

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), Undang-Undang (UU), dan regulasi perundang-undangan di bawahnya banyak menciptakan lembaga negara untuk meraih tujuan negara seiring dengan perkembangan ketatanegaraan. Misalnya, lembaga Negara dimasukkan ke dalam beberapa kategori dalam UUD 1945. Kategori pertama terdiri dari berbagai lembaga inti yang menjalankan otoritas tertentu; kategori kedua terdiri dari berbagai lembaga yang dibutuhkan untuk menunjang lembaga yang menjalankan cabang otoritas tertentu; kategori ketiga terdiri dari berbagai lembaga yang ditetapkan guna menjalankan otoritas tertentu tanpa menetapkan nama atau pembentukannya; kategori keempat lembaga yang ditetapkan secara general dan memberikan pengaturan tambahan kepada UU; dan kategori kelima lembaga yang ada dibawah naungan kepala negara untuk menjalankan fungsi tertentu (Jenedri, 2012: 76).

Kemungkinan negara seperti Indonesia akan menciptakan lembaga baru di era reformasi berlangsung. Reformasi telah menghasilkan berbagai lembaga baru sampai sekarang, Komisi Kepolisian Nasional atau Kopolnas adalah salah satu lembaga yang berhasil dibentuk di era reformasi. Lembaga ini didirikan berdasarkan Peraturan Presiden ini dan bersifat konstitusional. Salah satu tujuan dari UUD yakni untuk membuat

Indonesia menjadi negara yang mempunyai pertahanan dan keamanan bagi seluruh rakyatnya, maka dari itu lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) didirikan. (Fakhrazi, 2017: 54-55).

Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang No.02 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia menjelaskan bahwa Kopolnas merupakan suatu organ negara yang kedudukannya di bawah dan bertanggung jawab terhadap Presiden. Menurut bunyi Pasal 39 ayat (3) UU No 2 tahun 2002 Tentang POLRI, ketentuan terkait struktur organisasi, tata kerja, pengangkatan, dan pemberhentian anggota Kopolnas ditetapkan oleh Keputusan Presiden. Ini berarti, Kopolnas merupakan lembaga negara pembantu (*auxiliary state organ*) yang fungsinya adalah membantu penyelenggaraan tugas tertentu Presiden agar sejalan dengan ketentuan Undang-Undang (Nasser, 2021: 100-101).

Otoritas serta tugas Kopolnas sebagai *auxiliary state organ* Presiden terkonsentrasi pada kedua tugas yang dikemukakan diatas, dikarenakan fungsinya membantu Presiden membuat ketetapan regulasi Kepolisian dan memberi sugesti atau saran kepada Presiden ketika akan mengangkat dan memberhentikan Kapolri (Nasser, 2021: 100-101).

Peraturan Presiden (Perpres) No 17 Tahun 2005 sebelumnya mengatur mengenai Kopolnas yang kemudian diubah menjadi Peraturan Presiden No 17 Tahun 2011. Sayangnya, Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional dicabut karena fungsi, wewenang, dan tugasnya diperlukan untuk meningkatkan profesionalisme,

akuntabilitas, dan kemandirian Kompolnas. Pasal 3 ayat (1) Perpres No 17 Tahun 2011 dijelaskan bahwa “*Kompolnas melaksanakan fungsi pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri,*” (Syamsumardian & Putri, 2022: 81).

Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional menyebutkan bahwa, dalam melaksanakan wewenangnya Kompolnas dapat melakukan kegiatan seperti menerima dan meneruskan saran dan keluhan masyarakat untuk ditindaklanjuti, meminta dan/atau bersama Polri menindaklanjuti saran dan keluhan masyarakat, melakukan klarifikasi dan monitoring terkait saran dan keluhan masyarakat yang dilakukan oleh Polri, meminta pemeriksaan ulang atau pemeriksaan tambahan atas pemeriksaan yang telah dilakukan oleh satuan pengawas internal Polri terhadap anggota atau pejabat Polri yang diduga melakukan pelanggaran disiplin etika profesi, merekomendasikan kepada Kapolri agar anggota atau pejabat Polri yang melakukan pelanggaran atau diduga melakukan tindak pidana diproses sesuai ketentuan UU yang berlaku, mengikuti gelar perkara, sidang disiplin, dan sidang komisi kode etik profesi Kepolisian, dan mengikuti pemeriksaan dugaan pelanggaran disiplin dan kode etik yang dilakukan oleh anggota dan/atau pejabat Polri.

