

**Independensi Komisi Kepolisian Nasional Menurut
Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2005**

S K R I P S I



Disusun Oleh :

M A R I E F B O N A A

No. Mahasiswa : 02.410.693

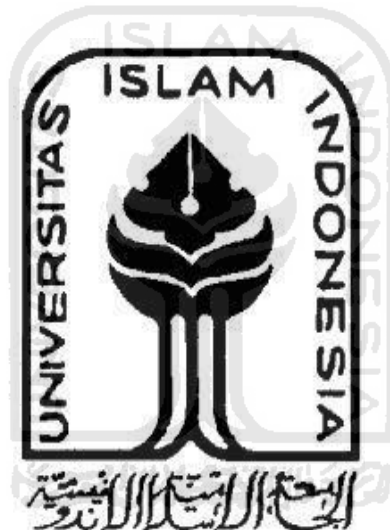
Program Studi : Ilmu Hukum

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
JOGJAKARTA
2007**

**INDEPENDENSI KOMISI KEPOLISIAN NASIONAL
MENURUT PERATURAN PRESIDEN
NOMOR 17 TAHUN 2005**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar
Sarjana (STRATA-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**



Disusun Oleh :

M ARIEF BONA A

No. Mahasiswa : 02.410.693

Program Studi : Ilmu Hukum

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
JOGJAKARTA**

2007

SKRIPSI
INDEPENDENSI KOMISI KEPOLISIAN NASIONAL
MENURUT PERATURAN PRESIDEN
NOMOR 17 TAHUN 2005

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam ujian pendadaran pada
tanggal _____ dan dinyatakan

Tim Penguji

Jogjakarta,

Tanda Tangan

1. Ketua : _____
2. Anggota : _____
3. Anggota : _____

Mengetahui :

Universitas Islam Indonesia Jogjakarta

Fakultas Hukum

Dekan

Dr. MUSTAQIEM, SH. M.Si.

MOTTO

“ Goodwill Overcome “



HALAMAN PERSEMBAHAN

DENGAN MENYEBUT NAMA ALLAH YANG MAHA PENGASIH DAN MAHA PENYAYANG.

Kupersembahkan skripsi ini untuk.....

- ☞ *Ayahanda dan Ibunda untuk cinta kasih, do'a dan perhatiannya kepada ananda.*
- ☞ *Adik-adikku Litha, Oppie dan Ari yang menjadi pembakar semangatku di setiap waktu.*
- ☞ *Semua keluarga dan saudara dari seluruh penjuru nusantara atas dorongan dan bantuannya.*

KATA PENGANTAR



Assallammu'allaikum Wr. Wb.

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas setiap berkah, rahmat, hidayah dan rizki-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi ini. Shalawat serta salam semoga tetap tercurah pada Nabi besar Muhammad SAW, para keluarga, sahabat pahlawan Islam dan pengikutnya sampai akhir masa.

Segala kemampuan, daya dan upaya telah penulis curahkan untuk menyelesaikan skripsi yang berjudul “INDEPENDENSI KOMISI KEPOLISIAN MENURUT PERATURAN PRESIDEN NOMOR 17 TAHUN 2005 TENTANG KOMISI KEPOLISIAN NASIONAL”. Namun bagaimanapun, mustahil kesempurnaan dapat teraih tanpa cela, dan penulis selalu menyadari akan hal itu.

Penulisan skripsi ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam menyelesaikan Program Strata Satu (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sadar akan keterbatasannya, penulisan Skripsi ini tidak akan bisa terselesaikan dengan baik tanpa dorongan, bantuan, dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan jika penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Mustaqiem, SH. M.Si., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang menjadi contoh dan inspirasi tersendiri bagi penulis.
2. Bapak Dr. Syaifuddin, SH, M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Skripsi untuk waktu, pikiran, saran, tenaga, nasihat dan kesabarannya dalam membimbing skripsi ini.
3. Bapak Bambang Sutiyoso, SH. M.Hum., dan Yuli Wasitohadi selaku Dosen Pembimbing Akademik dan Asisten.
4. Seluruh Dosen dan Staf Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Bapak Adnan Pandu Pradja, SH.,Sp.N, LL.M., dan staf sekretariat Komisi Kepolisian Nasional yang telah bersedia berdiskusi mengenai skripsi ini.
6. Ayahanda H. Ulil Amri. N, SH., MM atas semangat dan kedemokratisannya selama ini, dan ibunda Dra. Endang R untuk cinta do'a restu, kasih sayang dan perhatian serta adik-adikku: Litha, Oppie dan Arie yang senantiasa menjadi penyemangatku untuk menjadi manusia yang lebih baik.
7. Mbah tercinta, Soebowo yang telah membantu melukiskan arti Polisi, Kakek tercinta H. Nawawi yang selama ini telah banyak membantu. Almarhumah Nenek dan Mbah Putri (*semoga selalu mendapat tempat yang terbaik*), Om, Bicik, Pak cik, Tante, dan para sepupu di sepanjang

pulau Jawa dan Sumatera yang tidak dapat dituliskan satu persatu (Terima Kasih...).

8. Teman–teman Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia terutama “*Canteen Community Boys*”, *Elite Boarding House* yang telah runtuh pada 27 mei 2006, Sahabat di Kost *Dal Baggio’s* : Eko, Amien, Torik, Ichank, Ricko, Aan dan Yudhi (Terima kasih yang banyak...)
9. Keluarga kedua penulis di Jogja, Seven Scoop Band : Ivo, Basis, Roby, Arif, Diko (Aku bangga bersama kalian), 7Scoop family : Tommy, Dewi, Fafa, Siska, Deden, Wahyu, Fatma, Danu, Wawan, dan kawan-kawan yang lain.
10. Sahabat “Djogdjakarta Mighty-Mighty Morons” : Ferial, Burhan, Tando dan Gogong sekeluarga, atas semangat dan bantuannya.
11. Matador dan Oyes design: Masykur, Imam, Didi, Bambang (Semoga akan terus berkarya sampai kaya raya...) dan juga segenap karyawan penerbit dan percetakan Lkis
12. Teman-teman seperjuangan di Kontrakan S.C. *Class* ataupun rumah Sorosutan : Awan, Afif, Ipul, Ludy, Siddik, Utach, firman, ma’il, dan Sigit.
13. Seseorang yang telah membangunkanku disaat ia menjatuhkanku.
14. Semua pihak dan teman-teman yang telah banyak membantu yang belum sempat disebutkan satu-persatu.

Semoga Allah SWT memberikan rahmat dan hidayah-Nya atas segala bantuan, bimbingan, perhatian, dan kebaikan-kebaikan dengan ketulusan dan keikhlasan yang telah diberikan kepada penulis. Semoga karya tulis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak baik dimasa sekarang maupun dimasa yang akan datang. Amin.

Wassalamu'allaikum Wr. Wb.

Jogyakarta,

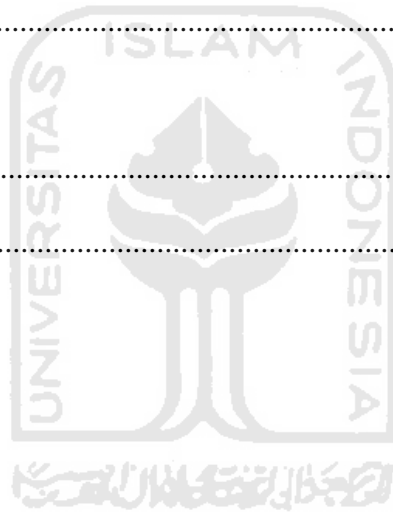
Penulis



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN.....	iii
HALAMAN MOTTO.....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
ABSTRAKSI.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I	PENDAHULUAN
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Tinjauan Pustaka.....	6
E. Metode Penelitian.....	14
F. Kerangka Skripsi.....	17
BAB II	NEGARA HUKUM DAN FUNGSI-FUNGSI NEGARA
A. Negara Hukum.....	20
B. Fungsi-Fungsi Negara.....	37
C. Peran Kepolisian Dalam Negara Hukum.....	40
BAB III	ETIKA DALAM MELAKSANAKAN TUGAS DAN FUNGSI KEPOLISIAN
A. Etika Dan Hukum.....	44
B. Tugas Dan Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia.....	52

	C. Peran Komisi Kepolisian Nasional Dalam Membangun Citra Polisi Nasional.....	55
BAB IV	INDEPENDENSI KOMISI KEPOLISIAN NASIONAL MENURUT PERATURAN PRESIDEN NOMOR 17 TAHUN 2005	
	A. Latar Belakang Munculnya Komisi Kepolisian Nasional.....	61
	B. Tugas Dan Fungsi Komisi Kepolisian Nasional.....	64
	C. Tolak Ukur Independensi Komisi Kepolisian Nasional.....	67
	D. Faktor Pendukung Dan Penghambat Independensi Komisi Kepolisian Nasional Dalam Melaksanakan Tugas Dan Fungsinya.....	73
BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan.....	80
	B. Saran.....	80
DAFTAR PUSTAKA		
LAMPIRAN		



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Pasca reformasi pada tahun 1998, hukum dan pelaksanaannya serta institusi penegak hukum yang menjadi tiang utama yang rusak di masa pemerintahan-pemerintahan sebelumnya, harus diperbaiki dengan drastis dan seketika. Para reformis berpikir "*now or never*", bahwa reformasi hukum yang mencakup reformasi struktural, reformasi peraturan perundang-undangan maupun reformasi kultural untuk mendukung tercapainya supremasi hukum (*supremacy of law*) harus sepenuhnya dilaksanakan.¹

Reformasi struktural meliputi tuntutan masyarakat untuk membentuk lembaga baru sebagai akibat ketidakpuasan terhadap kinerja lembaga-lembaga negara yang sudah ada. Sebagai respon dari tuntutan masyarakat tersebut, lahirlah kemudian sejumlah komisi. Sebutlah misalnya pembentukan berbagai macam komisi sebagai *state auxiliary agencies/ institutions*² antara lain Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, KPKPN (sudah dibubarkan) dan KPK.

Tuntutan publik kemudian juga mengarah pada pembentukan lembaga pengawasan eksternal lembaga penegak hukum. Tuntutan inilah yang pada akhirnya direspon oleh pembentuk undang-undang dengan mengamanatkan

¹ Sri Bintang pamungkas, *Reformasi harus tuntas*, terdapat dalam <http://www.seasite.niu.edu/indonesian/Reformasi/Chronicle/Kompas/May27/sri01.htm>

² Cornelis Lay menyebutnya sebagai lembaga sampiran negara, Lay dan Praktikno, 2002, *Komnas HAM 1998-2001: Pergulatan dalam Transisi Politik*, (Yogyakarta: Fisipol UGM)

pembentukan berbagai komisi, misalnya Komisi Yudisial³ dalam UU No. 22 Tahun 2004, UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI yang mengamankan pembentukan Komisi Kejaksaan⁴ meskipun sifatnya tidak wajib dan UU No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mengatur pembentukan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) dalam Bab VI (Pasal 37-40).

Konsep Kopolnas didasari oleh dua pemikiran yaitu status polisi-sipil dalam tata pemerintahan Indonesia dan anggapan tentang perlunya “pengawasan masyarakat terhadap pelaksanaan kewenangan kepolisian”. Kedua pemikiran tersebut dituangkan dalam Pasal 37 (1): “berkedudukan di bawah ... Presiden” dan Pasal 38 (2) sub c: “berwenang untuk ... menerima saran dan keluhan dari masyarakat”.

Dibentuknya Komisi Kepolisian didasari oleh adanya krisis kepercayaan terhadap kinerja lembaga Kepolisian. Krisis kepercayaan terjadi bukan saja karena Kepolisian sebagai ujung tombak penegakan hukum seringkali dituding tidak mampu melakukan pengawasan secara maksimal tetapi juga terjadi karena

³ Komisi Yudisial mempunyai wewenang: Mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR; dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim, lihat UU No. 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial Pasal 13 dalam www.hukumonline.com

⁴ Komisi Kejaksaan berwenang menerima laporan masyarakat tentang perilaku Jaksa dan pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas baik di dalam maupun di luar kedinasan, meminta informasi dari badan pemerintah, organisasi, atau anggota masyarakat berkaitan dengan kondisi dan kinerja di lingkungan Kejaksaan maupun berkaitan dengan perilaku jaksa dan pegawai Kejaksaan di dalam maupun di luar kedinasan, memanggil dan meminta keterangan kepada jaksa dan pegawai Kejaksaan sehubungan dengan perilaku dan/atau dugaan pelanggaran peraturan kedinasan Kejaksaan, meminta informasi kepada badan di lingkungan Kejaksaan berkaitan dengan kondisi organisasi, personalia, sarana dan prasarana, menerima masukan dari masyarakat tentang kondisi organisasi, kelengkapan sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan dan membuat laporan, rekomendasi atau saran yang berkaitan dengan perbaikan dan penyempurnaan organisasi serta kondisi lingkungan Kejaksaan, atau penilaian terhadap kinerja dan perilaku Jaksa dan pegawai Kejaksaan kepada Jaksa Agung dan Presiden, lihat UU No. 16 tahun 2004 tentang Komisi Kejaksaan Pasal 11 dalam www.hukumonline.com

pembenahan atas aparat penegak hukum di internal Kepolisian sendiri yang masih minim.

Begitu banyaknya berita di masyarakat mengenai “permainan” para oknum anggota kepolisian dalam penyidikan suatu perkara, mulai dari penyimpangan perilaku⁵ hingga penanganan perkara yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan menjadikan citra lembaga kepolisian jatuh. Buruknya citra kepolisian sebagai institusi kemudian menyebabkan ketidakpercayaan publik dimana pihak kepolisian dipandang tidak mampu untuk membenahi permasalahannya sendiri oleh masyarakat.

Degradasi kepercayaan publik kepada lembaga kepolisian terkait erat dengan *professionalism, integrity, dan inefficiency* dari para anggota kepolisian.⁶ Karena hal seperti inilah, Komisi kepolisian Nasional yang telah terbentuk sekarang ini bertekad untuk mewujudkan lembaga kepolisian yang profesional dan lebih baik.

Melihat tugas dan wewenang yang dimiliki oleh sebuah institusi yang bernama Komisi Kepolisian Nasional, masyarakat menaruh harapan yang sangat besar akan adanya peningkatan kinerja kepolisian pada masa mendatang. Kinerja kepolisian hanya akan meningkat apabila didukung oleh aparat yang memiliki

⁵ Sejatinya Polri adalah tumpuan harapan masyarakat untuk menegakkan hukum dan memberantas kejahatan, tapi justru terlibat melakukan tindak pidana, seperti "penyelewengan, penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan". Lihat, Alexius Tantrajaya SH MH, *Kompolnas sudah terbentuk*, <http://www.suarapembaruan.com/News/2006/06/25/Hukum/huk01.htm>

⁶ Kondisi ini tercermin dari jajak pendapat yang dilakukan Kompas terhadap kinerja lembaga kepolisian di mana citra positif polisi hanya disuarakan oleh 31 persen responden. Kompas Online, *Polisi Tak Gampang Mendulang Simpati*, [http://www.kompas.com/kompas-cetak/Politik hukum /1857891.htm](http://www.kompas.com/kompas-cetak/Politik%20hukum/1857891.htm)

dedikasi tinggi dalam melaksanakan tugas tanpa melupakan kesejahteraan dan hak-haknya.

Terkait dengan tujuan tersebut adalah karena, salah satu tugas yang diberikan peraturan Presiden pada Komisi Kepolisian Nasional adalah untuk melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan kepolisian.⁷ Atau dengan kata lain, Komisi kepolisian Nasional dengan kepolisian nantinya akan saling bekerja sama dan saling melengkapi.

Idealnya, untuk dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara optimal, Komisi Kepolisian haruslah disusun dan dibentuk sebaik-baiknya sebagai suatu lembaga yang independen yang terbebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Namun pada pembentukannya, justru terdapat sejumlah fakta yang mencerminkan lemahnya independensi Komisi Kepolisian Nasional yang diakibatkan isi dari UU Kepolisian dan Perpres Komisi Kepolisian Nasional.

Untuk mengukur tingkat independensi dari sebuah lembaga yang bernama Komisi Kepolisian Nasional, dapat kita gunakan beberapa faktor sebagai indikator penilaian. Faktor-faktor itu antara lain, hubungan hierarkis Komisi Kepolisian Nasional dengan tata pemerintahan, pola rekrutmen anggota, sumber pendanaannya, kinerja dan sistem pertanggung jawabannya.

Dari latar belakang masalah di atas, penulis tertarik untuk lebih mengkaji secara mendalam mengenai independensi komisi Kepolisian menurut Peraturan Presiden RI Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Komisi Kepolisian Republik

⁷ Lihat Pasal 4 huruf a Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 17 Tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Indonesia dalam http://www.djpp.depkumham.go.id/inc_buka.php?d=2000+5&f=ps17-2005.htm

Indonesia dan faktor-faktor yang mendukung atau menghambat independensinya, yang kemudian kami beri judul :

**“INDEPENDENSI KOMISI KEPOLISIAN NASIONAL MENURUT
PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 17
TAHUN 2005 TENTANG KOMISI KEPOLISIAN REPUBLIK
INDONESIA”**

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang permasalahan, maka akan menimbulkan pertanyaan yang merupakan permasalahan yang harus kita carikan jalan pemecahannya. Permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah independensi dari komisi kepolisian nasional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya ?
2. Apakah faktor pendukung dan penghambat komisi kepolisian nasional dalam mewujudkan independensinya ?

C. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan permasalahan yang penulis rumuskan sebelumnya, maka penyusunan penelitian ini mempunyai tujuan :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan fungsi komisi kepolisian menurut Peraturan Presiden RI Nomor 17 Tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional.
2. Untuk mengetahui independensi dari Komisi Kepolisian Nasional.

3. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung atau menghambat independensi dari Komisi Kepolisian.

