



PSHK

Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia

POLICY BRIEF

REFORMASI KELEMBAGAAN DAN PENGAWASAN EKSTERNAL KEPOLISIAN

**Pusat Studi Hukum dan
Kebijakan Indonesia**

Fajri Nursyamsi
Bugivia Maharani Setiadji Putri
Cikal Restu Syiffawidiyana
Muhammad Nur Ramadhan





PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia

POLICY BRIEF
**REFORMASI
KELEMBAGAAN
DAN PENGAWASAN
EKSTERNAL
KEPOLISIAN**

**Pusat Studi Hukum dan
Kebijakan Indonesia**

Fajri Nursyamsi
Bugivia Maharani Setiadji Putri
Cikal Restu Syiffawidiyana
Muhammad Nur Ramadhan



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia

Policy Brief:
Reformasi Kelembagaan dan
Pengawasan Eksternal Kepolisian

PENULIS

Fajri Nursyamsi

Bugivia Maharani Setiadji Putri

Cikal Restu Syiffawidiyana

Muhammad Nur Ramadhan

Jakarta, Desember 2025

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia
Puri Imperium Office Plaza Blok UG No. 11-12
Jalan Kuningan Madya Kav 5-6
Jakarta Selatan 12980

T: (021) 83701809
E: pshukum@pshk.or.id
W: pshk.or.id

Sampul diolah dari foto
Muhammad Renaldi/Pexels.com

Ringkasan Eksekutif

Salah satu perubahan mendasar yang terjadi pada masa reformasi adalah pemisahan antara institusi Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dengan Tentara Nasional Indonesia (TNI). Hal itu terjadi pada Agustus 2000 melalui penetapan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR) Nomor VI/MPR/2000. Salah satu pertimbangan pemisahan itu, yang tercantum dalam pertimbangan dasar menimbang huruf d TAP MPR, adalah keberadaan dwifungsi ABRI (TNI dan Polri) yang mengakibatkan tidak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Namun setelah 25 tahun berlalu, cita-cita yang didambakan dari pemisahan TNI dan Polri belum tercapai, bahkan Polri saat ini dinilai lebih tepat disebut sebagai alat kekuasaan dibanding alat negara. Berbagai kajian mendalami akar masalahnya, mulai dari permasalahan dalam budaya militerisme yang tidak berhasil dihilangkan dari tubuh Polri, tugas dan kewenangan yang tidak berhasil dibatasi sehingga mudah untuk melakukan sewenang-wenang, sampai kepada permasalahan kelembagaan baik internal maupun interaksinya dengan lembaga lain dalam mewujudkan hubungan kelembagaan yang mampu saling

kontrol dan saling mengimbangi.

Kajian ini fokus untuk mencari akar masalah dari aspek kelembagaan, khususnya dalam tiga aspek, yaitu pembatasan fungsi Polri sesuai dengan UUD 1945; pembatasan tugas dan wewenang Polri dalam pelayanan publik; serta penguatan pengawasan eksternal Polri. Fungsi Polri dalam UUD 1945 sudah sangat dibatasi, yaitu dalam rumusan Pasal 24 ayat (3) dan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945. Pasal 24 ayat (3) mengatur perihal badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, yang salah satunya adalah Polri, yang diberikan fungsi untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan sebagai bagian dari sistem peradilan pidana. Sedangkan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 memfokuskan pada fungsi menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Kedua fungsi itu, ditambah penguatan penggunaan prinsip-prinsip dalam konsep pemolisian demokratis, sudah dapat dijadikan sebagai dasar reformasi kelembagaan Polri, termasuk membatasi tugas dan kewenangan Polri.

Permasalahan mendasar dalam aspek yuridis terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri (UU 2/2002) yang mengatur fungsi Polri menjadi berlipat ganda, dan masing-masing fungsi memiliki tugas dan kewenangan tersendiri. Permasalahan semakin mendalam ketika rumusan tugas dan kewenangan Polri dalam UU 2/2002 dibuat terbuka tanpa batasan. Hal itu yang menjadikan Polri saat ini memiliki tugas dan kewenangan pelayanan publik di luar fungsi keamanan, ketertiban, penyelidikan, dan penyidikan, tetapi juga mencakup tugas dan kewenangan pelayanan publik kependudukan, lalu lintas, politik, fiskal, dan bidang lain yang tidak relevan dengan fungsinya. Riset ini menemukan ada 58 ketentuan dalam UU yang masih berlaku saat ini, yang mengatur tugas dan kewenangan Polri di luar fungsinya.