Pasal 37 Undang-Undang No 2 Tahun 2002 Tentang Polri mengatur pembentukan Kompolnas sebagai lembaga baru dalam struktur Kepolisian. Kompolnas baru dibentuk pada tahun 2006 dan memiliki anggota dari

berbagai elemen, seperti pemerintahan, pakar kepolisian, dan tokoh masyarakat. Meskipun pembentukan Kompolnas terlambat, masyarakat berharap Kompolnas bisa meningkatkan kinerja Kepolisian di Indonesia. Mengingat bahwa Polisi belum juga memperoleh tempat yang tepat di hati masyarakat hingga saat ini. Seperti yang ditunjukkan oleh fakta bahwa sebagian masyarakat tidak peduli dengan Polisinya, meskipun sebenarnya mereka juga membutuhkan aparat hukum seperti Polisi (Widjanarko, 2022: 594).

Sayangnya, Kompolnas dalam pelaksanaan kewenangan, tidak dapat bekerja dengan maksimal untuk mengawal reformasi kepolisian. Hal ini terjadi karena kewenangan Kompolnas tidak diberikan secara proporsional dalam Undang-Undang. Kepolisian RI berkedudukan dibawah Presiden berdasarkan hierarkinya dalam struktur tata negara Indonesia. Dapat ditafsirkan bahwa Polri adalah lembaga negara pembantu atau komponen negara pembantu, yang bertugas memberikan bantuan kepada Presiden. Menurut Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No 2 Tahun 2002, "*Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden.*" (Nasser, 2021: 99).

Kepolisian RI berada di bawah Presiden sebagai akibat dari tugasnya, yang mencakup fungsi pemerintahan. Sebagaimana diketahui, lembaga presiden memegang otoritas eksekutif tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Menurut Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-*

Undang Dasar", lembaga Presiden bertanggung jawab atas otoritas eksekutif dalam sistem ketatanegaraan dan pemerintahan Indonesia (Nasser, 2021: 99).

Sebagai bagian dari fungsi pemerintahan negara, Polri merupakan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang berkewajiban untuk menjaga keamanan dan ketertiban serta menegakan hukum, melindungi, mengayomi, dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam pengembangannya, Polri perlu selalu sesuai dengan agenda pembangunan nasional. Hasil dari reformasi Kepolisian Republik Indonesia sudah mencakup aspek struktural dan instrumental yang menegaskan posisi dan susunan Polri dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Proses ini juga telah menciptakan model baru tentang polisi dengan watak sipil (*Civilian Police*). Guna merealisasikan jati diri Polri sebagai yang melindungi, mengayomi, dan juga melayani masyarakat, lalu sebagai pembenahan aspek kultural sedang dilakukan, seperti mengubah kurikulum sekolah, menyebarkan berbagai nilai Tribrata, Catur Prasetya, dan Kode Etik Profesi. Faktanya tidak bisa dipungkiri bahwa etika dan tingkah laku anggota Polri belum seutuhnya merepresentasikan jati dirinya dengan peran yang sudah disebutkan diatas (Satoto, 2014: 59-60).

Perilaku polisi yang arogan, kecenderungan untuk memakai kekerasan, diskriminatif, tidak responsif, dan tidak profesional masih perlu diperbaiki secara terus menerus. Untuk menjadikan Polri profesional, independen, dan dikasihi oleh rakyat harus dibentuknya mentalisme yang

kuat dan visi yang jelas diperlukan untuk membangun jati diri Polri (Satoto, 2014: 59-60).