D. Tinjauan Pustaka

Cita-cita negara hukum untuk pertama kali dikemukakan oleh Plato⁸ yang oleh Aristoteles⁹, pemikiran tersebut kemudian dipertegas lagi. Dalam perkembangan negara hukum yang semula hanya dipandang sebagai negara penjaga malam (yang terbatas menjaga ketertiban dan keamanan sebagaimana yang diungkapkan oleh Immanuel Kant) sudah dianggap tidak relevan lagi. Paul Scholten dan Prins sebagaimana yang dikutip oleh Sudargo Gautama, menganggap bahwa pada saat ini negara hukum tidak hanya dipandang dari lahiriahnya saja, berupa produk hukum yang diterbitkan oleh institusi yang berwenang, tetapi lebih dari itu negara hukum harus juga diselami pada batiniahnya berupa rasa keadilan dalam masyarakat.¹⁰

Istilah “negara hukum”¹¹ mengingatkan kita kepada konsep “*rechtsstaat*” Eropa Kontinental, yang ditandai dengan timbulnya gagasan-gagasan pokok yang

⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik*, Bandung, PT. Eresco Jakarta, 1981, hlm. 19

⁹ Menurut Aristoteles sebagaimana yang dikutip oleh Azhari mengemukakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang di perintah dengan konstitusidan berkedulatan hukum, dimana aturan yang konstitusional dalam negara berkaitan erat, juga pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum sebagai tanda yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tak selayaknya. ...*Ibid.*, Hlm 20 dan bahwa pemegang kekuasaan haruslah orang yang takluk pada hukum, dan harus senantiasa diwarnai oleh penghargaan dan penghormatan terhadap kebebasan, kedewasaan dan kesamaan derajat. Periksa. Iskatinah, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Hppt: www. Yahoo.com/artikel/jurnal Depham/23/5/2004. hlm. 4

¹⁰ Sudargo Gautama, 1983, *Pengertian Negara Hukum*, Bandung, Alumni, hlm. 9

¹¹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Konstitusi Dan Negara Hukum*, Yogyakarta, Liberty, 2000, hlm. 23

dirumuskan kedalam konstitusi negara-negara dari abad ke-IX¹². Selain istilah *rechtsstaat* pada tahun 1966 dikenal pula istilah *Rule of law* sebagaimana yang digunakan negara-negara yang menganut *common law* yang dipelopori oleh pemikir-pemikir hukum Inggris yang diartikan sama dengan negara hukum. Pendapat ini kemudian didukung oleh Sunaryati Hartono¹³, Ismail Sunny¹⁴ dan Sudargo Gautama¹⁵, sementara negara hukum di Amerika Serikat dikenal dengan sebutan *government of law, but not of man*¹⁶.

Ide negara berdasarkan hukum ini pada dataran implementasi memiliki karakteristik yang beragam, sesuai dengan muatan lokal, falsafah bangsa, ideologi negara, dan latar belakang historis masing-masing negara. Oleh karena itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Qur'an dan Sunnah atau Nomokrasi Islam, negara hukum menurut Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*, negara hukum menurut Anglo-Saxon (*rule of law*), negara hukum menurut kaum sosialis yang dikenal dengan *socialist legality*, dan negara hukum Pancasila¹⁷. Berbagai macam

¹²*Ibid.*, hlm. 30

¹³Menurut Beliau “oleh sebab itu agar supaya tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, penegakan *rule of law* itu harus diartikan dalam arti yang materiil. Menurut beliau *rule of law* tidak lain adalah inti negara hukum...*Ibid.*, 31

¹⁴Dalam kertas kerjanya pada munas III Persahi pada tahun 1966 menyatakan “situasi di negeri kita ditahun-tahun pelaksanaan demokrasi terpimpin adalah dimana kepastian hukum tidak terdapat dalam arti sepenuhnya di negeri kita, *that the rule of law absent in Indonesia*, negara kita bukan negara hukum, tetapi untuk sebagian merupakan negara hukuman. Dimana keempat syarat negara hukum secara formal tidak satu pun yang dilaksanakan di bawah sistem pemerintahan demokrasi terpimpin menurut *stijl* orde lama itu. ...*Ibid.*, hlm. 32

¹⁵Menurut Beliau “dan jika kita berbuat demikian, maka pertama-tama kita melihat bahwa dalam negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan, dimana negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warga negaranya batasi oleh hukum, inilah apa yang di kenal oleh ahli hukum Inggris di kenal dengan sebutan *rule of law*... *Ibid.*, hlm. 32

¹⁶*Ibid.*, hlm. 32

¹⁷Iskatrinah, *Pelaksanaan Fungsi ...Op.Cit.*, hlm. 4

pandang negara hukum demikian tentu saja kemudian berpengaruh dalam implementasi ketatanegaraan suatu negara tertentu.

Dalam konteks negara hukum Indonesia sejak UUD 1945 dirancang dan dirumuskan, pemahaman mengenai paradigma pemikiran pemisahan kekuasaan menjadi diperdebatkan tajam antara para anggota BPUPKI. Soepomo misalnya, menyatakan bahwa UUD 1945 tidak perlu menganut ajaran pemisahan kekuasaan, yang kemudian mendapat tentangan dari Muhammad Yamin yang mengusulkan agar Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap materi UU.

Istilah "kekuasaan pemerintahan" biasanya diartikan semata-mata sebagai kekuasaan pemerintahan yang dikaitkan dengan keberadaan lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif dalam suatu sistem pemerintahan.

Fungsi negara atau kekuasaan pemerintahan dalam arti luas, menurut Van Vollenhoven, terdiri atas empat fungsi, yaitu ketataprajaan (*bestuur*), pengaturan (*regeling*), keamanan/kepolisian (*politie*), dan pengadilan (*rechtsspraak*) di mana fungsi yang terakhir ini kemudian dipisahkan karena adanya negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*). Berlainan dengan konsep *Trias Politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu mengenai teori pemisahan kekuasaan, sistem yang berlaku di negara-negara demokrasi modern dewasa ini lebih cenderung kepada model pembagian kekuasaan. Dengan dianutnya sistem pembagian kekuasaan, maka pembedaan antara fungsi-fungsi eksekutif, yudikatif, dan legislatif tidak lagi

menjadi ketat. Fungsi pengaturan, misalnya, dijalankan oleh legislatif bersama dengan eksekutif.¹⁸

Pembagian kekuasaan pemerintahan dapat dibagi menjadi dua, yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal, yang biasanya disebut dengan bentuk negara, dan pembagian kekuasaan secara horisontal, yang pada studi ini diarahkan pada sistem pemerintahan.

Ketentuan mengenai pembagian kekuasaan negara secara vertikal dimuat dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 18 UUD 1945. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bentuk negara Indonesia sebagai negara kesatuan. Sedangkan Kekuasaan pemerintahan secara horisontal di sini diartikan sebagai kekuasaan lembaga penyelenggara pemerintahan yang menjalankan fungsinya dalam hubungannya dengan cabang-cabang kekuasaan negara lainnya dalam kerangka pembagian kekuasaan secara horisontal sebagaimana diuraikan dalam bab II. Pasal 4 UUD 1945 menyebutkan secara eksplisit bahwa kekuasaan pemerintahan RI dipegang oleh presiden, dengan dibantu oleh seorang wakil presiden.

Kepolisian Republik Indonesia atau yang biasa disebut Polri, adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penyidikan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Sebagai suatu lembaga pemerintah, Kepolisian mempunyai susunan organisasi maupun tata kerja yang dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ketentuan mengenai daerah hukum sebagaimana dimaksud, kemudian diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sedangkan untuk susunan

¹⁸ S.F.Marbun, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1987, Hlm 15

organisasi dan tata kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia disesuaikan dengan kepentingan pelaksanaan tugas dan wewenangnya yang diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Kepolisian sebagai institusi yang mengemban tugas-tugas publik, terutama di bidang penegakan hukum mempunyai tugas dan wewenang untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.¹⁹

Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya juga memiliki wewenang untuk :

1. Memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya.
2. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor dan memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor.
3. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik.
4. Memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam.
5. Memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan, memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian.
6. Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional, melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional.
7. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.²⁰

¹⁹ Lihat pasal 4 Undang-undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia dalam [http: www.kontras.org](http://www.kontras.org)

²⁰ *Ibid.*, Pasal 15 ayat (2).

Melihat begitu banyak dan beragamnya tugas dan kewenangan penting yang dimiliki Polri, maka hal tersebut akan membawa implikasi dalam pelaksanaannya. Dalam hal inilah sebuah lembaga khusus yang independen diperlukan untuk mengawasi, mengatur dan men-*counter* implikasi yang sifatnya negatif.

Komisi Kepolisian merupakan lembaga pemerintahan non struktural yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat mandiri, bebas dari pengaruh kekuasaan manapun selain daripada Presiden. Karena dalam Perpres disebutkan bahwa Komisi Kepolisian berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.²¹

Keberadaan Komisi Kepolisian sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, telah memiliki dasar hukum yang kuat dengan dinyatakan dalam Pasal 37 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian. Meskipun demikian keberadaan komisi tersebut tidak mutlak harus ada, melainkan hanya berdasarkan pertimbangan kebutuhan oleh presiden. Berdasarkan ketentuan tersebut, keberadaan Komisi Kepolisian ditujukan untuk meningkatkan kualitas kinerja Kepolisian.

Ketentuan yang mengatur keberadaan Komisi Kepolisian Nasional lebih lanjut diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional Republik Indonesia. Terkait dengan pembahasan skripsi ini, tugas komisi yang sangat relevan dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia adalah melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi,

²¹ Lihat Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 17 Tahun 2005... *Op.Cit.*, Pasal. 2

kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan Kepolisian²² sebagaimana diatur dalam Pasal 38 UU No. 2 Tahun 2002.

Hasil pemantauan dan penilaian sebagai tugas dari Komisi Kepolisian Nasional disampaikan kepada Presiden sebagai masukan.²³ Dalam kerangka pembaruan di tubuh kepolisian, komisi ini memiliki peran yang sangat penting dan strategis dalam memberikan masukan mengingat kata akhir diterima atau tidak suatu masukan berada di tangan Presiden.²⁴

Harapan terbesar dari masyarakat adalah bahwa komisi ini bisa memberikan masukan berharga dan Presiden akan menerima masukan tersebut sehingga dapat membenahi persoalan yang terdapat dalam lembaga kepolisian nasional.²⁵

Dalam menjalankan tugasnya, oleh Perpres, Komisi Kepolisian Nasional diberi kewenangan untuk meminta informasi kepada badan di lingkungan Kepolisian berkaitan dengan kondisi organisasi, personalia, sarana, dan prasarana. Selain aktif untuk mencari dan meminta informasi dari kalangan internal Kepolisian. Komisi Kepolisian memiliki kewenangan untuk menerima masukan dari masyarakat tentang kondisi organisasi, kelengkapan sarana, dan prasarana serta sumber daya manusia di lingkungan Kepolisian.²⁶

Peran serta masyarakat yang secara aktif memberikan masukan kepada komisi merupakan langkah maju bagi Kepolisian yang selama ini dikenal sangat tertutup untuk menerima kritik publik. Hendaknya kesempatan yang diberikan

²² *Ibid.*, Pasal 4 huruf a.

²³ *Ibid.*,

²⁴ Tempo Interaktif, "Komisi kepolisian, masyarakat kecolongan?" 14 juni 2005, terdapat dalam www.Tempo.com

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ Lihat Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 17 Tahun 2005... *Op.Cit.*, pasal 4

oleh undang-undang tersebut tidak menjadi sia-sia ketika komisi mulai berjalan. Tugas untuk melakukan audit sekaligus melakukan perbaikan atas sumber daya manusia di lingkungan Kepolisian merupakan salah satu tantangan berat yang harus dihadapi oleh komisi.

Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2005 menyebutkan bahwa tugas Komisi Kepolisian Nasional secara garis besarnya adalah sebagai lembaga penasihat Presiden dalam membentuk kebijakan Kepolisian. Komisi Kepolisian Nasional memiliki wewenang dalam tiga hal, yaitu :

1. Memberi saran kepada Presiden dalam merumuskan Kebijakan Polisi Nasional.
2. Menominasikan kandidat Kapolri.²⁷
3. Menerima keluhan dari masyarakat tentang pelayanan polisi.²⁸

Pelaksanaan tugas dari Komisi Kepolisian Nasional tak akan ada artinya tanpa adanya independensi. Independensi keanggotaan Komisi Kepolisian Nasional merupakan faktor penting agar dalam memberikan masukan, komisi ini tidak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan tertentu.²⁹

Berbagai tanggapan negatif bermunculan mengenai independensi dari Komisi Kepolisian Nasional. Banyak kalangan meragukan independensi Komisi Kepolisian Nasional, beberapa bahkan menilai bahwa Komisi Kepolisian tidak memiliki independensi sama sekali. Para pengamat tersebut menilai independensi Komisi Kepolisian Nasional dari berbagai sudut pandang, diantaranya melalui

²⁷ *Ibid.*, pasal 3

²⁸ *Ibid.*, pasal 4 huruf c

²⁹ Indonesia Police Review, "Independensi Kompolnas" (Vol. I. Num. 2, June 2005) dalam <http://www.ridep.or.id/web/?op=publikasi&name=trace&id=57&p=4>

perangkat hukum yang mengatur, struktur keanggotaan yang mendudukkan 3 orang menteri, struktur kesekretariatannya yang berada dibawah Mabes Polri hingga mekanisme seleksi anggotanya yang dinilai kurang terbuka dan terkesan tergesa.

Namun demikian, skripsi ini selanjutnya akan berusaha mendeskripsikan sekaligus meneliti secara langsung, apakah suatu lembaga yang bernama Komisi Kepolisian Nasional memiliki independensi atau tidak sama sekali dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah usaha secara ilmiah guna mengetahui atau mempelajari faktor-faktor baru, sehingga diperlukan metode penelitian sebagai berikut³⁰ :

1. Obyek Penelitian

Obyek penelitian adalah berupa hal-hal yang akan diteliti dalam hal ini sesuai dengan judul penelitian, yaitu, Independensi Komisi Kepolisian Nasional Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Komisi Kepolisian Republik Indonesia.

2. Subyek Penelitian

Pihak-pihak yang dipilih oleh peneliti untuk memberikan pendapat, informasi atau keterangan terhadap masalah yang diteliti. Dalam hal ini subyeknya adalah Ketua maupun anggota Komisi Kepolisian Nasional dan atau Staf Komisi Kepolisian Nasional.

³⁰ Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet.3. UI Press , Jakarta: 1986 hlm. 164-201

3. Sumber Data

Sumber data dapat dibedakan menjadi 2, yaitu :

a. Sumber data primer

Adalah data hukum yang mengikat yang meliputi peraturan perundang-undangan. Sumber data primer yang digunakan adalah sebagai berikut : UUD 1945 dan beserta perubahannya, Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian dan PERPRES No. 17 tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Republik Indonesia.

b. Sumber data sekunder

Adalah data hukum yang memberikan penjelasan mengenai data hukum primer seperti artikel ilmiah, hasil penelitian, buku, pendapat para ahli hukum, media massa dan lain sebagainya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

c. Sumber data tersier

Sumber data berupa ensiklopedia, kamus dan sumber keterangan lain.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam usaha untuk mengumpulkan data, maka dalam penelitian ini penulis akan menerapkan dua macam metode yaitu :

- a. Studi kepustakaan, yaitu suatu cara pengumpulan data yang dilakukan dengan membaca dan mempelajari bahan-bahan bacaan yang terdiri dari literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin, media massa dan sumber-sumber lain yang mempunyai relevansi dengan permasalahan.

- b. Wawancara, yaitu suatu cara pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan secara langsung kepada subyek wawancara, dalam hal ini kepada Ketua maupun anggota Komisi Kepolisian Nasional atau Staf Komisi Kepolisian.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan ialah sudut pandang yang digunakan peneliti dalam memahami dan menyelesaikan permasalahan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dan sosiologis. Pendekatan yuridis normatif adalah proses analisis permasalahan dari sudut pandang/menurut ketentuan hukum/perundang-undangan yang berlaku. Pendekatan sosiologis, yaitu dengan melihat pada aspek dinamisasi sosial kemasyarakatan yang berkembang dan selalu berubah dalam masyarakat, dan dalam penyelenggaraan negara.

6. Metode Analisis Data

Dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian.
- b. Hasil klarifikasi data selanjutnya disistematiskan.
- c. Data yang telah disistematiskan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

F. Kerangka Skripsi

Dalam penulisan skripsi ini penulis membuat sistematika penulisan, agar membantu penulis maupun pembaca untuk lebih mudah mendapatkan gambaran yang jelas dalam memahami tulisan skripsi ini, untuk sistematika penulisan, penulis membagi ke dalam beberapa bab, antara lain :

BAB I. PENDAHULUAN

BAB I memuat tentang gambaran isi dan permasalahan yang terdapat dalam Bab II, Bab III, Bab IV dan Bab V. Isi Bab I meliputi :

Latar Belakang Masalah, diilhami karena adanya pembentukan *State Auxiliary Agencies/ institutions* dalam mendukung reformasi hukum di Indonesia, dalam kajian penelitian ini adalah Independensi Komisi Kepolisian sebagai sarana penunjang reformasi penegakan hukum, *Rumusan Masalah* yang diambil yaitu, Bagaimana independensi komisi kepolisian nasional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya serta Apakah faktor pendukung dan penghambat dari Komisi Kepolisian Nasional dalam mewujudkan independensinya ?

Adapun Tujuan Penelitian adalah Untuk mengetahui pelaksanaan tugas dan fungsi komisi kepolisian menurut Peraturan Presiden RI Nomor 17 Tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional, serta untuk mengetahui Keindependensian dari Komisi Kepolisian Nasional.

Sebagai *Tinjauan Pustaka*, penulis menggunakan beberapa teori yang membahas masalah Negara Hukum, Pembagian Kekuasaan di Indonesia,

Kepolisian, dan Komisi Kepolisian. Sedangkan *Metode Penelitian* yang digunakan adalah *yuridis normatif, dan sosiologis*.

BAB II. NEGARA HUKUM DAN FUNGSI - FUNGSI NEGARA

Dalam Bab II, skripsi ini membahas lebih dalam mengenai hal-hal yang terdapat dalam tinjauan pustaka dalam Bab I. Isi Bab II meliputi :

- a. Negara Hukum
- b. Fungsi-fungsi Negara
- c. Peran Kepolisian Dalam Negara Hukum

BAB III. ETIKA DALAM MELAKSANAKAN TUGAS DAN FUNGSI

KEPOLISIAN

Dalam Bab III dikemukakan pembahasan mengenai :

- a. Etika dan Hukum
- b. Tugas Dan Fungsi Kepolisian Republik Indonesia
- c. Peran Komisi Kepolisian Nasional dalam membangun Citra Polri

BAB IV. INDEPENDENSI KOMISI KEPOLISIAN NASIONAL MENURUT PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 17 TAHUN 2005 TENTANG KOMISI KEPOLISIAN NASIONAL

Dalam Bab IV ini dikemukakan pembahasan mengenai latar belakang Munculnya Komisi Kepolisian Nasional, Tugas Dan Fungsi Komisi Kepolisian Nasional, Tolak Ukur Independensi Komisi Kepolisian Nasional serta Faktor Pendukung Dan Penghambat Independensi Komisi Kepolisian Nasional Dalam Melaksanakan Tugas Dan Fungsinya

BAB V. PENUTUP

Bab Penutup ini merupakan rangkuman serta kesimpulan dari apa saja yang telah dibahas dalam Bab I, Bab II, Bab III, Bab IV. Bab V ini juga meliputi kesimpulan dan saran.



