangan, yaitu adanya kebebasan dalam menentukan anggaran pendukung, dan (b) independensi personalia, yaitu adanya kebebasan dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri.

Keberadaan Kompolnas sebagai lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, yang kehadirannya seiring dengan lahirnya Undang-undang No. 2 Tahun 2002. Hanya saja pembentukan lembaga ini baru dilakukan pada tahun 2005 dengan lahirnya Peraturan Presiden No. 17 tahun 2005, dan pengangkatan atau perekrutan anggotanya baru dilakukan pada tahun 2006. Meskipun sebenarnya keberadaannya terlambat, masyarakat berharap pembentukan Kompolnas dapat memberikan nuansa baru bagi terciptanya perbaikan di institusi kepolisian di Indonesia. Implementasi kewenangan yang dilakukan oleh Kompolnas dapat berfungsi dengan efektif apabila ditopang oleh indikator-indikator berupa formalisasi organisasi, sumber wewenang, batas-batas kewenangan, serta sarana dan prasarana organisasi yang dimiliki oleh Komisi Kepolisian Nasional.

1. Formalisasi Organisasi

Dalam teori organisasi formalisasi menggambarkan sejauhmana sebuah organisasi mendasari aktivitasnya pada

norma dalam arti apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan, dan prosedur untuk mengatur perilaku pengurus dan anggotanya. Haas dan Johnson sebagaimana dikutip oleh Syamsir Torang memberikan beberapa batasan atas dimensi yang dibahas dalam formalisasi, yakni:

- a. Peranan (*roles*) adalah aktivitas yang diperankan oleh seseorang dalam organisasi yang juga dapat diartikan sebagai kedudukan seseorang dalam organisasi.
- b. Hubungan kekuasaan (*authority relation*) terdiri dari; tingkatan atau struktur kekuasaan yang diakui oleh organisasi dan sejauhmana tingkatan atau struktur kewenangan itu tertulis;
- c. Proses komunikasi yang menekankan pada proses komunikasi tertulis serta saluran-saluran yang digunakan dalam proses komunikasi;
- d. Norma dan sanksi yang meliputi jumlah peraturan dan kebijaksanaan tertulis serta ketentuan tertulis yang jelas tentang tingkatan hukuman bagi pelanggar; dan
- e. Prosedur-prosedur yang meliputi tingkatan formulasi mengenai orientasi program bagi anggota baru (sosialisasi secara sistematis) serta tingkatan formulasi program bagi anggota baru, sebagai proses sosialisasi yang bersifat sistematis dan berkesinambungan.

Argumentasi mengenai formalisasi organisasi tersebut di atas sejalan dengan analisis mengenai susunan dan kedudukan komisi negara yang dikemukakan oleh Logemann (Mexasai Indra, 2011:12), yang menyebutkan komponen-komponennya sebagai berikut:

- a. Jabatan-jabatan apa yang terdapat di dalam susunan kenegaraan tertentu;
- b. Siapa yang mengadakannya;
- c. Bagaimana cara memperlengkapi mereka dengan pejabat-pejabat;
- d. Apa yang menjadi wewenangnya;
- e. Apa yang menjadi lingkup tugasnya atau batas-batas wewenangnya;
- f. Bagaimana hubungan kekuasaannya satu sama lain;
- g. Didalam batas-batas apa organisasi negara dan bagian-bagiannya menjalankan tugasnya.

Apabila uraian-uraian tersebut diatas dikaitkan dengan isi dari Peraturan Presiden No.17 Tahun 2011 sebagai dasar hukum atau aspek legalitas dari keberadaan Kopolnas

menurut pendapat penulis belum memcerminkan sebagai sebuah peraturan yang ideal yang dapat memberikan daya dobrak bagi institusi ini untuk melaksanakan tugas dan fungsinya bagi pemajuan kepolisian di Indonesia. Misalnya, dalam hal melaksanakan wewenangnya Kopolnas dapat melakukan kegiatan menerima dan meneruskan saran dan keluhan masyarakat kepada Polri untuk ditindaklanjuti. Terkait dengan masalah ini sepenuhnya sangat bergantung dari itikad baik dari kepolisian itu sendiri, apakah saran dan keluhan dari masyarakat itu akan ditindaklanjuti atau tidak, karena tidak ada aturan normatif yang jelas dan konkrit yang mengatur bagaimana sesungguhnya jalur komando atau koordinasi antara kepolisian dan Kopolnas.