Kepolisian Republik Indonesia bukan satu-satunya lembaga negara yang menghadapi kesukaran dalam menuturkan dan mengatur hubungan antara kesuksesan dan performa atau kinerja baik itu Polisi dengan opini masyarakat yang terus menggambarkan citra Polri sebagai institusi buruk. Bahkan di negara-negara dengan tradisi demokrasi yang kuat, kepolisian menghadapi masalah dalam mengelola operasinya karena cemoohan publik atas tindakan anggota Polisi yang dipersepsikan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat (Muradi, 2015: 244-245).

Pada era reformasi saat ini, tidak jarang kita mendengar slogan yang mengemukakan "musuh terbesar masyarakat adalah polisi" di jalan raya. Polisi seringkali menelusuri kekeliruan orang guna memperoleh keuntungan atau *benefit* pribadi, dan apabila ada penangkapan atas tindak pidana tertentu, mereka sering diberi perlakuan kasar dan tidak berperikemanusiaan, bahkan oleh para aktivis dan demonstran di beberapa area, polisi disebut sebagai "kura-kura ninja" dan lembaga negara yang kejam dikarenakan mengeksekusi hal yang tidak setara dengan kesalahannya serta menimbulkan perkelahian antara Polisi dengan masyarakat (Monintja, 2014: 122-123).

Beberapa hal di atas menunjukkan bahwa banyak anggota kepolisian sering salah menggunakan wewenang mereka sebagai Polisi dalam berhubungan dengan masyarakat, padahal tugas mereka adalah memelihara

dan memproteksi masyarakat. Hal tersebut mengurangi rasa percaya publik kepada polisi dalam menjalankan peran dan otoritasnya. Kopolnas adalah upaya negara dalam mengelola, mengontrol atau mengawasi, dan menghukum anggota kepolisian yang menjalankan beragam pelanggaran, baik dalam pekerjaan mereka sebagai penegak hukum maupun dalam kehidupan pribadi mereka sebagai aparat penegak hukum (Monintja, 2014: 122-123).

Statusnya sebagai "penasehat", Kopolnas tidak dapat meningkatkan reputasi Polri karena tidak memiliki otoritas dalam mengawasi, membina atau menindak anggota dan institusi Polri. Jika dikomparasikan dengan Komisi Kepolisian di Malaysia, yang teramat disegani dan ditakuti dikarenakan mempunyai otoritas untuk menginspeksi, mengadili, dan menyarankan sanksi bagi anggota polisi yang melanggar hukum. Komisi Kepolisian Nasional harus direvitalisasi agar tidak hanya berfungsi sebagai wadah pemikir Presiden. Sebaliknya, harus menjadi lembaga yang memungkinkan masyarakat untuk mengkritik dan mengawasi kinerja Kepolisian. Hal ini diperlukan agar masyarakat dapat mengukur kinerja Kepolisian dan bisa meningkatkan rasa percaya terhadap Polisi (Rahmanidar, 2014: 673).

Anggota masyarakat menyatakan bahwa kekurangan ini menghalangi penyelenggaraan tugas dan otoritas Kopolnas sebagai lembaga negara pembantu Presiden dalam bidang pekerjaan tertentu khusus dan terbatas. Seperti yang sudah dikemukakan, komplain publik terhadap

Kompolnas berkenaan dengan samarnya informasi tentang bagaimana mengajukan komplain atau saran kepada Kompolnas (Syamsumardian & Putri, 2022: 81).

Sebanyak 4.112 pengaduan dikirim ke Kompolnas dari 19 Agustus 2020 hingga 31 Agustus 2021. Data tersebut menunjukkan bahwa Kompolnas setidaknya menerima sepuluh surat setiap hari. Sebagian besar isi surat tersebut merupakan komplain dan pengaduan publik tentang performa Polri. Hal tersebut menunjukkan bahwa Kompolnas dipercaya oleh publik untuk menangani masalah yang terjadi padanya, khususnya yang berkaitan dengan hukum dan yang berkaitan dengan layanan kepolisian. Karena realita ini, peran Kompolnas perlu berefektivitas tinggi sebagai lembaga pengawas (Syamsumardian & Putri, 2022: 81).