BAB II

NEGARA HUKUM DAN FUNGSI-FUNGSI NEGARA

A. Negara Hukum

1. Negara Hukum

Cita-cita negara hukum untuk pertama kali dikemukakan oleh Plato.¹ Pemikiran Plato tersebut kemudian dipertegas lagi oleh Aristoteles², bahwa negara hukum yang semula hanya dipandang sebagai negara penjaga malam³ dianggap tidak relevan lagi. Oleh Paul Scholten dan Prins sebagaimana yang dikutip oleh Sudargo Gautama, menganggap bahwa pada saat ini negara hukum tidak hanya dipandang dari lahiriahnya saja, berupa produk hukum yang diterbitkan oleh institusi yang berwenang, tetapi harus juga diselami pada batiniahnya berupa rasa keadilan dalam masyarakat.⁴

¹ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik*, Bandung, PT. Eresco Jakarta, 1981, hlm. 19

² Menurut Aristoteles sebagaimana yang dikutip oleh Azhari mengemukakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang di perintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum, dimana aturan yang konstitusional dalam negara berkaitan erat, juga pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum, selama pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum sebagai tanda yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tak selayaknya.*Ibid.* Hlm 20 dan bahwa pemegang kekuasaan haruslah orang yang takluk pada hukum, dan harus senantiasa diwarnai oleh penghargaan dan penghormatan terhadap kebebasan, kedewasaan dan kesamaan derajat. Periksa. Iskatinah, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik*, Hppt: [www. Yahoo.com/artikel/jurnal Depham/23/5/2004](http://www.Yahoo.com/artikel/jurnal/Depham/23/5/2004). hlm. 4

³ Immanuel Kant memandang negara hukum hanya terbatas untuk menjaga ketertiban dan keamanan.

⁴ Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 9

Istilah “negara hukum”⁵ mengingatkan kita kepada konsep “*rechtsstaat*” Eropa Kontinental, yang ditandai dengan timbulnya gagasan-gagasan pokok yang dirumuskan kedalam konstitusi negara-negara dari abad ke-IX⁶, selain istilah *rechtsstaat* pada tahun 1966 dikenal pula istilah *Rule of law* sebagaimana yang digunakan negara-negara yang menganut *common law* yang di pelopori oleh pemikir-pemikir hukum Inggris yang diartikan sama dengan negara hukum, pendapat ini kemudian didukung oleh Sunaryati Hartono⁷, Ismail Sunny⁸ dan Sudargo Gautama⁹, sementara negara hukum di Amerika Serikat dikenal dengan sebutan *government of law, but not of man*¹⁰.

⁵ Dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum merupakan penerjemahan langsung dari *rechtsstaat*, hal yang sama juga ditemukan dari hasil survei yang dilakukan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 1975...Periksa O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta, Badan Penerbitan Kristen, 1970, hlm. 27, sebagaimana yang dikutip oleh Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, Jakarta, UI Press, 1995, hlm. 30, sementara menurut Wirjono Prodjodikoro sebagaimana yang dikutip oleh Didi Nazmi Yunas menyatakan bahwa: Penyambungan antara kata negara dan hukum yaitu istilah hukum, yang berarti suatu negara yang diwilayahnya: Semua alat-alat perlengkapan negara, khususnya alat-alat perlengkapan pemerintah dalam tindakannya baik terhadap warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang melainkan harus memperhatikan peraturan hukum yang berlaku Semua orang-orang penduduk dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Periksa Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Konstitusi Dan Negara Hukum*, Yogyakarta, Liberty, 2000, hlm. 23

⁶ *Ibid.*, hlm. 30

⁷ Menurut Beliau “oleh sebab itu agar supaya tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, penegakan *rule of law* itu harus diartikan dalam arti yang materil. Menurut beliau *rule of law* tidak lain adalah inti negara hukum. ...*Ibid.*, 31

⁸ Dalam kertas kerjanya pada munas III Persahi pada tahun 1966 menyatakan “situasi di negeri kita ditahun-tahun pelaksanaan demokrasi terpimpin adalah dimana kepastian hukum tidak terdapat dalam arti sepenuhnya di negeri kita, *that the rule of law absent in Indonesia*, negara kita bukan negara hukum, tetapi untuk sebagian merupakan negara hukuman. Dimana keempat syarat negara hukum secara formal tidak satu pun yang dilaksanakan di bawah sistem pemerintahan demokrasi terpimpin menurut *stijl* orde lama itu. ...*Ibid.*, hlm. 32

⁹ Menurut Beliau “dan jika kita berbuat demikian, maka pertama-tama kita melihat bahwa dalam negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan, dimana negara tidak maha kuasa, tidak bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warga negaranya batasi oleh hukum, inilah apa yang di kenal oleh ahli hukum Inggris di kenal dengan sebutan *rule of law*. *Ibid.*, hlm. 32

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 32

Ide negara berdasarkan hukum, pada implementasinya memiliki karakteristik yang beragam. Sebagian dari ide negara hukum disesuaikan dengan muatan lokal, falsafah bangsa, ideologi negara atau latar belakang historis masing-masing negara. Bentuk negara hukum tersebut antara lain adalah :

a. Negara Hukum Dalam Konsep Rechtsstaat. (Eropa Kontinental)

Dalam konsep *rechtsstaat*¹¹, adalah penting untuk membatasi kekuasaan raja yang absolut mengingat kekuasaan negara yang tidak terbatas akan berakibat pada perilaku penguasa yang sewenang-wenang. Istilah negara hukum mulai populer digunakan pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi sosial politik di Eropa pada saat itu.

Kekuasaan absolut yang didominasi raja-raja Eropa sangat kentara dalam semua sendi kehidupan masyarakatnya¹². Kekuasaan raja yang sewenang-wenang yang dilakukan oleh Raja Louis XIV dari Prancis, akhirnya bermuara pada revolusi sosial pada tahun 1789. Pergeseran politik antara kekuasaan monarki absolut Raja Louis XIV ke politik kekuasaan yang demokratis secara perlahan membawa angin segar bagi tumbuh kembangnya konsep negara hukum secara universal.

¹¹ Latar belakang sejarah lahirnya konsep negara hukum pada abad ke-19 di Eropa Kontinental, seiring dengan lahirnya gagasan demokrasi konstitusional, dimana gagasan ini menghendaki agar dilakukan pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan yang absolut yang dituangkan kedalam bentuk konstitusi (*constitutional government, limited government atau restrained government*) dan jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, lihat S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi...Op.Cit.*, hlm. 10

¹² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, Jakarta, Bulan Bintang 1991, hlm. 66

Immanuel Kant¹³ dalam karyanya yang berjudul “*Mathaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*” sebagaimana yang dikutip oleh Ni’matul Huda¹⁴ berpendapat bahwa negara harus bertindak pasif dalam artian bahwa negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara¹⁵. Dalam pandangan beliau negara tidak didasarkan pada kekuasaan belaka (*Machtsstaat*) tetapi negara harus didasarkan pada hukum (*rechtsstaat*), dimana negara yang berdasarkan pada hukum yang baik¹⁶. Sementara seorang pemikir Jerman sebagaimana yang dikutip oleh Donald A. Rumokoy mengungkapkan bahwa “*Negara harus menjadi negara hukum*”. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya, dimana lingkungan (suasana) kebersamaan warga negara menurut hukum harus dijamin tanpa dapat ditebus.

¹³ Dalam pandangan Kant bahwa pemerintah hanya bertugas membuat dan mempertahankan hukum dengan maksud menjamin dan melindungi kepentingan golongan yang disebut *menschen von besitz und bildung* atau kaum borjuis liberal dan sebagai *nachtwakerstaat* karena negara hanya berfungsi sebagai penjaga malam yang menjamin/menjaga keamanan, dengan demikian, dalam pandangan beliau negara hukum formal atau dalam arti sempit mengandung, perlindungan terhadap hak asasi manusia dan pemisahan kekuasaan. Lihat, Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi ...*, hlm. 20-21

¹⁴ Mengingat bahwa konsep negara hukum yang dikemukakan lebih banyak berasal dari kaum borjuis liberal maka tidak mengherankan jika konsep negara hukum yang dikemukakan lebih bernuasa pada tipe negara hukum liberal, dimana menurut kant kaum borjuis liberal menghendaki agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu, mereka tidak ingin dirugikan, dimana yang mereka inginkan adalah penyelenggaraan perekonomian atau kemakmuran diserahkan kepada mereka dan negara jangan ikut campur dalam penyelenggaraan perekonomian tersebut, sehingga negara hanya berfungsi sebagai *wohlfart polizei* dan *scherheit polizei* dimana negara hanya penjaga tata tertib dan keamanan keamanan semata, karena itu negara hukum immanuel kant disebut sebagai negara penjaga malam atau *nachtwakerstaat*. Ni’matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, Yogyakarta, UII Press, 2005, hlm. 4

¹⁵ Ni’matul Huda, *Negara Hukum, Op.Cit.*, hlm. 5

¹⁶ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, Edisi Revisi, 2003, hlm. 6

Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum¹⁷ Lebih lanjut beliau menyatakan bahwa negara hukum memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

- 1) Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (*Groundrechten*)
- 2) Adanya pembagian kekuasaan (*Scheiding van machten*)
- 3) Pemerintahan haruslah berdasarkan pada peraturan-peraturan hukum (*wet matiegheid van het betuur*)
- 4) Adanya peradilan administrasi (*administratief rechtspraak*)¹⁸

Sementara Paul Scholten mengungkapkan bahwa ciri negara hukum terbagi atas 1) *Er Is Recht Tegenover Den Staat* (Kawula negara itu mempunyai hak terhadap negara, individu mempunyai hak terhadap masyarakat) 2) *Er Is Scheiding Van Machten* (dalam negara hukum ada pemisahan kekuasaan).¹⁹

Pada umumnya ciri-ciri *Rechtsstaat* adalah 1) adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara rakyat dengan penguasa, 2) adanya pembagian kekuasaan negara, 3) diakuinya dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.²⁰

Ciri-ciri tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral *reschtsstaat* adalah pengakuan terhadap perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpuh

¹⁷ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbitan Risten Jakarta, 1976, Hal 24 Dalam: Donald A.Rumokoy, *Perkembangan ...Op.Cit.*, hlm. 8

¹⁸ Hasan Zaini. Z. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung*, Alumni, 1974 Hlm 154-155..... *Ibid.*, hlm. 8

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 7-8

²⁰ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Op.Cit.*, hlm. 9

pada prinsip-prinsip kebebasan dan kebersamaan, yang jaminan tersebut dituangkan dalam konstitusi, dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diisyaratkan membagi kekuasaan dalam rangka menghindari penumpukan kekuasaan pada tangan satu orang.²¹

b. Negara Hukum Dalam Konsep Anglo Saxon.

Timbulnya negara hukum merupakan reaksi dari negara polisi (*Polizei staat*), pandangan negara polisi yang menganggap suatu negara yang menyelenggarakan keamanan dan kemakmuran atau perekonomian, dimana perwujudannya seperti yang terjadi pada masa *Ancient Regime* dimana raja-raja di barat pada saat itu memerintah dengan tangan besi (absolut) tanpa ada pembatasan terhadap kekuasaannya (*L'etat C'est Moi*), sebagaimana slogan negara polisi yang terkenal dengan "*Sallus Publica Suprema lex* dan *Princep legibus solutus est*"²².

Kondisi semacam ini menurut Hendry of Brotton sebagaimana yang dikutip oleh Azhari, mengungkapkan bahwa "*hukum ini, karena telah disetujui melalui persetujuan oleh orang-orang yang menggunakannya dan ditegaskan melalui sumpah para raja, tidak dapat diubah atau dimusnahkan tanpa ada persetujuan umum yang telah diumumkan*"²³, dari pandangan ini terlihat jelas adanya pemikiran

²¹ *Ibid.*, hlm. 9

²² Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Anailisi Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta, UI Press, 1995, hlm. 34

²³ *Ibid.*, hlm. 36

ke arah pembatasan kekuasaan absolut raja-raja Inggris pada saat itu, yang kemudian dalam perkembangannya lebih lanjut menjadi monarki yang berparlemen.²⁴

Seorang pemikir terkemuka Inggris A.V. Dicey²⁵ (1885) mengemukakan pemikiran tentang konsep negara hukum dalam bukunya “*Introduction to study of the rule of law*” sebagaimana yang dikutip oleh Dahlan Thaib menyatakan bahwa *rule of law*²⁶ harus memenuhi unsur-unsur *Supremacy Of Law, Equality Before The Law* dan *Constitution Based On Individual Right*²⁷.

Dalam pandangan masyarakat Inggris sebagaimana yang dikemukakan oleh W. Friedman sebagaimana yang dikutip oleh Azhary menyatakan “*mengingat dalam bahasa kepustakaan Inggris tidak dikenal negara hukum, namun demikian tidak berarti tidak ada negara hukum, istilah rechtsstat sebagaimana yang dikenal di Prancis, Jerman dan Belanda mengandung arti yang sama dengan Rule Of Law yang*

²⁴ *Ibid.*, hlm. 36

²⁵ Dalam pandangannya A.V. Dicey sebagaimana yang dikutip oleh Ni'matul Huda mengemukakan bahwa: 1) Supermasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenang, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah. 2) Persamaan dihadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada seorang pun diatas hukum, sehingga tidak perlu ada peradilan administrasi negara. 3) Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, dimana hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi logis dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan. Dalam, Ni'matul Huda, *Negara Hukum, ...Op.Cit.*, hlm. 9

²⁶ Perbedaan yang mendasar antara *rechtsstaat* dengan *rule of law* terletak pada konsep yang pertama yaitu adanya peradilan administrasi negara yang merupakan saran terpenting dan sekaligus ciri yang menonjol dalam konsep *rechtsstaat*, sebaliknya pada *rule of law* peradilan administrasi negara tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar pada peradilan umum. Sementara ciri yang paling menonjol dalam konsep *rule of law* teraebut adalah dietakannya hukum yang adil (*just law*), hal ini disebabkan karena semua orang mempunyai kedudukan yang sama dimata hukum, sebagaimana konsep negara hukum yang dikemukakan oleh A.V. Dicey. Dalam Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum...Op.Cit.*, hlm. 67

²⁷ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, ...Op. Cit.*, hlm. 24

ada di negara-negara Anglo Saxon, konsep Rule Of Law ini bertumpu pada sistem hukum Common Law yang memiliki karakteristik terpenting adanya Judicial Review.

Menurut beliau sebagaimana yang dikutip oleh Sunarjati Hartono, *rule of law* dapat diartikan secara formal (*in the formal sense*) yaitu *organizer public power* atau kekuasaan umum yang terorganisir (negara), sementara dalam arti materiel (*Idoleogical sense*) *rule of law* diartikan hal-hal yang menyangkut ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk, dalam artian ini kita berbicara *just or un just*²⁸.

Sementara menurut *International Commission of Jurist* dalam hasil kongresnya tahun 1965 di Bangkok menekankan perlu pandangan yang mengepankan “*the dynamic aspects of the rule of law in modern age*”, dimana konsep *rule of law* diperluas menjadi negara hukum yang demokratis, *rule of law* dalam pandangan *International Commission of Jurist* sebagaimana yang dikutip oleh Dahlan Thaib negara hukum harus memenuhi:

- 1) Adanya proteksi konstitusional
- 2) Peradilan yang bebas dan tidak memihak
- 3) Pemilihan umum yang bebas
- 4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat
- 5) Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi
- 6) Pendidikan kewarganegaraan²⁹

Pandangan terhadap negara hukum ini sangatlah relevan. Dalam suatu negara hukum, perlindungan terhadap konstitusi, asas-asas hukum, proses peradilan yang

²⁸ Donald A. Rumokoy, *Perkembangan..., Op.Cit.*, hlm. 8

²⁹ Dahlan Thaib, *Kedaulatan..., Op.Cit.*, hlm. 24-25

adil, Pemilu yang Jurdil dan demokrasi adalah hal-hal yang sifatnya mutlak dan saling bergantung satu sama lain.

c. Negara Hukum Dalam Socialist Legality

Sementara pada negara yang menganut faham sosialisme, negara hukum menurut pandangan mereka adalah *Socialist Legality* yang merupakan konsep negara hukum yang didasarkan pada prinsip-prinsip ideologi negara-negara komunis/ sosialis, konsep *Socialist Legality* tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara Anglo Saxon.³⁰

Pengertian *socialist legality* secara formal hampir tidak berbeda dengan *rule of law* ataupun *rechtsstat* akan tetapi pada unsur-unsurnya terdapat pandangan yang berbeda dengan pandangan pemikir-pemikir barat³¹ Romashkin sebagaimana yang dikutip oleh Azhari mengemukakan bahwa:

“*Socialist legality* melekat pada sistem sosial dan politik Uni Soviet, dia bergantung pada jaminan hak-hak dan kebebasan politik warga negara, dia melindungi para pekerja, perumahan dan hak-hak serta kepentingan jasmani perseorangan dan kehidupan, kesehatan, kemuliaan dan reputasi mereka. Dibawah sosialisme materi dan jaminan yuridis hak-hak sipil dan kebebasan dicampurkan, sementara undang-undangnya menetapkan kondisi-kondisi ini secara yuridis.³²”

Dengan demikian jaminan terhadap individu untuk turut serta dalam penyelenggaraan negara harus diterjemahkan ke dalam keanggotaan partai komunis, hal ini selaras dengan yang diungkapkan oleh Kazimierz sebagaimana yang dikutip

³⁰ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum...Op.Cit.*, hlm. 67

³¹ Azhary, *Negara Hukum...Op.Cit.*, hlm. 10

³² P.S. Romashkint, *Fundamentals Of Soviet Law, Moskow, Foreign Languages publishing House*, hlm. 23

oleh Azhary menyatakan “Bahwa pada fase sekarang ini tingkat keahlian individu dan kebiasaan individu serta ikut serta dalam jabatan pemerintahan, tidak dapat lagi diijinkan apabila individu-individu tersebut tidak mempunyai keterlibatan dalam partai komunis Soviet, untuk itu keterlibatan individu dalam penyelenggaraan pemerintahan negara harus tetap dilakukan dengan cara menjadi dan mendaftarkan dirinya sebagai anggota organisasi-organisasi sosial, atas dasar tindakan yang diarahkan³³.”

Sementara Oemar Seno Adjie sebagaimana yang dikutip oleh Azhari mengemukakan bahwa dengan tercantumnya hak asasi tersebut belum berarti bahwa ada kesamaan atau identik dalam pengertian dalam konteks negara hukum negara-negara sosialis (*Socialist Legality*), jika melihat persoalan *freedom* dan *responsibility* dalam rangka bipolar maka tekanan *freedom* lebih ditekankan dari pada *responsibility*³⁴.