Dalam kondisi fungsi, tugas, dan kewenangan yang melebar, Polri justru tidak dilengkapi dengan mekanisme pengawasan eksternal yang kuat. Hal ini yang membuat pelaksanaan fungsinya

menjadi sewenang-wenang. Polri seolah tidak memiliki mekanisme pengawasan eksternal yang mampu mengimbangi dan mengontrol setiap tugas dan kewenangan yang dilaksanakan. Pengawasan eksternal Polri perlu kuat dalam mengawasi empat hal, yaitu penegakan kode etik polisi; pelaksanaan kebijakan internal termasuk tata kelola organisasi, kepegawaian, dan penganggaran; pelaksanaan fungsi keamanan dan ketertiban masyarakat; serta pelaksanaan fungsi penyelidikan dan penyidikan. Dalam hal pengawasan terhadap penegakkan kode etik polisi, perlu ada lembaga pengawas eksternal Polri yang independen dan non struktural yang dilengkapi dengan kewenangan pemeriksaan dan penjatuhan hukuman yang pelaksanaannya diperintahkan kepada Kepala Polri. Dalam pengawasan terhadap kebijakan internal, perlu ada Kementerian atau Lembaga yang mampu mengawasi dan berkoordinasi atas nama Presiden, jika ada yang perlu dikoreksi atau bahkan sampai pengusulan sanksi berdasarkan UU. Dalam hal pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi keamanan dan ketertiban masyarakat, perlu ada Kementerian atau Lembaga yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang keamanan dan ketertiban untuk saling mengawasi dan berkoordinasi dengan Polri dalam pelaksanaannya, termasuk dalam aspek pelaksanaan berbasis HAM dan menjunjung tinggi demokrasi. Sedangkan untuk pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi penyelidikan dan penyidikan dilaksanakan dalam kerangka hukum acara pidana dengan membangun mekanisme saling mengawasi antar lembaga penegak hukum, yaitu Polri, Kejaksaan, dan MA.

Ketiga perbaikan kelembagaan tersebut perlu dilaksanakan untuk menuntaskan reformasi 25 tahun lalu. Selain itu, reformasi kelembagaan Polri juga penting untuk menguatkan akuntabilitas Polri dalam menjalankan fungsinya secara fokus. Dengan begitu, amanat UUD 1945 yang menempatkan Polri sebagai alat negara, bukan alat kekuasaan, dapat tercapai.

POLICY BRIEF

**REFORMASI
KELEMBAGAAN
DAN PENGAWASAN
EKSTERNAL
KEPOLISIAN**

A. Pengantar

Pasca runtuhnya Orde baru pada 1998, terdapat tuntutan untuk menghapuskan dwi fungsi ABRI, yang memisahkan fungsi TNI dan Polri yang selanjutnya hanya terbatas sebagai “alat negara” dalam bidang keamanan. Kendati Polri saat ini tidak lagi berada di bawah naungan militer, tuntutan untuk melakukan reformasi menjadi suatu hal yang tak dapat dihindarkan. Pasalnya tiga fungsi yang disematkan pada Polri pasca reformasi berimplikasi pada meluasnya tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Polri. Luasnya kewenangan itupun justru tidak diiringi oleh mekanisme pengawasan yang baik, seperti adanya lembaga pengawas independen yang dapat mengontrol dan melakukan penindakan terhadap kinerja Polri.

Persoalan mengenai Polri hari ini, sejatinya tidak dapat dilepas-kan oleh kedudukan kelembagaan Polri dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sebagaimana diatur pada Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 menjabarkan peran Polri sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, serta bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Tafsir terhadap Pasal 30 ayat (4) UUD 1945, sebagai Pasal yang mendasari keberadaan lembaga Polri hari ini juga menempatkan Polri seolah berada di dalam kekuasaan eksekutif, padahal patut dipertanyakan karena kedudukan Pasal 30 tidak berada di dalam Bab

III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Selain itu, dalam Pasal 30 ayat (4) itu disebutkan bahwa tugas dari Polri adalah “melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”. Pertanyaannya, apakah tugas dan kewenangan Polri saat ini sudah tepat menafsirkan tugas Polri berdasarkan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 tersebut. Oleh karenanya, tafsir terhadap Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 terkait dengan kedudukan Polri dalam sistem ketatanegaraan menjadi sesuatu hal yang krusial.

Melihat kondisi tersebut, maka perlu untuk memikirkan ulang terkait kedudukan kelembagaan Polri dalam tatanan ketatanegaraan. Hal ini penting, dikarenakan sangat berkaitan erat dengan mekanisme pengawasan dan akuntabilitas atas pelaksanaan fungsi kepolisian yang seharusnya sejalan dengan amanat konstitusi dan reformasi.