Pengawasan yang efektif oleh Kompolnas akan mendorong pemerintahan yang baik dan bersih dan menunjang efektivitas, efisiensi, keterbukaan, tanggung jawab, dan terbebasnya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di Pemerintahan. Selain itu, pengontrolan yang efektif dari Kompolnas akan membantu menuju Polri yang lebih tepat, sesuai dengan program Kapolri. Dengan munculnya konsep Polri Presisi, citra dan kinerjanya dalam mengemban peran dan fungsinya telah diperbaiki (Syamsumardian & Putri, 2022: 81).

Rapat Bersama Komisi III DPR dengan Ketua Komnas HAM, Ketua LPSK, dan Ketua Kompolnas yang sedang membahas Kasus Pembunuhan Berencana. Menurut Desmond Mahesa, Wakil Ketua Komisi III DPR RI,

Kompolnas hanya berfungsi sebagai juru bicara Polri. Mahesa mengemukakan kepada Ketua Kompolnas Mahfud MD bahwa Kompolnas tidak menjalankan pengontrolan terhadap Polri. Mahfud MD menjawab jika ingin dibubarkan silahkan, karena Kompolnas dibuat oleh DPR. Menurut Desmond Mahesa, Kompolnas tidak ada kinerjanya sebagai pengawas atau memiliki wewenang melakukan penyidikan sendiri (Evanalia, 2022).

Setelah mempelajari tugas dan otoritas Kompolnas yang diatur dalam Perpres Nomor 17 Tahun 2011 tentang Kompolnas, telah menjadi jelas bahwa dengan tanggung jawab dan wewenang saat ini, Kompolnas tidak berkapabilitas menyelenggarakan fungsinya untuk menentukan arah kebijakan Polri dan memberi masukan kepada Presiden saat memilih dan memecat Kapolri (Nasser, 2021: 100-101).

Ada beberapa alasan yang mendukung argumen tersebut. Pertama, Perpres No.17 Tahun 2011 merinci tugas-tugas yang terlalu luas untuk diselenggarakan oleh otoritas yang terbatas. Perolehan peninjauan dan pengevaluasian kinerja Polri tidak akan memberikan hasil yang pasti. Rekomendasi atau usulan Kompolnas sifatnya tidak mengikat terhadap Polri sebagai objek pengawasan kinerja Kepolisian, seharusnya Kompolnas dapat membuat sebuah hubungan hukum yang menciptakan dampak hukum (Nasser, 2021: 100-101).

Rekomendasi atau usulan Kompolnas tidak akan menetapkan perolehan akhir dalam menyusun kebijakan strategis Polri atau pemilihan dan pemecatan Kapolri. Fungsi pengawasan eksternal yang diinginkan dan

penerapan prosedur *check and balance* dengan kepolisian tidak akan terselenggara dengan baik dikarenakan tidak seimbangnya posisi Kompolnas dan Polri (Nasser, 2021: 100-101).

Meskipun Kompolnas berada di bawah Presiden, dasar hukumnya berbeda dengan Polri, sehingga sulit untuk melakukan pengawasan eksternal kepada kepolisian karena rendahnya stabilitas dasar hukum Kompolnas yang bisa dibubarkan Presiden kapan saja. Hal tersebut dikarenakan sangat bergantung pada niat politik Presiden yang membentuk lembaga perpolisian, konsep penguatan pelaksanaan pemerintahan dalam bidang perpolisian tidak bisa diterapkan menyeluruh dan konsisten (Nasser, 2021: 100-101).

Dari latar belakang diatas penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “Efektivitas Pelaksanaan Wewenang Komisi Kepolisian Nasional Dalam Menindaklanjuti Keluhan Masyarakat Kepada Kepolisian Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011”.