Dalam konsep *socialist legality* menempatkan hukum dibawah sosialisme, hukum merupakan alat untuk mencapai sosialisme, dimana hak perseorangan dapat disalurkan melalui prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak warga negara tersebut patut untuk mendapat perlindungan dari negara.³⁵

d. Nomokrasi Islam

Ide negara hukum, selain terkait dengan konsep negara hukum *rechtsstaat* dan negara hukum *rule of law* juga berkaitan dengan konsep negara hukum *nomocracy*

³³ *Ibid.*, hlm. 62

³⁴ *Ibid.*, hlm. 10

³⁵ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 68

yang berasal dari kata *nomos* dan *cratos*, yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan. Dalam pandangan demikian *nomocracy* adalah norma atau hukum yang berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum dan prinsip-prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.³⁶

Menurut Ibnu Khuldun (1332-1406)³⁷ *Nomocracy* atau *Siyasah Diniyah* harus memenuhi prinsip-prinsip dasar yaitu:

1. Prinsip kekuasaan sebagai amanah
2. Prinsip musyawarah
3. Prinsip keadilan
4. Prinsip persamaan
5. Prinsip perdamaian
6. Prinsip perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
7. Prinsip peradilan bebas
8. Prinsip kesejahteraan
9. Prinsip ketaatan rakyat³⁸

Sedangkan menurut Mutwalli dan Rayet sebagaimana yang dikutip oleh Mohamed S. el-wa menyatakan bahwa pada kenyataannya prinsip-prinsip islam merupakan dasar hukum dan konstitusi dalam sistem pemerintahan islam³⁹, sementara Shaikh Ali Abd Al Razeq menyatakan bahwa tanpa harus memandang

³⁶ Jimmly Assiddiqie, *Konstitusi...*, *Op.Cit.*, hlm. 121

³⁷ Menurut beliau dalam kitab *Muqaddimah*, membagi negara dalam dua kelompok besar yaitu, pertama, negara dengan ciri kekuasaan alamiah (*mulk tabi'i*) dan kedua negara dengan ciri kekuasaan politik (*mulk siyasi*) dimana tipe yang pertama ditandai dengan kekuasaan yang sewenang-wenang (*despotisme*) dan mencenderung kepada hukum rimba, dimana keunggulan dan kekuatan sangat berperan, dimana prinsip keadilan dikesampingkan, negara demikian oleh beliau dinyatakan sebagai negara yang tidak beradab, tipe kedua negara dengan ciri kekuasaan politik dibagi menjadi dua, pertama *Siyasah Diniyah* atau Nomokrasi islam dan *Siyasah Aqliyah* atau Nomokrasi sekuler serta negara a la republik Plato atau *Siyasah Madaniyah*. Menurut beliau perbedaan yang mendasar dari ketiga *siyasah* tersebut terletak pada pandangan bahwa kecuali Al-qur'an dan As-sunnah, akal manusiapun bersama-sama berperan dan berfungsi dalam kehidupan negara. Lihat. Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 64

³⁸ *Ibid.*, hlm. 64

³⁹ Mohamed S. el-wa, *Sistem Politik Dalam Pemerintahan Islam*, edisi terjemahan editor Anshori Thaib, Surabaya, PT. Bina ilmu 1983, hlm. 101

jenis pemerintahannya, yang terpenting adalah tujuan pemerintahan islam itu sendiri dalam menerapkan hukum-hukum islam dalam berbagai pengertian, yang bersumber pada Al-qur'an dan As-sunnah.⁴⁰

Ludolf Krech sebagaimana yang dikutip oleh R. Moh. Sjafi'i Wirakusumah menyatakan bahwa Islam itu adalah sumber peraturan atau hukum yang lengkap. Tidak hanya sekedar susunan agama dan tingkah laku peradaban atau moral tetapi lebih daripada itu Islam juga menjadi sumber utama bagi penyelenggaraan tata hukum kenegaraan⁴¹, artinya Islam sebagai bentuk dari peraturan tidak hanya terbatas pada pengaturan perilaku hubungan antara personal tetapi lebih dari pada itu Islam juga menjadi sumber inspirasi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

e. Negara Hukum Indonesia.

Harus disadari bahwasanya negara hukum Indonesia dibangun dan didasarkan pada Proklamasi 1945 dan tidak sepenuhnya dibangun dari konsep "*rechtsstaat*" atau pun "*rule of law*", tetapi negara hukum Indonesia dibangun di atas dasar falsafah negara yaitu Pancasila. Oleh karena itu konsep negara hukum Indonesia bersumber pada Pancasila juga, karenanya pengakuan atas harkat dan martabat manusia secara instrinsik melekat pada Pancasila.

⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 102

⁴¹ R. Moh. Sjafii Wirakusumah, *Tentang Dasar Negara Republik Indonesia Dalam Konstituante*, Jilid I, Bandung, 1958, hlm. 60

Gagasan negara hukum Indonesia pada dasarnya menganut prinsip-prinsip demokrasi dan keadilan sosial yang merupakan pengejawantahan dari persepsi pendiri negara republik Indonesia atas kenyataan sejarah masyarakat Indonesia.⁴²

Dengan demikian jelaslah bahwa gagasan pembentukan negara hukum di Indonesia lebih didasarkan pada kenyataan pahit yang dialami oleh masyarakat Indonesia pada masa silam, hal ini berarti bahwa negara hukum yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia adalah negara hukum yang merupakan penolakan terhadap setiap bentuk pemerintahan otoriter-absolut, dan sekaligus penolakan terhadap struktur sosial yang timpang.⁴³

Gagasan negara hukum Indonesia secara formil dapat ditemukan pada Mukadimah UUD 1945 pada alinea ke I yaitu kata-kata “Peri Keadilan”, Alinea Ke II, kata “Adil dan Alinea Ke IV Kata “keadilan Sosial” dan “kemanusiaan yang Adil”⁴⁴. Istilah negara hukum pertama kali digunakan oleh UUD 1945 walaupun tidak secara tegas menyatakan negara hukum namun hal ini dapat dilihat pada penjelasan umum tentang sistem pemerintahan negara, dimana dinyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtstaat*).

Didalam konstitusi RIS tahun 1949 istilah negara hukum juga dipergunakan sebagai faham ketatanegaraannya sebagaimana yang termaktub dalam mukadimah Konstitusi RIS pada alinea ke-4 yang menyatakan bahwa “untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan

⁴² AH. Garuda Nusantara, *Politik Hukum*, YLBHI, Jakarta, 1988, hlm. 12

⁴³ *Ibid.*, hlm. 14

⁴⁴ Dahlan Thaib, *Kedaulatan...., Op.Cit.*, hlm. 25

negara hukum Indonesia merdeka dan berdaulat sempurna”, yang kemudian dipertegas oleh Pasal 1 ayat 1 Konstitusi RIS, yang menyatakan bahwa “Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federal”.

Istilah negara hukum juga dapat dijumpai pada UUDS 1950, sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 ayat 1 yang secara tegas menyatakan bahwa “Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat adalah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk kesatuan”.

Menurut Kansil istilah negara hukum yang digunakan pada Konstitusi RIS Pasal 1 ayat 1 dan UUDS 1950 Pasal 1 ayat 1 tersebut merupakan negara demokrasi yang dibatasi oleh asas-asas hukum (*democratiche rechtstaat*), sehingga menurut beliau faham kenegaraan yang demikian bukanlah faham negara hukum dalam arti sebenarnya tetapi menurut beliau faham kenegaraan yang demikian merupakan faham negara politik dimana hukum menjadi bagian dalam pelaksanaan pemerintahan.⁴⁵

Sementara Ismail Saleh sebagaimana yang dikutip oleh Mulyana. W. Kusuma dan kemudian dikutip oleh Moh. Mahfud. MD, tanpa menjelaskan dan mempermasalahkan faham negara hukum yang dianut oleh negara Indonesia menyatakan bahwa:

“... Republik Indonesia adalah Negara Indonesia didasakan atas hukum (*rechtstaat*) bukan atas dasar kekuasaan belaka (*machtstaat*), hal ini mengandung makna bahwasannya negara yang didasarkan atas hukum, hukum harus menampilkan perannya secara mendasar sebagai titik sentral

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 370-371

dalam kehidupan perorangan, masyarakat maupun berbangsa dan bernegara”.⁴⁶

Menurut beliau bahwa dengan penegasan negara hukum dalam persepektif resmi dalam konstitusi negara mencerminkan bahwa dalam penyelenggaraan negara hukum dalam konteks ketatanegaraan, hukum menjadi asas terpenting dalam mengatur semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara.⁴⁷

Tentu saja Konsekuensi logis dianutnya faham negara hukum, maka akan adanya tuntutan dari masyarakat untuk menjadikan hukum sebagai pusat dari semua kegiatan ketatanegaraan, yang mengatur dan mengarahkan semua kehidupan baik institusional maupun perorangan, sehingga terciptanya keselarasan antara faham negara hukum dalam praktek ketatanegaraan.⁴⁸

Adanya pembatasan terhadap kekuasaan negara dalam menjalankan fungsinya menjadi syarat mutlaknya terbentuknya negara hukum, dimana dengan adanya pembagian kekuasaan demikian maka diharapkan negara tidak bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya⁴⁹, pandangan demikian oleh Ramli Hutabarat dipertajam dengan penegasan dan pembatasan yang mengharuskan pemerintah dan semua pejabat hukum, mulai dari Presiden, Para Menteri, Hakim, Jaksa, Anggota Legislatif, Birokrat dan lain-lain untuk selalu patuh dan taat terhadap hukum.⁵⁰

⁴⁶ Moh. Mahfud. MD, *Perkembangan Politik...*, *Op.Cit.*, hlm. 2

⁴⁷ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999. hlm. 31

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 2

⁴⁹ Sudargo Gautama, *Pengertian...*, *Op.Cit.*, hlm. 3

⁵⁰ Ramli Hutabarat, *Persamaan Di hadapan Hukum Di Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 12

Pandangan senada pun dinyatakan oleh para ahli dan sarjana hukum Indonesia dalam seminar Persahi 1966 yang secara tegas mengungkapkan dan menyatakan bahwa:

“Perjuangan menegakkan negara hukum mendasari perjuangan orde baru, sehingga perjuangan tersebut dimaksudkan untuk menegakan asas-asas negara hukum, dimana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warganegaranya, dimana hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif maupun perseorangan dijamin serta dimana penyalahgunaan secara institusional dapat dihindarkan”⁵¹

Sementara Philipus M. Hadjon, mengungkapkan bahwa negara hukum pancasila memiliki karakteristik dan unsur-unsur yang pada dasarnya bersumber pada falsafah hidup bangsa Indonesia yang kemudian terbagi menjadi :

- 1) Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
- 2) Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara;
- 3) Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir;
- 4) Keseimbangan antara hak dan kewajiban⁵².

Tidak jauh berbeda dengan pandangan Philipus M. Hadjon, Tahir Azhary mengungkapkan bahwa negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara;
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
3. Kebebasan beragama dalam arti positif;
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang;

⁵¹ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Aksara Baru, 1984, hlm. 33

⁵² Iskatinah, *Pelaksanaan Fungsi Hukum ... Op.Cit.*, hlm. 4

5. Asas kekeluargaan dan kerukunan.⁵³

Sementara Muhammad Yamin⁵⁴ berpandangan bahwa negara hukum Indonesia tidak sama dengan negara hukum adat atau negara hukum agama dan sangat berlainan dengan negara kekuasaan⁵⁵, maka dengan demikian maka negara hukum Indonesia harus dimaknai sebagai negara hukum yang tumbuh dan berkembang berdasarkan pada nilai-nilai atau norma-norma yang hidup dalam masyarakat Indonesia, pandangan M. Yamin tersebut mendapat dukungan dari beberapa ahli hukum tata negara Indonesia yang berpendapat bahwa negara hukum Indonesia adalah negara hukum yang dilandasi oleh Pancasila (negara hukum Pancasila), dalam artian negara hukum yang dikehendaki oleh bangsa Indonesia adalah negara hukum yang merujuk pada Pancasila sebagai dasar utamanya.⁵⁶

Tidak jauh berbeda dengan pandangan Mohammad Yamin, Mohammad Hatta pun menyatakan bahwa negara hukum Indonesia tidak identik dengan *Wettenstaat*, tetapi negara hukum Indonesia harus didasarkan pada demokrasi dan hukum-hukumnya dibentuk oleh rakyat, dimana keadilannya dirasakan oleh rakyat dan pelaksanaannya tidak hanya ditujukan ke bawah tapi juga ditujukan ke atas, sedangkan *wettenstaat* lebih banyak menghendaki *law and order* (hukum dan

⁵³ *Ibid.*, hlm. 4

⁵⁴ Moh. Yamin dalam bukunya yang berjudul “Pengertian Negara Hukum” mendefinisikan negara hukum (*Rechtstaat*) atau *Government Of Law* menyatakan bahwa “Kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah hanya didasarkan dan berasal dari undang-undang dan sekali-kali tidak didasarkan kekuasaan senjata, kekuasaan sewenang-wenang atau kepercayaan bahwa kekuatan badanlah yang boleh memutuskan segala pertikaian dalam negara. Periksa Salman Luthan, *Dielektika Hukum Dan Kekuasaan*, Materi Kuliah Megister Hukum UII, Yogyakarta, 29/01/2005, hlm. 2

⁵⁵ M. Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, Jakarta, Prapanca Jakarta, 1959, hlm. 253

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 254-255

ketertiban), dengan demikian negara hukum dalam pandangan beliau adalah negara hukum yang menghendaki pemerintahan di bawah hukum, dimana keadilan dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia.⁵⁷

Dengan demikian negara hukum yang dikendaki oleh bangsa Indonesia adalah negara hukum yang didasarkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil Dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Dan Keadilan Sosial⁵⁸, sehingga jelaslah bahwa negara hukum yang dikehendaki oleh bangsa Indonesia bukan negara hukum seperti yang dianut oleh Eropa Kontinental dengan *rechtstaat* maupun negara hukum yang dianut oleh Anglo Saxon dengan *rule of law*-nya, tetapi negara hukum yang tumbuh dan berkembang selaras dengan pandangan dan falsafah hidup bangsa Indonesia.⁵⁹

B. Fungsi-Fungsi Negara

Dalam teori kontrak sosial, negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mengejar beberapa tujuan bersama yaitu menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*).

Menurut Harold J. Laski tujuan negara adalah membuat atau menciptakan kondisi-kondisi sebagaimana yang diinginkan oleh rakyatnya secara maksimal

⁵⁷ Moh. Hatta, *Menuju Negara Hukum*, Jakarta, Idayu Press, 1977, hlm. 42

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 9

⁵⁹ M. Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar.....Op.Cit*, hlm. 225

(“*creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*”). Sedangkan menurut Soltau, tujuan negara adalah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin (“*the freest possible development and creative self-expression of it's members*”).⁶⁰

Van Vollenhoven, membagi pembagian kekuasaan pemerintahan (negara) terdiri atas empat fungsi, yaitu ketataprajaan (*bestuur*), pengaturan (*regeling*), keamanan/kepolisian (*politie*), dan pengadilan (*rechtsspraak*) di mana fungsi yang terakhir ini kemudian dipisahkan karena adanya negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*).⁶¹

Negara yang berhaluan Marxisme-Leninisme bertujuan untuk membangun masyarakat komunis, sehingga *bonum publicum* selalu ditafsirkan dalam rangka tercapainya masyarakat komunis. Tafsiran itu mempengaruhi fungsi-fungsi negara dibidang kesejahteraan dan keadilan. Negara dianggap sebagai alat untuk mencapai komunisme dalam arti bahwa setiap alat kekuasaannya harus dikerahkan untuk mencapai tujuan itu. Begitu pula dengan fungsi negara dibidang kesejahteraan dan keadilan (termasuk hak-hak asasi warga negara) terutama ditekankan pada aspek kolektifnya, dan sering mengorbankan aspek perseorangannya.

Tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia

⁶⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2001, hlm. 45

⁶¹ S.F.Marbun, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, 1987, hlm.15

yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial dengan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia(Pancasila).

Akan tetapi setiap negara, terlepas dari ideologinya, menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu yaitu :

- 1) Melaksanakan penertiban (*law and order*); untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, maka negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan negara bertindak sebagai “stabilisator”.
- 2) Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Dewasa ini fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negara-negara baru. Pandangan ini di Indonesia tercermin dalam usaha pemerintah untuk membangun melalui suatu rentetan Repelita.
- 3) Pertahanan; hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk ini negara dilengkapi dengan alat-alat pertahanan.
- 4) Menegakkan keadilan; hal ini dilaksanakan melalui badan-badan pengadilan.

Sarjana lain, Charles E. Merriam menyebutkan lima fungsi negara, yaitu :

- 1) Keamanan ekstern
- 2) Ketertiban intern
- 3) Keadilan
- 4) Kesejahteraan umum
- 5) Kebebasan.

Keseluruhan fungsi negara diatas diselenggarakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.⁶²

C. Peran Kepolisian Dalam Negara Hukum

Kepolisian dapat dikategorikan sebagai salah satu pekerjaan yang paling tua karena sudah ada dari abad ke-14 dan ke-15 bahkan pada zaman Yunani sekalipun. Namun demikian, ternyata umur yang sedemikian itu tidaklah mempertahankan isi yang terkandung dalam pekerjaan kepolisian. Kandungan masalah yang menjadi urusan masalah yang menjadi urusan polisi ternyata justru semakin menyempit.⁶³

Kata polisi berasal dari kata “*politie*” atau “*polis*”⁶⁴ yang berarti penjamin keamanan atau dapat dijabarkan sebagai pihak yang bertanggung jawab atas suatu keadaan yang aman bagi pihak-pihak lain atau masyarakat. Tugas polisi adalah sebagai perwujudan negara dalam melaksanakan fungsi negara dibidang penertiban

⁶² *Ibid.*, hlm. 45

⁶³ Semula kepolisian memuat juga kegiatan yang dilakukan oleh negara, namun pada saat sekarang ini, hal-hal yang menjadi urusan polisi menjadi semakin sempit dari keseluruhan kegiatan yang sebelumnya. Urusan-urusan, seperti luar negeri, pertahanan dan pengadilan tidak lagi menjadi lingkup kegiatan polisi, melainkan berdiri sebagai suatu kegiatan tersendiri. Perkembangan ke arah spesialisasi ini juga menyebabkan urusan atau pekerjaan polisi menjadi semakin spesialis

⁶⁴ Selanjutnya, dalam bahasa latin terdapat kata *civitas* yang juga berarti kota atau negara, sama dengan kata Yunani *polis* itu. Bersangkutan dengan pengertian ini adalah pengertian "polisi" dari kata *policie* dalam bahasa Prancis yang berarti organisasi kewargaan (*civil organization*). (*The American Heritage Dictionary*) periksa Kolom Nurcholish Madjid, *Peran Agama Bangun Persatuan Bangsa*, suara merdeka, Sabtu, 2 Agustus 2003 dalam <http://www.suaramerdeka.com/harian/0308/02/nas6.htm>

(*law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat dimana negara harus melaksanakan penertiban.⁶⁵

Sesuai sejarah terbentuknya negara hukum oleh plato dan aristoteles yang semula berfungsi sebagai negara penjaga malam yang terbatas menjaga ketertiban dan keamanan dan juga konsep *rechtstaat* pada negara Anglo-saxon dan *Rule of law* pada negara common law, maka kemudian terciptalah suatu peran baru yang menjalankan tugas menjaga keamanan dan ketertiban-sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan-yang disebut dengan istilah polisi.