Demikian halnya dalam pengisian komposisi dari komisioner Kopolnas yang cenderung mengabaikan aspek keadilan, keadilan dalam arti menempatkan sesuatu pada tempatnya (*proporsional*), keadilan adalah keseimbangan antara hak dan kewajiban dan lain sebagainya (Yeni Widowaty, 2016: 214), karena dalam proses rekrutmennya ada yang melewati atau menjalani seleksi yang sangat ketat, tetapi disisi lain personilnya langsung ditunjuk oleh pemangku kebijakan dalam hal ini Presiden. Misalnya, untuk posisi Ketua dijabat oleh Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, demikian halnya untuk posisi dua komisioner lainnya *ex officio* dijabat oleh (1) Menteri Dalam Negeri dan (2) Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

2. Sumber Wewenang Kopolnas

Setiap perbuatan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat ataupun badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintahan. Oleh karena itu, kewenangan yang sah merupakan simbol bagi setiap pejabat ataupun bagi setiap badan tidak terkecuali Kopolnas sebagai badan organisasi negara.

Berdasarkan dari uraian tersebut diatas, Kopolnas dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai organisasi negara memperoleh kewenangan atribusi. Kewenangan atribusi didasarkan pada Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 dan berasal dari Undang-undang No.2 Tahun 2002, kedua peraturan tersebut melegitimasi keberadaan lembaga kopolnas. Sedangkan kewenangan lainnya didasarkan pada

Peraturan Presiden No.17 Tahun 2011, namun hal ini menimbulkan pertanyaan, mengapa lembaga Kopolnas yang telah memperoleh kewenangan melalui Tap MPR No.VII/MPR/2000, aturan pelaksanaannya ditetapkan melalui Peraturan Presiden, yang menurut hierarki peraturan perundang-undangan Perpres berada dua tingkat dibawah Tap MPR. Idealnya Undang-undang yang menjadi payung hukum bagi keberadaan Kopolnas.

3. Batas-batas Kewenangan Kopolnas

Dalam membahas mengenai batas-batas kewenangan jabatan yang oleh Logeman disebutkan sebagai batas sampai dimana jabatan dapat dipakai, disebutkan bahwa supaya dalam hukum positif sampai diterima adanya suatu jabatan, maka dipandang perlu dalam aktivitas organisasi dalam menjalankan fungsi organisasi negara, yaitu suatu lingkungan kerja yang sangat terperinci mengenai tugas-tugas yang harus dikerjakan. Disisi lain, yang terpenting bagaimana bisa menjamin terciptanya kontinuitas pekerjaan, dan syarat-syarat yang mengatur mengenai aktivitas anggota organisasi tersebut.

Apabila dikaitkan dengan implementasi kewenangan yang dimiliki oleh Kopolnas, pada saat ini yang berlaku adalah perumusan mengenai arah kebijakan yang dirumuskan oleh POLRI. Hal ini terjadi tidak adanya pemilahan mengenai cakupan mana yang termasuk kebijakan umum dan kebijakan teknis. Kedua belah pihak, dalam hal ini POLRI dan Kopolnas juga tidak mengetahui batasan antara kebijakan tersebut. Pada saat ini semua kebijakan yang menyangkut diskresi kepolisian berada dalam kewenangan Kapolri. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya garis batas yang jelas antara kebijakan umum dan kebijakan teknis.

Idealnya kedepan Kopolnas seharusnya mencakup kebijakan makro sedangkan Kapolri pada kebijakan operasional. Seperti halnya dinegara lain misalnya Jepang, Kopolnas seharusnya berfungsi sebagai penetralisir politik yang diinstitusikan kepolisian. Selain itu, Kopolnas juga harus mempunyai akses ke pejabat Polri dalam memberikan saran dan menentukan kebijakan. Perubahan dan pembentukan institusi atau lembaga baru dalam sistem dan struktur kekuasaan negara merupakan implikasi tuntutan reformasi serta aspirasi keadilan yang berkembang di masyarakat,

sekaligus sebagai upaya untuk mendorong terwujudnya cita-cita negara demokrasi, tegaknya hak asasi manusia dan hukum yang berkeadilan, serta pemerintahan yang bersih dan bertanggungjawab (Firmansyah Arifin, 2005:1)

Pandangan Jimly Asshiddiqie (2010:11) bahwa pembentukan organisasi atau lembaga-lembaga negara yang bersifat independen seperti komisi-komisi negara, menggambarkan terjadinya perubahan besar dan sangat mendasar dalam corak dan susunan organisasi dewasa ini. Pada masa sekarang ini corak kelembagaan organisasi negara dengan kompleksitas sistem administrasinya sudah sangat jauh berkembang, dan tidak terbayangkan jika dihubungkan dengan paradigma *trias politica* Montesquieu pada abad kedelapan belas. Lembaga-lembaga ini menjalankan fungsi campuran antara fungsi regulatif, administratif, dan peng-hukuman yang biasanya dipisahkan, namun justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.

4. Sarana dan Prasarana Organisasi

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya Kopolnas dibantu oleh Sekretariat Kopolnas. Sekretariat Kopolnas ini berada dalam lingkungan Kementerian Koordinator bidang Politik, Hukum dan Keamanan. Sekretariat Kopolnas secara fungsional berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kopolnas dan secara administratif bertanggungjawab kepada Menteri Koordinator bidang Politik, Hukum dan Keamanan melalui Sekretaris Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan.