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Komisi Kepolisian Nasional tidak efektif dalam mengawasi kinerja Kepolisian Republik Indonesia?
2. Bagaimana dinamika dan persoalan Komisi Kepolisian Nasional dalam mengawasi kinerja Kepolisian Negara Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan wewenang Komisi Kepolisian Nasional dalam menindaklanjuti keluhan masyarakat kepada Kepolisian Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui dinamika dan persoalan Komisi Kepolisian Nasional dalam mengawasi kinerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademik: Penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam menambah peningkatan ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum ketatanegaraan yang berkaitan dengan Efektivitas Pelaksanaan Wewenang Komisi Kepolisian Nasional Dalam Menindaklanjuti Keluhan Masyarakat Kepada Kepolisian Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011.
2. Manfaat Praktisi: Penelitian ini diharapkan dapat membantu berbagai *stakeholder* dalam menentukan kebijakan untuk mengatasi permasalahan pengawasan dalam Kepolisian Negara Republik Indonesia melalui Efektivitas Pelaksanaan Wewenang Komisi Kepolisian Nasional Dalam Menindaklanjuti Keluhan Masyarakat Kepada Kepolisian Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011, sehingga dapat terjamin

terlaksananya kinerja Komisi Kepolisian Nasional yang *check and balance*.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan judul penelitian ini, maka penulis dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif atau pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*). Penelitian yuridis normatif merupakan metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bahan sekunder lainnya.

Penelitian ini akan berfokus meneliti Efektivitas Pelaksanaan Wewenang Komisi Kepolisian Nasional Dalam Menindaklanjuti Keluhan Masyarakat Kepada Kepolisian Republik Indonesia Berdasarkan . Komisi Kepolisian Nasional diatur didalam Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional dan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Penelitian ini juga difokuskan untuk mengkaji Efektivitas pelaksanaan wewenang Komisi Kepolisian Nasional dalam menindaklanjuti keluhan masyarakat kepada Kepolisian RI.

2. Sumber data

a. Sumber Data Sekunder

Sumber data ada dua macam, yakni sumber data primer dan sumber data sekunder. Data primer merupakan sumber data yang ditemukan dan diperoleh langsung dari sumber asli tanpa adanya media perantara. Misal opini orang atau kelompok, hasil temuan observasi terhadap suatu obyek tertentu, kejadian atau peristiwa, dan hasil penelitian. Data sekunder adalah sumber data penelitian yang ditemukan dan didapatkan secara tidak langsung atau melalui media perantara. Misalnya saja, catatan atau laporan yang tersusun didalam arsip, baik yang dipublikasikan atau tidak dipublikasikan (Amiruddin & Asikin, 2004: 30). Pada penelitian ini penulis menggunakan sumber data sekunder. Mengapa demikian, karena pada dasarnya jenis penelitian normatif menggunakan data sekunder sebagai sumber sumber data.

b. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder bersumber dari bahan hukum yang terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia tahun 1945.

- b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Pokok Kekuasaan Kepolisian Negara.
- c) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- d) Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- e) Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional.
- f) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2) Bahan Hukum Sekunder

- a) Buku;
- b) Jurnal;
- c) Artikel;
- d) Karya Ilmiah;
- e) Literatur lain yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan.

3) Bahan Hukum Tersier

- a) Ensiklopedia;
- b) Kamus Besar Bahasa Indonesia;
- c) Website.

3. Metode Pengumpulan Data

Data pada penelitian ini penulis kumpulkan dengan metode studi kepustakaan (*library research*). Metode ini penulis lakukan dengan menginventarisasi dan mengkaji data pustaka berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, artikel, dokumen, serta *website* resmi.

4. Analisis Data

Analisa data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu analisa isi (*content analysis*). *Content analysis* didasarkan pada berbagai teori maupun peraturan yang ada. Konten yang dimaksud adalah isi dari berbagai sumber data baik primer, sekunder, maupun tersier. Analisa ini diharapkan mampu memilah data dari berbagai bahan kepustakaan yang tersedia dan searah dengan objek kajian yang dimaksud penulis serta bisa menghasilkan interpretasi yang objektif dan tersistematis dalam penelitian ini.