Jadi pengertian "polisi" pun sangat erat dan langsung berkaitan dengan pengertian-pengertian dasar itu semua, sebab "polisi" dalam pembagian wewenang kenegaraan adalah pengamban tugas menjaga agar masyarakat patuh dan mengikuti hukum dan peraturan yang berlaku absah.⁶⁶

Hukum mengalokasikan polisi kekuasaan cukup besar yang tidak diberikan kepada institusi publik lain, yaitu kekuasaan fisik untuk mencampuri kebebasan para anggota masyarakat dalam berhubungan satu sama lain. Polisi diberi kewenangan untuk menangkap, menahan, dan menginterogasi. Kepada polisi juga masih diberi kewenangan melakukan diskresi, yaitu pada saat-saat tertentu bertindak atas dasar pertimbangan pribadi.⁶⁷

⁶⁵ *Op cit.*, hlm. 45

⁶⁶ Kolom Nurholish Madjid, *Peran Agama Bangun Persatuan Bangsa...*, *Op. Cit.*,

⁶⁷ Satjipto Rahardjo, *Komisi Kepolisian, Mitra Baru Polri*, Suara Merdeka, 1 Juli 2006

Dalam negara hukum, kepolisian berperan sebagai ujung tombak pelaksanaan dari apa yang diamanatkan oleh negara melalui konstitusi dan peraturan perundang-undangan yaitu supremasi hukum. Karena, kepolisian adalah lembaga yang turun langsung ke lapangan (masyarakat) sesuai prosedur hukum yang kemudian juga memprosesnya sesuai dengan ketentuan hukum.⁶⁸

Karena ruang pergerakan polisi adalah pidana yang berada di tengah-tengah masyarakat, berarti polisi harus juga menciptakan dan melakukan kontak-kontak dengan anggota-anggota masyarakat disekelilingnya. Hal ini adalah suatu konsep sosiologis, oleh sebab itu tidak dapat ditentukan secara formal bentuknya. Dalam hal ini ketentuan yang berlaku bagi polisi dalam menjalankan pekerjaannya berubah fungsi sebagai pedoman atau peraturan dasar yang bersifat umum, karena harus menafsirkan sendiri ketentuan-ketentuan tersebut agar dapat digunakan dalam praktik.

Bahwa yang melekat dalam fungsi dan tanggung jawab polisi, pertama, untuk jenjang vertikal akan selalu berhadapan dengan masyarakat. Hubungan polisi dan masyarakat adalah hubungan yang hierarkis. Ada kewenangan hukum polisi untuk mengontrol masyarakat dan ada kewajiban hukum masyarakat untuk mematuhi. Kedua, bahwa polisi dan masyarakat berada dalam hubungan yang horizontal. Polisi

⁶⁸ Satjipto Rahardjo, *Polisi Dan Masyarakat Indonesia*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1988, hlm.175

berdasarkan tugas yang diberikan hukum, bertanggung jawab mengayomi, melindungi, membimbing, dan melayani masyarakat.⁶⁹

Sebagai bagian dari administrasi hukum dalam negara hukum, polisi bergerak bersama jaksa dan hakim, disebut sebagai aparat atau badan penegak hukum yang masing-masing menjalankan fungsi yang berbeda dalam ikatan mata rantai proses kegiatan perkara pidana.

Saat ini, hampir diseluruh dunia, polisi berurusan dengan pekerjaan memelihara hukum dan ketertiban. Lebih khusus lagi: memerangi kejahatan dalam masyarakat. Karena spesialisasi dan pembagian kerja yang makin ketat dan rinci yang menjadi ciri masyarakat modern, maka pekerjaan polisipun menjadi tidak mudah. Dalam hubungan ini ia akan segera dihadapkan kepada struktur birokrasi dan hukum modern yang sementara telah menjadi semakin formal. Sekalipun polisi mengemban tugas memelihara hukum dan ketertiban, tetapi tugas itu tetap harus dilaksanakannya dalam ruang lingkup dan mengikuti persyaratan yang disodorkan oleh struktur-struktur tersebut.

⁶⁹ Krist Kleden, *Potret Citra Polisi Indonesia*, Kompas cyber media, Senin, 2 Juli 2001 dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/02/jatim/potr38.htm>

BAB III

ETIKA DALAM MELAKSANAKAN TUGAS DAN FUNGSI KEPOLISIAN

A. Etika Dan Hukum

1. Pengertian Etika

Etika adalah Ilmu tentang kesusilaan yang menentukan bagaimana patutnya manusia hidup dalam masyarakat; mengenai apa yang baik dan apa yang buruk, dan apa yang seharusnya dilakukan oleh seseorang dan apa yang tidak. Dari definisi atau pengertian tersebut di atas dapatlah disimpulkan bahwa etika selalu dihubungkan dengan adat istiadat atau kebiasaan manusia, baik itu merupakan kebiasaan yang baik maupun kebiasaan yang menyimpang atau kebiasaan buruk, bagaimana manusia seharusnya bersikap dan bertindak dalam interaksi dengan manusia lainnya.¹ Etika juga berarti pemikiran sistematis tentang moralitas dimana yang dihasilkannya secara langsung bukan kebaikan, melainkan suatu pengertian yang lebih mendasar dan kritis.²

Dalam kenyataan kehidupan sosial, semua masyarakat mempunyai aturan moral yang membolehkan atau melarang perbuatan tertentu. Tata kelakuan itu harus diikuti oleh anggota masyarakat dan akan menimbulkan hukuman bagi pelanggarnya. Namun sebaliknya yang terjadi apabila perilaku tersebut dianggap ideal, akan

¹ Tim Pusdiklat Pegawai, *Bahan Diklat Ujian Penyesuaian Kenaikan Pangkat II Meteri Pokok Etika Birokrasi*, Departemen Keuangan Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 8

² Franz Magnis Suseno, *Etika Dasar*, Pustaka Filsafat-Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1989, hlm.15

mendapat imbalan (*reward*) yang sepadan. Dengan demikian fungsi etika adalah untuk membina kehidupan yang baik berdasarkan nilai-nilai moral tertentu. Kehidupan manusia bersifat multi dimensi meliputi bidang sosial, ekonomi, politik, kebudayaan, yang kesemuanya memerlukan etika termasuk di dalamnya kehidupan birokrasi.³

Pada pembahasan di atas telah diuraikan bahwa etika berusaha menjelaskan mengapa kita harus mengikuti ajaran moral tertentu atau bagaimana kita dapat mengambil sikap yang bertanggung jawab berhadapan dengan berbagai ajaran moral. Berikut akan diuraikan tiga teori tentang etika, yaitu etika deontologi, etika teleologi, dan etika keutamaan. Rooswiyanto (2005: 1-15) dalam tulisannya menjelaskan ketiga teori tersebut secara garis besar, sebagai berikut :

a. Etika Deontologi⁴

Kata '*deontologi*' berasal dari kata Yunani *deon*, yang berarti kewajiban. Etika deontologi memberikan pedoman moral kepada manusia agar melakukan apa yang menjadi kewajiban sesuai dengan nilai-nilai atau moral yang berlaku.

³ *Op.Cit.*, hlm. 9

⁴ Dikembangkan oleh Immanuel Kant. Bahwa refleksi filosofis tentang etika tidak didasarkan atas pengalaman empiris, seperti enak-tidak enak, untung-rugi, melainkan dari prinsip intelektualitas, sehingga seluruh argumennya dapat diberi pertanggungjawaban rasional. Ia juga menambahkan bahwa nilai moral suatu tindakan hanya muncul, jika tindakan itu dilakukan demi kewajiban murni. Nilai moral suatu tindakan terletak pada pelaksanaan kewajiban. Dengan demikian, dasar dari seluruh tindakan moral manusia adalah kewajiban itu sendiri. Periksa Franz Magnis-Suseno, *Etika Abad kedua puluh*, hlm..12, Teks Kunci, Kanisius, 2006

Seorang manusia melakukan sesuatu karena semata-mata menjalankan kewajiban untuk berbuat yang demikian berdasarkan nilai-nilai atau moral yang ada. Manusia dianggap hidup dengan baik apabila tidak melanggar peraturan yang ada. Jadi yang baik adalah apabila seseorang berbuat sesuatu berdasarkan peraturan dan yang tidak baik adalah apabila ia melanggar peraturan. Berbuat baik, misalnya menolong orang lain adalah merupakan kewajiban bagi seseorang, demikian itu berdasarkan nilai-nilai atau moral yang berlaku. Sedangkan merampok adalah suatu perbuatan yang tidak baik karena hal itu melanggar peraturan dan melanggar nilai-nilai moral yang berlaku.

b. Etika Teleologi⁵

Kata '*teleologi*' berasal dari kata Yunani '*telos*', yang berarti tujuan. Berbeda dengan etika deontologi, etika teleologi tidak menilai perilaku atas dasar kewajiban, tetapi atas dasar tujuan atau akibat dari suatu perilaku. Suatu perilaku dinilai baik, kalau bertujuan mencapai sesuatu yang baik, atau kalau akibat yang ditimbulkannya baik,⁶ sebaliknya suatu perilaku dinilai buruk apabila bertujuan atau berakibat buruk.

⁵ Berlainan dengan konsep Deontologi Kant, karya Max Scheler yang berjudul *Der Formalisme in der Ethik und die materiale Werethik*, berargumentasi bahwa yang mendorong manusia melakukan perbuatan baik bukanlah kewajiban, melainkan nilai. Kita wajib melakukan segala sesuatu yang bernilai bagi kita. Oleh karena itu, suatu tindakan baik bukan hanya untuk memenuhi kewajiban, melainkan juga upaya mewujudkan nilai-nilai, yang juga menjadi inti dari tindakan moral. Nilai itulah yang menentukan apa yang baik bagi kita, dan apa yang sesungguhnya harus kita lakukan. *Ibid.*, hlm.16

⁶ Seorang filsuf etika yang bernama George Edward Moore berpendapat bahwa apa yang baik itu tidak dapat didefinisikan, melainkan dapat dirasakan. Maka, baik itu baik. Keadaan yang sama

Etika teleologi lebih bersifat situasional karena tujuan dan akibat suatu tindakan bisa tergantung pada situasi tertentu. Sebagai contoh, membantu orang lain (misalnya, memberi uang atau bahan makanan) adalah merupakan tindakan yang baik menurut etika deontologi, tetapi belum tentu baik menurut etika teleologi.⁷ Akan tetapi apabila memberikan bantuan tersebut dikaitkan dengan maksud-maksud tertentu, misalnya agar orang yang diberi bantuan tersebut mau membantunya secara bertentangan dengan aturan dalam hal mencari suara pendukung dalam Pemilu, maka perbuatan tersebut menjadi tidak baik menurut etika teleologi. Jadi jelas pemberian bantuan tersebut mempunyai tujuan yang berlawanan dengan hukum, sehingga menjadi tidak etis.

c. Etika Keutamaan

Berbeda dengan kedua teori tersebut di atas, etika keutamaan tidak mempersoalkan akibat dari suatu tindakan serta tidak mendasarkan penilaian moral dari nilai-nilai universal, namun lebih mengutamakan pengembangan karakter moral pada diri setiap orang. Menurut teori etika keutamaan, orang bermoral tidak pertama-tama ditentukan oleh kenyataan bahwa dia

terjadi, ketika kita mengatakan bahwa kuning itu kuning, dan tidak bisa dijabarkan secara konseptual. *Ibid.*, hlm. 2

⁷ Dalam pemikiran Joseph Fletcher, seorang tokoh yang paling terkenal dari sebuah aliran yang menamakan dirinya “etika situasi”, Etika ini menolak adanya nilai-nilai moral umum, karena kewajiban moral, menurut mereka, selalu tergantung dari situasi konkret. Oleh karena itu, apa yang wajib untuk saya lakukan dalam situasi tertentu tidak pernah dapat ditentukan dari sebuah norma ataupun hukum moral tertentu. Sesuatu yang dalam situasi yang sama baik dan tepat, dalam situasi lain bisa sebaliknya, ia bisa salah. *Ibid.*, hlm.111

melakukan suatu tindakan bermoral tetapi pada suatu kenyataan seluruh hidupnya. Apakah dalam semua situasi konkrit yang dihadapi dia mempunyai posisi, kecenderungan, sikap, dan perilaku moral yang terpuji. Etika yang dikembangkan dari ajaran Aristoteles ini, mengakui bahwa nilai moral dalam masyarakat didasarkan atas pengalaman hidup masyarakat, dari teladan orang-orang besar dalam suatu masyarakat, di dalam menghadapi situasi konkrit dan menyikapi permasalahan hidup. Dari teladan hidup orang-orang tersebut kita mengenal nilai-nilai moral seperti kesetiaan, kejujuran, kesediaan berkorban, kasih sayang, keberanian, dan lain sebagainya. Nilai moral bukan muncul dalam bentuk adanya aturan berupa larangan dan perintah. Sehingga menurut teori ini, orang bermoral tidak ditentukan oleh kenyataan bahwa ia melakukan suatu tindakan bermoral, tetapi orang bermoral terutama ditentukan oleh kenyataan dalam keseluruhan hidupnya yaitu bagaimana ia menjalani hidup, apakah ia mempunyai kecenderungan dalam bersikap dan berperilaku terpuji dalam menghadapi persoalan-persoalan hidup dan bukan dinilai berdasarkan tindakan satu per satu dalam menentukan kualitas moralnya.⁸

⁸ *Loc.Cit.*, hlm. 16-18

Persetujuan sekaligus refleksi tambahan, ataupun kritik terhadap pemikiran etika deontologi Kant dikemukakan oleh Alfred Jules Ayer,⁹ Jean-Paul Sartre,¹⁰ Emmanuel Levinas.¹¹ dan Iris Murdoch.¹²

Tidak terpisah dari teori-teori di atas, terdapat empat alasan pentingnya etika untuk diperhatikan, yaitu :

- a. Karena manusia hidup dalam masyarakat yang semakin pluralistik, juga dalam bidang moralitas, maka kesatuan tatanan normatif sudah tak ada lagi karena banyaknya pandangan moral yang sering saling bertentangan. Untuk mencapai suatu pendirian dalam pergolakan-pergolakan pandangan moral ini refleksi kritis etika dibutuhkan.
- b. Bahwa kita hidup dalam transformasi masyarakat yang tanpa tanding yang dibawa oleh gelombang modernisasi. Dalam transformasi ekonomis, sosial, intelektual dan budaya itu nilai-nilai budaya yang tradisional ditantang. Dalam situasi inilah, etika berfungsi untuk membantu agar tidak kehilangan orientasi, dapat membedakan hal-hal yang hakiki dan hal-hal yang boleh dirubah sehingga dapat dipertanggung jawabkan.
- c. Etika dapat membuat kita sanggup menghadapi ideologi-ideologi ekstern yang masuk dengan dampak negatif tanpa sikap naif, ekstrim, terburu-buru ataupun menolak nilai-nilai hanya karena belum terbiasa.
- d. Etika juga diperlukan oleh kaum agama yang disatu pihak menemukan dasar kemandapan mereka dalam iman dan kepercayaan mereka, dilain pihak sekaligus mau berpartisipasi tanpa bersikap over protektif¹³

⁹ Beliau berpendapat bahwa segala bentuk penilaian moral adalah pura-pura, sehingga tidak menyatakan sesuatu apapun. Baginya, kata-kata moral tidaklah memiliki makna, melainkan bersifat emotif. Artinya, moralitas merupakan ungkapan perasaan orang tentang suatu kejadian. *Ibid*, hlm. 37

¹⁰ Seorang filsuf eksistensialisme yang paling ternama, berpendapat bahwa setiap orang sepenuhnya bertanggungjawab atas dirinya sendiri. Dengan adanya kebebasan dalam memilih atas apa yang akan kita lakukan, maka kita juga menjadi pencipta nilai-nilai. Manusia adalah ada bagi dirinya sendiri, yang belum selesai dan terus menjadi. Ia bebas menentukan hakekat dirinya, atau dalam kosa kata Sartre, eksistensi manusia mendahului esensinya. *Ibid.*, hlm. 58

¹¹ Levinas mencoba untuk menunjukkan bahwa manusia, dalam segala bentuk penghayatan dan sikap-sikapnya, didorong oleh semacam impuls etis, yakni tanggung jawab terhadap sesamanya. Tanggungjawab itu membebani kita setiap kali kita berhadapan dengan orang lain. *Ibid.*, hlm. 86

¹² Murdoch mengajak kita untuk keluar dari egoisme yang mengungkung kita semata-mata berpusat pada diri kita sendiri. Dalam merealisasikan tujuan ini, imperatif kategoris Kant, lompatan eksistensial Sartre, dan utilitarisme John Stuart Mill tidak akan banyak membantu, karena mereka masih berpusat pada diri sendiri. Yang bisa melawan egoisme itu hanyalah suatu daya tarik yang lebih kuat, yang hanya dapat dirasakan, jika kita mau membuka mata untuk melihat sekitar kita secara adil dan positif. Dalam kosa kata Murdoch, daya tarik itu adalah daya tarik dari “Yang Baik”, *Ibid.*, hlm. 134

Dalam kehidupan bersosialisasi manusia yang sarat dengan pluralisme, telah menjadi kebutuhan dan keharusan bagi tiap-tiap individu untuk senantiasa memperhatikan etika. Sebagai implikasi dari kehidupan dan jaman yang terus berkembang, etika tampil sebagai suatu landasan atau pegangan manusia selain dari nilai agama dan budaya.