Apabila dianalisis lebih mendalam nampaknya organisasi Kopolnas ini masih dalam kendali lembaga negara lain yakni Kementerian Politik, Hukum dan Keamanan. Keadaan ini membuat lembaga Kopolnas tidak otonom dalam melakukan tugas dan fungsinya. Sedangkan kita ketahui salah satu syarat lembaga itu dapat berfungsi secara efektif, manakala lembaga itu bersifat otonom dengan wewenang untuk mengambil keputusan-keputusan tanpa campur tangan dari badan-badan lain yang ada di luarnya. Oleh karena itu, kedepan sudah perlu disiapkan segala perangkat organisasi, termasuk di dalamnya sumber daya manusia yang menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi Kopolnas yang otonom, yang dilengkapi oleh sarana dan prasarana organisasi yang meliputi: jumlah dan efektivitas yang me-

madai, yang disesuaikan dengan tuntutan dan perkembangan teknologi, dapat difungsikan sesuai kebutuhan, yang disertai dengan pemeliharaan dan perawatan yang cukup terhadap sarana dan prasarana tersebut.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Implementasi kewenangan yang dilakukan oleh Kompolnas melalui formalisasi organisasi, sumber kewenangan yang dimiliki, batas-batas kewenangannya, serta sarana dan prasarana organisasi yang dimiliki belum berjalan sesuai dengan harapan masyarakat. Hal ini disebabkan, kewenangan yang dimiliki oleh Kompolnas terlalu sederhana bagi sebuah komisi nasional yang bertugas membantu Presiden. Namun sebaliknya, justru terlampaui lemah bagi sebuah komisi yang diharapkan menjalankan fungsi pengawasan terhadap POLRI. Hal ini masih bisa dilihat dengan banyaknya fakta perilaku menyimpang yang dilakukan oleh anggota kepolisian.

Saran

Guna terciptanya tata kelola kepolisian yang baik hendaknya segala tahapan aktivitas dari POLRI, mulai dari proses rekrutmen calon anggota POLRI berada dalam pengawasan penuh dari Kompolnas. Hal ini bisa dilakukan dengan memperkuat kewenangan yang dimiliki oleh Kompolnas dengan merevisi Perpres No. 17 Tahun 2011 atau dengan membentuk Undang-undang tersendiri mengenai Kompolnas yang terpisah dari Undang-undang No 2 Tahun 2002.

DAFTAR PUSTAKA

Arifin, Firmansyah, et all, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan MK RI
 Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta, Konstitusi Press
 _____, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika
 Barker, Tom, 1983, *Rookie Police Officer, Perception of Police Occupational Deviance*, USA, Jacksonville State

University Alabama
 Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama
 Fuady, Munir, 2009, *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung, Refika Aditama
 Fadlil Sumadi, Ahmad, 2013, *Pengawasan dan Pembinaan Pengadilan*, Malang, Setara Press
 Ghoffar, Abdul, 2009, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, Dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta, Kencana
 Ida Tarbell, 2005, *Police Deviance and Ethics*. Diunduh dari <http://faculty.new.edu/mstevens/205/205lect11.htm>
 Indra, Mexsasai, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Refika Aditama
 J.H.A. Logemann, 1975, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif* (Terj. Makkatutu dan J.C. Pangkarego), Jakarta, Ichtar Baru Van Hoeve
 Kelana, Momo, 2002, *Memahami Undang-Undang Kepolisian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002: Latar Belakang dan Komentar Pasal Demi Pasal*, Jakarta, PTIK
 Lailam, Tanto, 2017, *Teori dan Hukum Perundang-undangan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
 Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Grafindo Persada
 Sadjijono, 2008, *Polri dan Good Governance*, Surabaya, Laksbang Mediatama
 Tabah, Anton Kunarto, 1995, *Polisi Harapan dan Kenyataan*, Klaten, CV. Sahabat
 Tauda, Gunawan A., 2011, *Komisi Negara Independen*, Yogyakarta, Genta Press
 Thohari, A.Ahsin, 2006, *Kedudukan Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan*, *Jurnal Hukum Jentera Edisi 12*, Jakarta
 Torang, Syamsir, 2012, *Metode Riset Struktur dan Perilaku Organisasi*, Bandung, Alfabeta
 Wahyudi Djafar, Komisi Negara: Antara Latah dan Keharusan Transisional, <http://wahyudidjafar.files.wordpress.com/2010/01>. Diakses Tanggal 17 juli 2012
 Widowaty, Yeni, dan Fadia Fitriyanti, dalam "Inkonsistensi Putusan Mahkamah Agung dalam Membatalkan Putusan Arbitrase", *Jurnal Media Hukum Volume 23 No.2 Tahun 2016*
 Winardi, J., 2004, *Manajemen Perilaku Organisasi*, Jakarta, Kencana