2. Hubungan Etika dan Hukum

Pokok pembicaraan kedua hal ini adalah perbuatan manusia dimana tujuan yang ingin dicapai oleh keduanya hampir sama, yaitu untuk mengatur perbuatan manusia demi kebahagiaan mereka. Meski demikian, cakupan lingkungan etika lebih luas. Etika memerintahkan berbuat apa yang berguna dan melarang berbuat segala yang buruk, karena banyak perbuatan yang terang tak berguna tidak diperintahkan dalam hukum, seperti berbuat baik kepada kaum miskin maupun perlakuan baik kepada anak yatim. Demikian pula beberapa perbuatan yang mendatangkan kemudlaratan tidak dicegah dalam hukum, misalnya dengki dan dusta.

Hukum tidak mencampuri urusan sebagaimana di atas, karena hukum tidak memerintahkan dan tidak melarang, kecuali apabila dapat dijatuhi hukuman kepada orang yang menyalahi perintah dan larangannya. Perbedaan lainnya adalah bahwa hukum melihat segala perbuatan dari akibatnya yang lahir, sedang etika menyelami gerak jiwa manusia (walaupun tidak menimbulkan perbuatan lahir) dan juga menyelidiki perbuatan yang lahir.

¹³ Franz Magnis Suseno, *Etika Dasar ...*, *Op.Cit.*, hlm. 15-16

Lebih jelas kita katakan bahwa, ilmu hukum itu dapat berkata: "Jangan mencuri, jangan membunuh", tetapi tidak dapat berkata sesuatu tentang kelanjutannya. Sedang etika bersamaan dengan hukum didalam mencegah perbuatan buruk, dengan menambah dengan katanya: "Jangan berpikir tentang keburukan, jangan mengkhayal yang tidak berguna". Ilmu hukum dapat menjaga hak milik manusia, dan mencegah orang yang akan melanggarnya, akan tetapi tidak dapat memberi perintah kepada si pemilik untuk mempergunakan miliknya untuk kebaikan. Adapun yang dapat memerintahkan adalah etika.¹⁴

Sebagaimana organisasi yang lain, lembaga Kepolisian Republik Indonesia juga memiliki kode etik tersendiri sebagai pedoman sikap pribadi polisi maupun bagi anggotanya pada saat bertugas sebagai anggota kepolisian, sebagaimana disebutkan dalam pasal 34 Undang-undang nomor 2 tahun 2002.

Secara garis besar, isi dari kode etik kepolisian menyebutkan bahwa anggota kepolisian wajib untuk bertanggung jawab kepada bangsa, negara dan masyarakat setiap saat, selama menjalankan tugasnya dan selama yang bersangkutan adalah berstatus sebagai anggota Polri.

Kode etik Profesi Polri merupakan pedoman perilaku dan sekaligus menjadi pedoman moral bagi anggota Polri sebagai upaya pemuliaan terhadap profesi kepolisian yang berfungsi sebagai pembimbing pengabdian, sekaligus sebagai pengawas hati nurani setiap anggota Polri agar terhindar dari perbuatan tercela dan penyalahgunaan wewenang. Dalam pasal 1 angka 1 Peraturan Kapolri Nomor 7

¹⁴ Ahmad Amin, *Etika (Ilmu Akhlak)*, Jakarta, Bulan Bintang, 1975, hlm.9-10

Tahun 2006 disebutkan bahwa : “ *Kode etik Profesi adalah norma-norma atau aturan-aturan yang merupakan kesatuan landasan etik atau filosofis dengan peraturan perilaku maupun ucapan mengenai hal-hal yang diwajibkan, dilarang atau tidak patut dilakukan oleh anggota Polri.*”¹⁵

Fungsi Kode etik Profesi Polri adalah sebagai pembimbing perilaku anggota Polri dalam melaksanakan pengabdian profesinya dan sebagai pengawas hati nurani agar anggota Polri tidak melakukan perbuatan tercela yang bertentangan dengan nilai-nilai etis dan tidak menyalahgunakan wewenang atas profesi kepolisian yang dijalankannya. Kode etik profesi kepolisian merupakan kristalisasi dari nilai-nilai Tribrata yang dilandasi dan dijiwai oleh Pancasila serta mencerminkan jati diri setiap anggota Polri dalam wujud komitmen moral yang meliputi etika kelembagaan dan etika dalam hubungan dengan masyarakat.¹⁶

Sikap dan perilaku anggota Polri terikat ketat pada kode etik profesi,¹⁷ dimana kode etik tersebut adalah juga berfungsi sebagai pedoman bagi pengemban fungsi kepolisian dalam melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundangan. Sebagaimana peraturan lain, apabila kode etik tersebut dilanggar oleh anggota Polri, terdapat sanksi yang akan dijatuhkan oleh Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia.¹⁸

¹⁵ Pudi Rahardi, *Hukum Kepolisian, Profesionalisme dan Reformasi Polri*, Laksbang Mediatama, Jakarta, 2007, hlm.149

¹⁶ *Ibid.*,

¹⁷ Lihat Pasal 34 Undang-Undang Republik Indonesia No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia dalam www.kontras.org

¹⁸ *Ibid.*, pasal 35

B. Tugas Dan Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia

1. Tugas dan Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) memiliki tugas yang sangat beragam dan berat. Luasnya wilayah teritorial negara Indonesia dan keberagaman manusia sebagai warga negara yang harus dilayani dan dilindungi menjadikan Polri wajib dilengkapi dengan peraturan perundangan dan dasar hukum yang tepat dan seimbang dengan porsi tugas yang diembankan negara kepadanya.

Undang-undang nomor 2 tahun 2002 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan tugas pokok dari lembaga kepolisian Negara Republik Indonesia adalah sama dengan fungsi dan tujuan dari Kepolisian itu sendiri, yaitu untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.¹⁹

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut, oleh Undang-undang ataupun oleh perundang-undangan lainnya Kepolisian diberikan berbagai kewenangan yang meliputi tugasnya didalam masyarakat maupun kepada negara. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib untuk senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.²⁰

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 2, 4 dan 13

²⁰ *Ibid.*, pasal 19

Sesuai dengan pasal 8 Undang-undang nomor 2002, Pertanggung jawaban dari tugas dan fungsi yang dilaksanakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia, dipertanggung jawabkan kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundangan.

2. Akuntabilitas dalam tugas dan fungsi kepolisian

Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu. Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*checks and balances system*).²¹

Akuntabilitas sangat dibutuhkan untuk mengantisipasi terjadinya deviasi kewenangan oleh aparat penegak hukum saat menjalankan tugas dan wewenangnya menegakkan hukum. Untuk menciptakan akuntabilitas dimaksud, perlu dilakukan pengawasan agar terbentuk aparat yang bersih, penuh tanggung jawab, baik secara moral, agama, dan hukum dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Sebagaimana diatur pasal 5 (2) UU No. 2 Tahun 2002, kepolisian di Indonesia merupakan polisi nasional. Dalam konteks struktural, akuntabilitas polisi dari tingkat Polsek (Kapolsek) secara hirarkis bertanggung-jawab ke Mabes Polri (Kapolri). Sistem semacam ini memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihan struktur ini adalah pengendalian polisi dapat berjalan efektif dari kesatuan atas hingga kesatuan bawah. Kelemahannya kurangnya daya responsif terhadap tuntutan masyarakat

²¹ Miriam Budiardjo “*Menggapai kedaulatan Untuk Rakyat*”, Bandung : Mizan, 1998, hlm.107

apalagi terhadap masyarakat lokal. Demikian pula rentan akan politisasi penguasa sehingga kurang berperan memenuhi kepentingan rakyat.²²

C. Peran Komisi Kepolisian Nasional Dalam Membangun Citra Polisi Nasional

Institusi kepolisian nasional seringkali mendapat kritik masyarakat dalam kapasitasnya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban, maupun penegak hukum. Kritik bahwa polisi Indonesia, adalah salah satu institusi yang turut merusak kepercayaan masyarakat pada hukum terus mewarnai sejarahnya.²³ Bahkan, citra polisi di masyarakat telah berkembang sedemikian buruknya. Seolah-olah tidak ada lagi hal yang positif tentang polisi.²⁴ Sehingga istilah oknum, merupakan satu-satunya pasal pembenar yang menjamin dan melindungi (anggota) institusi ini dari sekadar perilaku kriminal, pelanggar HAM misalnya.²⁵

Integrasi institusi kepolisian (POLRI) dengan ABRI (kini TNI) selama 33 tahun dianggap sebagai salah satu penyebab jatuhnya citra Polri. Hal tersebut di sebabkan oleh beberapa faktor yaitu: ideologi militer yang melekat dalam sistem pendidikan, organisasi dan manajemen serta sistem operasional kepolisian, pengorganisasian sentralistik (yang membuat birokrasi kepolisian lebih dominan di hadapan masyarakat), komunitas Polisi yang lebih lekat ke militer daripada ke publik atau

²² *Ketidakwajaran Kompolnas* dalam Indonesia Police Review Vol.1, Num.3, July 2005 dalam <http://www.ridep.or.id/web/?op=publikasi&name=traces&id=68&p=4>

²³ Potret Citra Polisi Indonesia, Kompas cyber media, dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0107/02/jatim/potr38.htm>

²⁴ Wawancara dengan Novel Ali (Anggota Kompolnas dan Dosen Fisipol Universitas Diponegoro Semarang) dalam <http://www.suaramerdeka.com/harian/0606/18/bincang02.htm>

²⁵ *Ibid.*,

komunitas polisi lain, syarat rekrutmen yang tidak berdasarkan kebutuhan faktual sesuai tuntutan masyarakat dan karena penganggaran sentralistik dan *budget oriented* tidak memacu prestasi kerja justru membuka peluang terjadinya korupsi di setiap tingkatan organisasi.²⁶

Sejatinya Polri adalah tumpuan harapan masyarakat untuk menegakkan hukum dan memberantas kejahatan, tetapi pada kenyataannya Polri justru seringkali terlibat dalam berbagai macam tindak pidana.²⁷ Hal ini jelas makin memperburuk citra yang telah ada selain mengenai persoalan kinerja.

Terlepas dari itu, Polisi adalah seorang penegak hukum jalanan sebagaimana penggambaran dari kompleksnya hubungan Polisi dengan lingkungan sosialnya.²⁸ Karena itulah tidaklah cukup sesungguhnya untuk melihat Polisi sebagai aparat penegak hukum (*law enforcement agency*) karena hal yang demikian akan menyederhanakan apa yang sebenarnya dilakukan oleh Polisi.

Seperti yang dikatakan oleh Donald Black, “...*how the police, handle a particular case will depend upon the social characteristics of the alleged offender and of the complainant or victim, and with the nature of the relationship between the parties...*” lebih lanjut dikatakan Black, “...*how police work varies across social*

²⁶ *Kepolisian Indonesia sentralisasi atau desentralisasi*, Indonesian Police Review, Vol.1, Num.3, July 2005 dalam <http://www.ridep.or.id/web/?op=publikasi&name=traces&id=68&p=4>

²⁷ Tercatat berbagai kasus keterlibatan oknum anggota kepolisian dalam tindak kejahatan seperti penyelewengan, penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan selain kinerjanya yang buruk. Periksa Alexius Tantrajaya SH MH dalam <http://www.suarapembaruan.com/News/2006/06/25/Hukum/huk01.htm>

²⁸ Polisi tidak sekedar menerapkan atau menjalankan perintah hukum, melainkan lebih kaya dengan nuansa sosiologis. Dalam rumusan menjalankan perintah hukum tidak tergambar dengan baik interaksi sosiologis antara Polisi dengan obyek pemolisianya

space it self, higher or lower in a distribution of status, downward or upward, among and beetween structures of intimacy, organizations, and subcultures, in the presence of other social control...".²⁹ sehingga, berbagai pernyataan, opini atau pendapat tentang institusi Polri yang terlahir berdasarkan analisa subyektif tanpa benar-benar mengerti dan memahami apa dan siapa polisi itu belumlah cukup untuk memberikan penilaian kepada Polisi dan lembaganya.

Keadaan masyarakat yang terus berubah, perubahan situasi politik dan perkembangan teknologi membuat Polisi tidak lagi dapat bekerja menurut pola tindakan Polisi yang lama. Karena tanpa mengikuti seluruh perkembangan jaman, Polisi akan menjadi Polisi yang ketinggalan jaman sehingga posisinya menjadi sangat tidak efektif.³⁰

Lembaga Kepolisian Republik Indonesia adalah sebuah lembaga yang bertugas untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dan negara. Tugasnya meliputi seluruh wilayah teritorial yang masing-masing berbeda tipikal geografis maupun sosiologis manusianya. Tugas yang sedemikian beratnya ini agaknya menjadi salah satu agenda terpenting dalam reformasi hukum sejak 1998 lalu, karena institusi Polri adalah sebagai ujung tombak dari pelaksanaan hukum secara nyata karena Polri berhadapan langsung dengan masyarakat.³¹

²⁹ Satjipto Rahardjo, *Pendayagunaan sosiologi hukum untuk memahami proses-proses sosial dalam konteks pembangunan dan globalisasi*, Jogjakarta, Jurnal Hukum No.7 Vol.4, 1997, hlm.10

³⁰ Novel Ali, *Peran Kompolnas*, dalam [http:// www.suaramerdeka .com /harian/ 0606/18 /bin cang02.htm](http://www.suaramerdeka.com/harian/0606/18/bin_cang02.htm)

³¹ *Ibid.*,

Sebagaimana besar tugas yang diberikan, tentu begitu pula kewenangannya. Karena kewenangan Polri yang begitu kuat dan luasnya, maka kemudian kewenangan-kewenangan itu cenderung disalah-gunakan oleh para oknum petugas. Sebagaimana kita tahu, bahwa kehidupan pada rezim terdahulu telah membuahkan suatu budaya yang tak mudah untuk dikikis, Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.³²

Citra lembaga Kepolisian yang sedemikian rentan dengan keburukan, mau tak mau semakin lama semakin membuat masyarakat tidak lagi menaruh percaya pada institusi Kepolisian.³³ Mungkin, segala keburukan-keburukan citra Kepolisian yang melekat adalah bukan lagi merupakan sebuah rahasia umum dalam masyarakat, dimana keadaan tersebut juga sering kita lihat, dengar dan ketahui dari berbagai media massa maupun kita jumpai secara langsung. Harus diakui pula bahwa kredibilitas dan legitimasi yang diberikan oleh masyarakat kepada institusi Kepolisian nasional adalah sangat buruk. Masyarakat tidak mematuhi hukum karena dasar kecintaan kepada bangsa dan negara, melainkan karena rasa takutnya kepada aparat penegak hukum. Sehingga dapat disimpulkan bahwa aparat sendiri tidak memiliki wibawa melainkan hanya ditakuti.

Dalam tubuh institusi Polri sendiri, melekat erat dua budaya kerja yaitu budaya solidaritas dan budaya kerahasiaan. Kedua budaya ini menjadi penghalang besar bagi pelaksanaan pengawasan secara internal didalam tubuh Polisi. Solidaritas, yang secara umum bermakna positif, di dalam institusi Polisi cenderung bermakna negatif.

³² Polisi Tak Gampang Mendulang Simpati, dalam [http://www.kompas.com/kompas-cetak/0507/01/Politik hukum/1857891.htm](http://www.kompas.com/kompas-cetak/0507/01/Politik%20hukum/1857891.htm)

³³ Novel Ali,...*Loc.Cit.*,

Karena solidaritas terimplementasi dalam bentuk pembelaan terhadap kawan sesama korps, terlepas dari pertimbangan benar atau salah. Kerahasiaan (*secrecy*), yang secara umum berarti tidak membuka rahasia tugas, di dalam institusi Polisi adalah “tutup mulut” (*keep silent*) terhadap kesalahan dan pelanggaran yang diketahui telah dilakukan oleh kolega. Kedua budaya yang menonjol ini menjadi penghambat utama berjalannya pengawasan internal secara efektif. Sidang Dewan Etik Kepolisian yang sering kita dengar, hanya menjatuhkan sanksi dan tidak menyelesaikan persoalan fundamental. Disinilah perlunya suatu badan independen yang memahami kepolisian.³⁴

Komisi Kepolisian Nasional adalah sebuah badan yang diharapkan mampu membenahi citra Polisi Indonesia dimata masyarakat nasional maupun internasional.³⁵ Kepakaran, pengalaman, dan kearifan anggota-anggota Kompolnas, diharapkan mampu melakukan fungsi pengawasan sekaligus mencari solusi bagi masalah struktural yang dihadapi oleh Polisi.

Cita-cita dari Komisi Kepolisian Nasional haruslah sebangun atau sesuai dengan harapan dari masyarakat, dimana kemudian segala persoalan yang menyangkut hubungan antara institusi Polri dengan masyarakat dapat terselesaikan dan memperbaiki *image* atau citra Polri yang buruk dimata masyarakat. Karena

³⁴ *KOMPOLNAS: Antara Harapan dan Kenyataan*, Jakarta, Indonesia Police Review, Vol. I. Num. 2, June 2005, hlm.9

³⁵ Kompolnas diharapkan dapat membenahi institusi Polri yang sudah rusak akibat tindakan korupsi internalnya sendiri. Bahkan hingga kini, Polri adalah merupakan lembaga yang korup dimana penegakkan hukumnya masih diskriminatif. Kiranya, keberadaan Kompolnas dapat merubah hal seperti ini. ..periksa Ridaya La Ode Ngkowe, Suara Pembaharuan dalam <http://www.leip.or.id/detail.viewer.php?catid=9e3b7699321d83ae886fad98dfd7daf6&cgyid=pt1003>

Kompolnas sendiri adalah merupakan upaya Polri dalam meningkatkan transparansi dan profesionalitas polri untuk menunjang kontrol publik.³⁶



³⁶ Komisariss Jenderal (Pol) Adang Daradjatun, Kompas online dalam <http://www.kompas.co.id/utama/news/0605/30/164439.htm>

BAB IV

**INDEPENDENSI KOMISI KEPOLISIAN NASIONAL MENURUT
PERATURAN PRESIDEN NOMOR 17 TAHUN 2005**

A. Latar Belakang Munculnya Komisi Kepolisian Nasional

Berbagai komisi yang dibentuk di Indonesia dimaksudkan untuk mereformasi kelembagaan negara yang dinilai kurang berfungsi secara efektif. Dalam kaitan sistem peradilan pidana terutama menyangkut dinamika kepolisian, meski mekanisme pengawasan internal (inspektorat) telah dimiliki kepolisian Indonesia, namun penyelenggaraan pengawasan terhadap tugas-tugas kepolisian yang efektif masih sulit diharapkan.¹

Dalam survei yang dilakukan oleh Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MAPPI) dan Komisi Hukum Nasional (KHN) pada tahun 2002 menyebutkan bahwa 38.9 persen hakim, 42.3 persen jaksa, 44.0 persen polisi, 63.5 persen pengacara, 85.5 persen akademisi/LSM mengatakan perlunya lembaga pengawas eksternal, di luar pengawas eksternal pada lembaga konvensional.²

Lahirnya Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) adalah buah reformasi atas pemisahan TNI dan Polri yang dituangkan dalam UU Nomor 2 Tahun 2002. Dalam

¹ *Pengorganisasian Kopolnas*, Indonesian Police Review, Vol. I, No. 2, Juni 2005 dalam www.ridep.or.id

² Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia dan Komisi Hukum Nasional, *Lembaga Pengawas Sistem Peradilan (Pidana) Terpadu*, 2002, http://www.pemantau_peradilan.com/detil/detil.php?id=62&tipe=penelitian-ftn1

gagasan awal UU itu, Komisi ini diharapkan menjadi bagian dari upaya mereformasi kinerja Polri dalam bidang pengawasan. Pengawasan eksternal itu diperlukan mengingat sifat pekerjaan polisi sarat dengan kewenangan memaksa dan kekuasaan diskresi bahkan sampai menggunakan alat senjata api. Selain itu, pengawasan eksternal diperlukan untuk mencegah munculnya perilaku militeristik pada polisi, mencegah polisi agar bebas dari politisasi dan bersifat mandiri atau independen. Dalam perspektif hukum, Kompolnas ditujukan agar tugas polri lebih selaras dalam sistem peradilan pidana. Dengan tercapainya tujuan ini pelaksanaan tugas-tugas kepolisian akan berlangsung secara tertib, efektif dan efisien.³

Di samping itu, ada beberapa macam keluhan masyarakat yang selama ini muncul dalam pelaksanaan tugas Polri, keluhan itu antara lain adalah : penyimpangan pelayanan umum, penyalahgunaan wewenang, korupsi, pelanggaran HAM, penggunaan diskresi yang berlebihan. Masalah tersebut tentu perlu diwadahi dalam struktur organisasi untuk ditampung dan dikelola guna penyelesaian selanjutnya.⁴

Masyarakat yang demokratis menuntut pengelolaan aparat kepolisian di lingkungan makro (internasional dan negara) atau mikro (lokal) dengan mengakses partisipasi *stakeholders* khususnya pengguna jasa di sektor masyarakat. Karenanya kebijaksanaan pelayanan aparat kepolisian dalam masyarakat demokratis perlu

³ *Pengorganisasian Kompolnas*, Indonesian Police Review, Vol. I, Num. 2, June 2005 dalam www.ridep.or.id

⁴ *Ibid.*,

dilandasi oleh kuatnya penggunaan pendekatan serta kepentingan negara yang relatif seimbang dengan wacana publik.⁵

Kerangka masyarakat demokratis inilah yang mendasari perlunya Polri memiliki Komisi Kepolisian Nasional sebagaimana diamanatkan Ketetapan MPR No VII/2000, UU No 2/2002, dan PP No 17/2005. Substansi terpenting dari keberadaan komisi ini adalah akses publik tidak hanya memberikan pertimbangan kepada presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri tetapi juga dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja Polri.⁶

Hadirnya partisipasi masyarakat melalui Kompolnas untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri adalah sebuah langkah maju yang jelas lebih baik daripada sebelumnya dimana hal itu adalah murni berdasarkan pertimbangan dari Presiden saja.

Prof.DR.Satjipto Rahardjo menyebut Kompolnas sebagai “Mitra Polri” karena pembentukan Kompolnas adalah bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kinerja Polri serta menjaga martabat kepolisian. Bangsa Indonesia sangat berkepentingan dengan hal-hal tersebut tanpa adanya niatan untuk membatasi kerja polisi.⁷

Sejalan dengan tujuan memperbaiki dan meningkatkan kinerja Polri, penyeimbangan antara sumber daya kepolisian haruslah selalu sejajar dengan

⁵ Lihat Novel Ali, *Polisi di Tengah Masyarakat Demokratis* dalam www.ridep.or.id

⁶ *Ibid.*,

⁷ Satjipto Rahardjo, *Komisi Kepolisian, Mitra Baru Polri*, Sabtu, 1 Juli 2006 dalam www.suara-merdeka.com

masyarakat yang menjadi obyek pemolisiannya. Karenanya Polri perlu memiliki sekaligus mampu menggunakan peralatan modern, memiliki manajemen yang berorientasi target, mempunyai organisasi rapi dan terjaga kualitas personelnya. Tanpa tersedianya *hard ware*, *soft ware* dan *brain ware* sebagaimana mestinya, maka kejahatan akan lebih sering terjadi.⁸ Dalam hal ini Kopolnas berwenang untuk mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran, pengembangan sumber daya manusia dan pengembangan sarana dan prasarana Polri.



⁸ Novel Ali, *Polisi Modern dan Kejahatan Transnasional*, Republika, Selasa 4 Juni 2006

B. Tugas Dan Fungsi Komisi Kepolisian Nasional

Kepolisian Negara Republik Indonesia dituntut untuk terus memperhatikan dan melaksanakan tiga hal untuk dapat menaikkan citra Polri di mata masyarakat. Novel Ali mencatat bahwa setidaknya terdapat tiga hal dalam institusi Polri yang harus dibenahi untuk memperbaiki citranya. Tiga hal tersebut antara lain adalah : kinerja, keberpihakan pada rakyat kecil maupun dalam hasil kerja.⁹

Untuk hal yang pertama, Polri harus terus berupaya meningkatkan profesionalisme.¹⁰ Menurut Undang-Undang Kepolisian, Polri berfungsi sebagai pemelihara kamtibmas, penegak hukum, serta pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat.¹¹ Dengan demikian, tingkat profesionalismenya dapat diamati dari seberapa jauh fungsi-fungsi tersebut telah dilaksanakan. Bila Polri diakui mampu menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik oleh masyarakat, saat itulah dapat dinilai peningkatan kualitas profesionalismenya.

Hal yang kedua, Polri harus dapat merebut hati masyarakat. Hanya dengan memahami karakter masyarakat, menaruh simpati dan empati yang tinggi terhadap penderitaan masyarakat, serta betul-betul menempatkan diri sebagai pengayom dan pelayan masyarakat tanpa pembedaan.¹² Hal ini sejalan dengan poin di atas, bahwa

⁹ Yani Nur Syamsu, *Menuju Polri Idaman (Rakyat)*, Sindo, Selasa 3 Juli 2007, hlm.7

¹⁰ *Ibid.*,

¹¹ Lihat pasal 2 Undang-undang nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam http://www.kontras.org/uu_ri_ham /UU%20Nomo r%202%20Tahun %202002%20 tentang% 20 Kepolisian %20Negara%20Republik%20Indonesia.pdf

¹² Yani Nur Syamsu, ..., *Op.Cit.*,

setiap penilaian terhadap institusi Polri oleh masyarakat adalah bergantung kepada sejauhmana Polri bermitra dengan masyarakat.

Hal yang ketiga yang harus diperhatikan Polri adalah kemampuan mengembangkan kerja sama internasional¹³. Semakin maraknya arus kejahatan lintas negara seperti *terrorism, illicit drug trafficking, trafficking in persons, sea piracy, money laundering, arms smuggling, cyber crime, illegal logging* dan *international economic crime*, membuat Polri tidak dapat bekerja sendirian dengan memakai sarana maupun prasarana yang tidak sepadan kemampuan kerja sama ini juga berarti untuk menyikapi keterbatasan sarana-prasarana maupun batasan-batasan dalam politik hubungan luar negeri antar negara.

Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) mempunyai tugas untuk membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Republik Indonesia.¹⁴

Kopolnas bertindak sebagai penyambung lidah masyarakat dan lembaga kepolisian kepada presiden untuk meningkatkan kinerja dan kualitas lembaga kepolisian dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Selain itu, di ikut sertakannya masyarakat (dalam hal ini Kopolnas) dalam memberikan pertimbangan

¹³ *Ibid.*,

¹⁴ Lihat Pasal 3 huruf a Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 17 Tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional dalam <http://www.djpp.depukumham.go.id/inc/buka.php?d=2000+5&f=ps17-2005.htm>

pengangkatan dan pemberhentian Kapolri adalah wujud dari partisipasi langsung masyarakat yang lebih aspiratif.

Dalam menjalankan tugasnya, Kompolnas berwenang untuk mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran, pengembangan sumber daya manusia, sarana dan prasarana Kepolisian Negara Republik Indonesia, memberikan saran dan pertimbangan lainnya kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang profesional dan mandiri serta menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.¹⁵

Wewenang Kompolnas tersebut dimaksudkan untuk perbaikan kualitas internal lembaga kepolisian sekaligus membenahi problem-problem yang kerap muncul dalam pelaksanaan tugas yang di emban lembaga kepolisian. Sedangkan wewenang untuk menerima saran dan keluhan dari masyarakat adalah sebagai dasar acuan kerja sekaligus tolak ukur kinerja kepolisian dan sebagai bahan evaluasi yang dilakukan Kompolnas langsung kepada masyarakat luas.

Apabila Kompolnas bersama Polri dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara maksimal yang selaras dengan terciptanya komunikasi yang baik antara masyarakat dan Polri, maka akan didapat suatu hasil yang ideal antara pelaksanaan tugas, kinerja dan hasil kerja Polri yang akan menaikkan citra Polri di masyarakat.

¹⁵ *Ibid.*, pasal 4

C. Tolak Ukur Independensi Komisi Kepolisian Nasional

Istilah independen berasal dari bahasa Inggris. Kata *independent* berarti “*free from external control and constraint, an indepe mind; a series of independent judgements; fiercely independent individualism; an independent republic or not controlled by a party/interest group*”, “*not dependent on or conditioned by or relative to anything else*” atau secara *grammar*, “*able to stand alone syntactically as a complete sentence; the main (or independent) clause in a complex sentence has at least a subject and a verb*”.¹⁶

Dari keterangan di atas, secara garis besarnya kata independen dapat diartikan sebagai sesuatu yang bebas dari pengaruh luar secara utuh tanpa hubungan apapun atau merdeka dari kontrol politik atau grup-grup yang berkepentingan. Sehingga, apabila ternyata masih terdapat suatu hubungan, ketergantungan dalam hal apapun, atau masih dapat dipengaruhi oleh pihak tertentu yang mempunyai kepentingan, maka tidak ada independensi itu.

Pembentukan Komisi Kepolisian Nasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia dalam pasal 37-40. Pasal-pasal dalam UU tersebut hanya mengatur secara umum mengenai tugas, wewenang dan keanggotaan Kompolnas dimana dalam undang-undang tersebut disebutkan bahwa Kompolnas berkedudukan dibawah Presiden dan bertanggungjawab pada Presiden.

¹⁶ *English Dictionary*, dalam [http://stardict.sf.net/stardict\[/url\]](http://stardict.sf.net/stardict[/url])

Pengaturan lebih lanjut mengenai komposisi dan seleksi anggota, tugas dan wewenang Kopolnas dan sebagainya diatur oleh Presiden dalam bentuk Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2005. Dalam Perpres tersebut, ditegaskan bahwa anggota Kopolnas diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dimana pimpinannya merupakan *ex-officio* menteri.¹⁷

Undang-Undang Kepolisian maupun Perpres Kopolnas tidak menyebutkan secara tertulis mengenai status kemandirian dan kebebasan Kopolnas dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya. Karena itu, untuk menilai independensi dari Kopolnas, dapat digunakan beberapa tolak ukur sebagai berikut :

1. Hubungan hierarkis Kopolnas

Sebagaimana Kepolisian Republik Indonesia, Perpres Nomor 17 tahun 2005 dalam pasal 2 juga mendudukkan Komisi Kepolisian Nasional di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Penempatan Kopolnas di bawah Presiden adalah berdasarkan dari tugas yang diberikan kepada Kopolnas oleh Undang-undang Kepolisian.

Berdasarkan ketiga tugas yang dimiliki Kopolnas, dapat di simpulkan bahwa penempatan lembaga ini dibawah lembaga eksekutif adalah suatu hal yang tepat dan beralasan karena menjadikan Kopolnas tertutup dari

¹⁷ Ex-officio adalah penugasan dan wewenang yang diberikan kepada pejabat struktural untuk melaksanakan tugas lain yang berkaitan dengan jabatannya. Lihat BAB I ,Pasal 1, nomor 1 *Ketentuan Umum Peraturan Komisi Kepolisian Nasional tentang Organisasi dan Tata Kerja Komisi Kepolisian Nasional*, Jakarta: Sekretariat Kopolnas, 2007 hlm. 2

intervensi kekuasaan lain atau berbagai pihak internal maupun eksternal Polri yang memiliki kepentingan.

2. Pola rekrutmen Anggota Kopolnas

Perpres Nomor 17 tahun 2005 dalam pasal 12 ayat (1) menyebutkan bahwa “Kecuali anggota yang berasal dari unsur Pemerintah, untuk pertama kali calon anggota Komisi Kepolisian Nasional diusulkan kepada Presiden oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.”¹⁸

Dalam pelaksanaannya, Proses rekrutmen anggota Kopolnas dari unsur Non-pemerintah dilakukan oleh tim panitia seleksi yang dibentuk oleh Mabes Polri. Panitia seleksi calon anggota Kopolnas terdiri dari 19 orang yang berasal dari kalangan internal dan eksternal Polri. Mereka antara lain adalah Prof Awaloedin Djamin, Prof Sarlito Wirawan Sarwono, Prof Satjipto Rahardjo, dan Fachry Ali, sedangkan dari internal Polri antara lain (waktu itu) Wakil Kepala Polri Komisaris Jenderal Adang Daradjatun dan Inspektur Pengawasan Umum Polri. Penunjukan mereka sebagai panitia seleksi adalah beralasan karena mereka dianggap sebagai orang yang berpengalaman dan menguasai permasalahan terkait.¹⁹

¹⁸ Lihat Pasal 12 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 17 Tahun 2005...,*Loc.Cit.*,

¹⁹ Hasil wawancara dengan Adnan Panda Praja, SH,Spn,LLM (Anggota Kopolnas)

Setelah dilakukan penyaringan sebagaimana syarat yang diatur oleh Perpres, selanjutnya para pelamar mengikuti seleksi melalui ujian lisan dan tertulis. Dari jumlah pelamar yang lolos seleksi, diambil dua belas orang calon anggota untuk diajukan kepada Presiden untuk selanjutnya dipilih enam orang (tiga orang dari unsur Pakar Kepolisian dan tiga orang dari unsur Tokoh Masyarakat.)

Perpres Kompolnas menyerahkan pengusulan anggota Kompolnas untuk masa jabatan selanjutnya kepada anggota Kompolnas masa jabatan sebelumnya.²⁰ Demi mencegah kemungkinan proses rekrutmen dan seleksi anggota yang tidak independen, Kompolnas mengeluarkan peraturan Kompolnas yang berisi penjelasan secara spesifik mengenai hal-hal seputar rekrutmen anggota.

3. Pendanaan Kompolnas

Segala pembiayaan yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas Komisi Kepolisian Nasional dibebankan sepenuhnya pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.²¹ Sehingga, pembiayaan Kompolnas berasal terpisah dengan pembiayaan Polri.

Dengan pengaturan anggaran yang terpisah dengan anggaran Polri, Kompolnas tidak memiliki ketergantungan anggaran dengan lembaga Polri

²⁰ Lihat Pasal 12 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 17 Tahun 2005...*Loc.Cit.*,

²¹ *Ibid.*, Pasal 17

maupun dengan lembaga manapun. Sehingga integritas independensi Kompolnas dalam melaksanakan tugasnya dapat terjaga dari intervensi Polri ataupun lembaga lainnya.

4. Kinerja Kompolnas

Dalam menjalankan tugasnya, Kompolnas di pandu oleh Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002, Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2005 dan Keputusan Presiden RI Nomor 50/M/V/2006.

Selain daripada itu, Kompolnas juga memiliki perangkat pengatur internal sebagai pedoman, yaitu : Peraturan Komisi Kepolisian Nasional No. 1 Tahun 2006 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Komisi Kepolisian Nasional, Peraturan Komisi Kepolisian Nasional No. 2 Tahun 2006 tentang Kode Etik Kompolnas²² dan Peraturan Komisi Kepolisian Nasional No. 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penanganan Saran dan Keluhan Masyarakat (SKM).

Peraturan internal Kompolnas berkaitan dan mempengaruhi kinerjanya. Dengan tujuan untuk menjaga kualitas dan mutu kerja/kinerja Kompolnas, peraturan-peraturan internal Kompolnas itu juga ditujukan sebagai suatu sarana transparansi dan akuntabilitasnya kepada publik. Sebagai bentuk transparansi secara langsung, Kompolnas mempunyai susunan kegiatan

²² Kode Etik Kompolnas adalah kumpulan Asas, Prinsip, Aturan, Norma dan Nilai yang berkaitan dengan perilaku, akhlak, moral yang dianut dalam organisasi Kompolnas, Lihat BAB I, Pasal 1, nomor 1 *Peraturan Komisi Kepolisian Nasional tentang Kode Etik Komisi Kepolisian Nasional*, Jakarta: Sekretariat Kompolnas, 2007, hlm. 2

tahunan sebagai bentuk penyerapan aspirasi, akuntabilitas dan sosialisasi kepada publik selain pemantauan kinerja Polri, calon Kapolri dan kerja sama dengan berbagai komisi sejenis baik di dalam maupun diluar negeri.²³

5. Pertanggungjawaban Kopolnas

Sistem pertanggung jawaban merupakan salah satu cara untuk menciptakan *check and balances* sekaligus mekanisme untuk menilai atau mengevaluasi seluruh pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang pemegang kekuasaan. Dengan adanya pengaturan yang baik mengenai sistem pertanggungjawaban, maka kita dapat meminimalisir tindakan penyalahgunaan kekuasaan atau setidaknya memudahkan pihak yang kompeten untuk melihat adanya penyalahgunaan kekuasaan tersebut. Selain itu, penilaian atas kemampuan dan kinerja pemegang kekuasaan dapat dilakukan lebih baik.

Perpres nomor 17 Tahun 2005 tidak mengatur sama sekali bentuk pertanggungjawaban Kopolnas, hanya disebutkan bahwa Kopolnas bertanggung jawab kepada Presiden.²⁴ Kemudian, dalam Peraturan Komponas No. 1 Tahun 2006 tentang Organisasi Dan Tata Kerja, ditambahkan bahwa

²³ Hasil wawancara dengan Adnan Panda Praja, SH,Spn,LLM (Anggota Kopolnas)

²⁴ Lihat pasal 37 UU Nomor 2 tahun 2002,.....*Op.Cit.*,

pertanggung jawaban Kompolnas kepada Presiden dilakukan oleh Ketua Kompolnas.²⁵

Pertanggung jawaban ini sepatutnya dan seharusnya di desain sedemikian oleh para perumus Undang-Undang Kepolisian dan Peraturan Presiden mengenai Kompolnas bila dilihat dari fungsi, tugas dan wewenang dari Kompolnas yang bekerja sebatas untuk membantu Presiden. Namun, alangkah baiknya jika lembaga ini bertanggung jawab atau juga bertanggung jawab kepada DPR, mengingat bahwa Kompolnas juga mempunyai kewajiban kepada masyarakat luas.

D. Faktor Pendukung Dan Penghambat Independensi Komisi Kepolisian Nasional Dalam Melaksanakan Tugas Dan Fungsinya.

Berdasarkan wawancara dengan Adnan Pandu Praja (anggota Kompolnas) pada tanggal 25 Januari 2007, Penulis mendapatkan tiga faktor pendukung independensi Kompolnas.

Faktor Pendukung :

1) Asas Organisasi dan Peraturan Kompolnas

Salah satu asas dari lima asas Kompolnas adalah asas Imparsialitas yang berarti Kompolnas tidak terkooptasi kepentingan apapun yang

²⁵ Lihat pasal 5, Bagian Keempat, Pembagian Tugas dan Tanggung Jawab ketua,... ,*Op.Cit.*,

dapat menyimpangkan keluhuran tugas dan wewenangnya.²⁶ Asas ini berarti adanya kesatuan pemikiran dan semangat untuk selalu independen dari anggota Kompolnas (penyusun Peraturan Kompolnas sendiri).

Adapun Peraturan Kompolnas tentang Organisasi Dan Tata Kerja, Kode Etik Kompolnas dan Tata Cara Penanganan Saran dan Keluhan Masyarakat (SKM) selain berfungsi sebagai pedoman kerja, juga berfungsi sebagai langkah preventif dari terkontaminasinya Kompolnas dari kepentingan luar organisasi. Peraturan-peraturan ini juga adalah penyempurna Pengaturan Kompolnas dari payung hukum UU maupun Perpres mengenai Kompolnas yang belum atau tidak jelas.

2) Komposisi anggota

Sebagaimana amanat dari Perpres Kompolnas, tiga dari sembilan anggota Kompolnas adalah berasal dari kabinet menteri, tiga dari unsur Pakar Kepolisian dan tiga orang lainnya dari unsur Tokoh Masyarakat. Di masukkannya enam orang perwakilan dari masyarakat

²⁶ Lihat Pasal 2 Bab II, Asas Organisasi, Peraturan Komisi Kepolisian Nasional No. 2 Tahun 2007 tentang *Tata Cara Penanganan Saran dan Keluhan Masyarakat (SKM)*, Sekretariat Kompolnas, Jakarta, 2007, hlm.3

menjadikan hadirnya suatu intervensi dari masyarakat secara langsung dalam tata kerja Kumpulnas.

Sebagai wakil *Ex-officio* dari pemerintah adalah Menkopolhukam Widodo AS (Ketua merangkap anggota), Mendagri M Ma`ruf (Wakil Ketua merangkap anggota) yang kemudian digantikan oleh Mardiyanto dan Menkum dan HAM Hamid Awaludin yang kemudian digantikan oleh Andi Mattalatta (anggota). Wakil dari pakar kepolisian adalah Novel Ali dan Adnan Pandupraja dan dari kalangan masyarakat adalah Sukarni Ilyas, Ronny Lihawa, La Ode Husen dan Erlyn Indarti. Mereka diusulkan oleh tim seleksi yang dibentuk Mabes Polri.

Tiga orang anggota Kumpulnas berasal dari golongan akademisi, Laode Husen adalah dosen dari Universitas Hasanuddin Makassar, Drs Novel Ali dan Dr Erlyn Indarti SH MA masing-masing adalah dosen Jurusan Ilmu Komunikasi Fisip dan dosen Fakultas Hukum dari universitas Diponegoro Semarang.

Sedangkan anggota lainnya adalah Adnan Pandu Praja (Pendiri sekaligus Sekjen Indonesia Police Watch), Sukarni Ilyas (Direktur Pemberitaan AN TV) dan Ronny Lihawa (Purnawirawan polisi).

Komposisi anggota yang berbeda latar belakang akan dapat membendung intervensi dari luar Kopolnas karena para anggota (selain tiga menteri dan seorang purnawirawan Polri) adalah berasal dari golongan yang selama ini kritis dalam menyuarakan kepeduliannya terhadap instansi Polri dan mereka tidak memiliki kepentingan apapun dalam menjalankan tugasnya.

Adapun penempatan secara *Ex-officio* anggota Kabinet dalam Kopolnas lebih di dasarkan untuk terciptanya komunikasi yang baik antara Kopolnas dengan Presiden sekaligus sebagai penugasan yang berkaitan dengan jabatannya.

3) Sistem pengambilan keputusan

Dalam Kopolnas, sebagaimana diatur pula dalam Perpres dan Peraturan Kopolnas, bahwa setiap keputusan diambil berdasarkan hasil musyawarah untuk mufakat -yang diakhiri dengan voting- dimana tidak terdapat diskriminasi apapun antara Ketua dengan Anggota dimana semua anggota berkedudukan sama dan sejajar baik dalam musyawarah maupun dalam voting. Sehingga dalam suatu pengambilan keputusan apapun, tidak terdapat perbedaan antar anggota dan suara yang diberikan oleh masing-masing anggota berjumlah satu.

Faktor Penghambat :

Berdasarkan hasil wawancara dengan Adnan Pandu Praja (anggota Kopolnas) pada tanggal 25 Januari 2007, Penulis tidak mendapatkan faktor-faktor yang menghambat independensi Kopolnas. Namun, berdasarkan studi kepustakaan dan pengamatan di lapangan, penulis mendapatkan beberapa faktor sebagai faktor penghambat independensi Kopolnas sebagai berikut :

1) Faktor Normatif

Kedudukan dan jaminan kemandirian Kopolnas tidak terdapat secara tegas dalam Undang-Undang maupun Perpres mengenai Kopolnas. Pembentukan Kopolnas yang diatur dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 dalam pasal 37-40 hanya memberikan pengaturan secara umum mengenai tugas dan wewenang dan keanggotaan Kopolnas. Dalam UU tersebut juga disebutkan bahwa Kopolnas berkedudukan dan bertanggung jawab kepada Presiden. Pengaturan lebih jauh mengenai komposisi dan seleksi anggota, tugas dan wewenang Kopolnas dan sebagainya diatur oleh Presiden dalam bentuk Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2005 yang didalamnya ditegaskan bahwa anggota Kopolnas diangkat dan diberhentikan

oleh Presiden dimana pimpinannya merupakan *ex-officio* Menteri (wakil pemerintah).²⁷

Undang-undang Kepolisian dan Peraturan Presiden tentang Kopolnas adalah dua hal yang kemudian menimbulkan faktor penghambat Independensi dari Kopolnas sendiri. Lepasnya peranan DPR dalam pembentukan Kopolnas mengakibatkan hilangnya *spirit* pembentukan Kopolnas sejak awal. Idealnya, jika pemerintah ingin membuat Komisi yang efektif, harusnya dibuat sebagai pengontrol yang jelas dan tegas independensinya serta dengan uji kelayakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.²⁸

2) Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Kopolnas

Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2005 menjelaskan bahwa Anggota Kopolnas diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Tentang pemberhentian anggota inilah yang dapat mengganggu independensi Kopolnas karena bisa jadi, intervensi dari eksekutif adalah berdasarkan hal yang negatif. Meski tetap Kopolnas adalah lembaga asisten kepresidenan namun tetap diharapkan Kopolnas

²⁷ Rifqi Assegaf dan Nur Syarifah, *Memandingkan Komisi-Komisi Pengawas Lembaga Peradilan dan Penegak Hukum*, Jentera, April-Juni 2006, hlm.47

²⁸ Al-alaf, *Komisi Kepolisian, Masyarakat Kecolongan?*, Tempo Interaktif dalam www.tempo.com

tidak melegitimasi perselingkuhan politik antara Presiden dengan Polri.

3) Kesekretariatan Kopolnas

Dalam melaksanakan tugasnya, Kopolnas dibantu oleh Sekretariat.²⁹ Sekretariat yang dimaksud dilaksanakan oleh satu unit kerja yang berada di lingkungan Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang ditetapkan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.³⁰ Sekretariat tersebut dipimpin oleh kepala sekretariat yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang dalam melaksanakan tugasnya secara fungsional bertanggung jawab kepada Komisi Kepolisian Nasional.³¹ Kepala Sekretariat Kopolnas dijabat oleh Perwira Tinggi Kepolisian Negara Republik Indonesia.³²

Kantor sekretariat Komisi Kepolisian Nasional yang terletak satu kompleks dengan Mabes Polri di Jalan Trinojoyo Jakarta selatan, secara langsung maupun tidak akan dapat memiliki imbas bagi independensi Kopolnas. Hal itu didasari alasan karena akan dapat mempermudah akses lobby antara Polisi dengan Kopolnas.

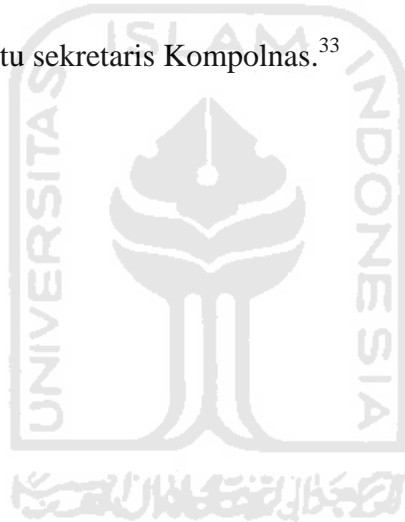
²⁹ Pasal 9 ayat (1) Perpres Nomor 17 Tahun 2005 tentang Kopolnas, ... Op.Cit.,

³⁰ *Ibid*, ayat (2)

³¹ *Ibid*, ayat (3)

³² *Ibid*, ayat (4)

Menanggapi hal ini, Adnan Pandu Praja menjawab bahwa penempatan sekretariat adalah berdasarkan amanat dari Perpres Kompolnas dan bertujuan untuk mempermudah Kompolnas dalam melaksanakan tugasnya. Sedangkan penunjukkan anggota Polri aktif sebagai Kepala sekretariat Kompolnas telah diatur tugasnya secara spesifik dalam Peraturan Kompolnas tentang Organisasi dan tata kerja Kompolnas dimana dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari harus berkoordinasi dan membantu sekretaris Kompolnas.³³



³³ Hasil wawancara dengan Adnan Panda Praja, SH,Spn,LLM (Anggota Kompolnas)

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Independensi Kopolnas tidak disebutkan secara tertulis dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia maupun Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2005 tentang Kopolnas, namun demikian bila dilihat dari hubungan hierarkis, pola rekrutmen, kinerja dan pertanggung jawabannya, maka Kopolnas masih relevan untuk disebut sebagai lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.
2. Berbagai faktor yang mendukung independensi Kopolnas seperti Asas Organisasi dan Peraturan Kopolnas, Komposisi anggota Kopolnas dan juga Sistem pengambilan keputusan Kopolnas makin memperkuat independensi Kopolnas dimana kemudian dapat menutupi kelemahan-kelemahan yang menjadi faktor penghambat independensi Kopolnas seperti Faktor Normatif, Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Kopolnas, dan Kesekretariatan Kopolnas.

B. Saran

Sekalipun Kopolnas terbukti sebagai suatu badan yang independen, alangkah baiknya jika Pemerintah lebih memperkuat kedudukan dan jaminan bagi Komisi Kepolisian, karena eksistensi dari Komisi Kepolisian yang ditopang oleh Peraturan

Presiden (Perpres), dapat diartikan bahwa setiap saat komisi ini bisa saja dibubarkan oleh Presiden tanpa meminta persetujuan lebih lanjut dari lembaga negara manapun termasuk DPR bila Presiden menganggap lembaga ini tidak lagi diperlukan.

Komposisi anggota Kompolnas perlu dirombak dengan mengisi seluruh kursi dari kalangan orang-orang yang independen, bukan dari kabinet Presiden sendiri atau orang-orang yang diragukan independensinya karena masih menjabat sebagai anggota Polri aktif meski hal ini ditujukan untuk mempermudah pelaksanaan tugas Kompolnas.

Terakhir, mengenai wewenang, tugas, fungsi dan kegiatan dari komisi kepolisian perlu diperluas dan dipertegas sehingga tidak menimbulkan kesan bahwa Kompolnas hanyalah sebuah lembaga “*think tank*” saja. Penambahan fungsi utama Kompolnas dari sekedar lembaga pemberi saran menjadi lembaga yang juga mempunyai fungsi sebagai lembaga pengawasan akan menambah integritas Kompolnas.

DAFTAR PUSTAKA

Dalam Daftar Pustaka ini disajikan beberapa sumber kepustakaan yang dipergunakan penulis sebagai acuan dalam pembuatan skripsi ini, antara lain :

A. Buku :

- Ahmad Amin. 1975. *Etika (Ilmu Akhlak)*, Bulan Bintang, Jakarta
- Azhary. 1995. *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya*, UI Press, Jakarta
- Dahlan Thaib. 2000. *Kedaulatan Rakyat, Konstitusi Dan Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta
- Franz Magnis Suseno.(a) 1989. *Etika Dasar*, Pustaka Filsafat-Penerbit Kanisius, Yogyakarta
- _____ (b) 2006. *Etika Abad kedua puluh*, Teks Kunci – Kanisius, Yogyakarta
- Hasan Zaini. Z.1974. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung
- Lay, dan Pratikno. Komnas HAM 1998-2001 : Pergulatan dalam Transisi Politik, ctk. Pertama, Fisipol UGM, Yogyakarta
- Miriam Budiardjo. 1998. *Menggapai kedaulatan Untuk Rakyat*, Mizan, Bandung
- _____ 2001. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Moh. Mahfud MD. 1999. *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta
- Muhammad Tahir Azhary. 1991. *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Priode Negara Madinah Dan Masa Kini*, ,Bulan Bintang, Jakarta

- Ni'matul Huda. 2005. *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta
- Pudi Rahardi. 2007. *Hukum Kepolisian, Profesionalisme dan Reformasi Polri*, Laksbang Mediatama, Jakarta
- R. Moh. Sja'fii Wirakusumah. 1958. *Tentang Dasar Negara Republik Indonesia Dalam Konstituante*, Jilid I, Bandung
- Satjipto Rahardjo. 1988. *Polisi Dan Masyarakat Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- S.F. Marbun. (a) 1987. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta
- _____ (b) 2003. *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia*, Edisi Revisi, 2003, UII Press, Yogyakarta
- Sudargo Gautama. 1983. *Pengertian Negara Hukum*, ctk. Pertama, Alumni, Bandung
- Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*, ctk. Ketiga, UI Press, Jakarta: 1986
- Wirjono Prodjodikoro. 1981. *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik*, ctk. Pertama, Bandung, PT. Eresco Jakarta

B. Jurnal / Makalah :

Jentera, Edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006

Jurnal Hukum No.7 Vol.4, 1997

Tim Pusdiklat Pegawai. 2006. *Bahan Diklat Ujian Penyesuaian Kenaikan Pangkat II Meteri Pokok Etika Birokrasi*, Departemen Keuangan Republik Indonesia, Jakarta

C. Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian

Republik Indonesia dalam [http: www.kontras.org](http://www.kontras.org)

Undang-Undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Komisi Kejaksaan dalam

www.hukumonline.com

Undang-Undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dalam

www.hukumonline.com

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 17 Tahun 2005 tentang Komisi

Kepolisian Indonesia dalam <http://www.djpp.depkmham.go.id>

D. Surat Kabar :

Republika, Selasa 4 Juni 2006

Suara Merdeka, 1 Juli 2006

Harian Sindo, Selasa 3 Juli 2007



C. Data Elektronik :

Al-alaf, *Komisi Kepolisian, Masyarakat Kecolongan?*, Tempo Interaktif dalam

www.tempo.com

Alexius Tantrajaya, *Kompolnas sudah terbentuk*, dalam <http://www.suarapemb>

[aruan.com](http://www.suarapembaruan.com)

English Dictionary, dalam [http: //stardict.sf.net](http://stardict.sf.net)]stardict[/url]

Indonesia Police Review, Independensi Kompolnas (Vol. I. Num. 2, June 2005)

dalam [http:// www.ridep.or.id](http://www.ridep.or.id)

_____, *Pengorganisasian Kompolnas* (Vol. I, No. 2, June 2005)

dalam <http://www.ridep.or.id>

_____, *Antara Harapan dan Kenyataan* (Vol. I, No. 2, June 2005)

dalam <http://www.ridep.or.id>

_____, *Ketidakwajaran Kompolnas* (Vol. I, No. 3, July 2005)

dalam <http://www.ridep.or.id>

_____, *Kepolisian Indonesia sentralisasi atau desentralisasi?*

(Vol. I, No. 3, July 2005) dalam <http://www.ridep.or.id>

Iskatrinah, *Pelaksanaan Fungsi Hukum Administrasi Negara Dalam Mewujudkan*

Pemerintahan Yang Baik, <Http://www.yahoo.com/artikel/jurnal>

Depham/23/5/2004

Kompas Online (a) *Polisi Tak Gampang Mendulang Simpati*, dalam <http://www.kompas.com>

www.kompas.com

Krist Kleden, *Potret Citra Polisi Indonesia*, Kompas cyber media, dalam

<http://www.kompas.com>

Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia dan Komisi Hukum Nasional,

Lembaga Pengawas Sistem Peradilan (Pidana) Terpadu, 2002,

http://www.pemantau_peradilan.com

Novel Ali, *Polisi di Tengah Masyarakat Demokratis*, dalam www.ridep.or.id

_____, Wawancara dengan Novel Ali (Anggota Kompolnas dan Dosen Fisipol

Universitas Diponegoro Semarang) dalam <http://www.suaramerdeka.com>

Com

_____, *Peran Kompolnas*, dalam <http://www.suaramerdeka.com>

Nurcholish Madjid, *Peran Agama Bangun Persatuan Bangsa*, suara merdeka,

Sabtu, 2 Agustus 2003 dalam <http://www.suaramerdeka.com>

Satjipto Rahardjo, *Komisi Kepolisian, Mitra Baru Polri*, Sabtu, 1 Juli 2006 dalam
[www.suaramerdeka .com](http://www.suaramerdeka.com)

Sri Bintang Pamungkas, *Reformasi Harus Tuntas*, dalam [http ://www.seasite .
niu.edu/indonesian/Reformasi/Chronicle/Kompas/May27/Sri01.htm](http://www.seasite.niu.edu/indonesian/Reformasi/Chronicle/Kompas/May27/Sri01.htm)

Tempo Interaktif, *Komisi kepolisian, masyarakat kecolongan?*, dalam
<http://www.tempo.com>