B. Mendorong Penggunaan Konsep Pemolisian Demokratis di Indonesia

Di saat demokrasi telah menjadi standar dalam memperoleh legitimasi pada berbagai negara di dunia, turut pula berkembang sistem pemolisian yang menempatkan kepentingan publik sebagai rujukan utamanya yakni *Democratic Policing* (Pemolisian Demokratis). Sistem ini setidaknya mengembangkan dan mengimplementasikan bahwa seluruh aktivitas Kepolisian dititikberatkan pada kebutuhan publik. Tak hanya itu, sistem Pemolisian demokratis sendiri pada dasarnya telah menggeser paradigma pemolisian yang mulanya berorientasi pada pengendalian (*control-oriented*) menjadi pendekatan pelayanan (*service oriented*). Maka dari itu, sistem Pemolisian Demokratis sering kali dikaitkan dengan model pemolisian yang dianggap dapat mengembalikan legitimasi publik atau rakyat.

Setidaknya terdapat beberapa prinsip utama dalam konsep Pemolisian Demokratis, yakni:

Prinsip	Pemolisian Demokratis
Penghormatan HAM	Pengakuan dan penghormatan HAM, kebebasan dan hak hidup orang lain, kesejahteraan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.
Peran dan Fungsi	Menjaga keamanan dan ketertiban umum, melindungi dan menghormati hak asasi serta kebebasan individu, mencegah dan memberantas kejahatan serta memberikan bantuan maupun layanan kepada masyarakat.
Pelaksana Demokrasi	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak terlibat dalam politik praktis. • Menjamin terlaksananya kegiatan-kegiatan demokratis, seperti kebebasan berekspresi, berserikat, berkumpul maupun bebas dari penangkapan, penahanan sewenang-wenang, serta bentuk-bentuk imparsialitas dalam penegakan hukum lainnya.
Penggunaan Kekuatan	Penggunaan kekuatan dikategorikan sebagai suatu tindakan yang luar biasa, tidak sewenang-wenang dan sesuai dengan prinsip proporsionalitas. Segala bentuk penggunaan kekuatan yang berlebihan (<i>excessive use of force</i>) atau penggunaan kekuatan yang mematikan atau fatal (<i>use of lethal force</i>) haruslah dikategorikan sebagai pelanggaran pidana.
Dasar Pengaturan Kewenangan	Segala peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai fungsi, tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh kepolisian haruslah jelas (<i>clear</i>), tepat (<i>precise</i>), dan dapat diakses secara mudah oleh publik.
Akuntabilitas	Akuntabilitas kepolisian dilengkapi dengan fasilitas dan mekanisme yang memungkinkan kepolisian dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada publik atau masyarakat secara transparan.
Pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> • Eksekutif yang melakukan kontrol terhadap anggaran dan arah kebijakan kepolisian. • Legislatif yang melakukan kontrol melalui pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait tugas dan kewenangan Kepolisian secara jelas dan transparan, menerima aduan masyarakat terkait dugaan maladministrasi. • Yudikatif yakni kejaksaan dan pengadilan/ kekuasaan kehakiman terhadap fungsi kepolisian sebagai dalam ranah sistem peradilan pidana. • Lembaga Negara Independen seperti halnya Komnas HAM dan Ombudsman. • Lembaga Pengawas Sipil atau Lembaga Pengawas Independen Kepolisian yang tidak dalam rumpun kekuasaan eksekutif, memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi dan penindakan atau penjatuhan sanksi terhadap Anggota Kepolisian.

C. Meletakkan Kembali Ruang Lingkup Fungsi Polri

Ruang lingkup fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) secara konstitusional dibatasi dalam dua ranah utama, yaitu dalam rumusan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945. Pasal 24 ayat (3) mengatur perihal badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kekuasaan kehakiman, yang salah satunya adalah Polri, yang diberikan fungsi untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan sebagai bagian dari sistem peradilan pidana. Sedangkan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 memfokuskan pada fungsi menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Kedua fungsi itu, ditambah penguatan penggunaan prinsip-prinsip dalam konsep pemolisian demokratis, sudah dapat dijadikan sebagai dasar reformasi kelembagaan Polri, termasuk membatasi tugas dan kewenangan Polri.

Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menempatkan Polri sebagai salah satu lembaga penegak hukum, khususnya dalam sistem peradilan pidana yang mengakar dari kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, penegakkan hukum Polri yang mengakar dari Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 harus dengan tegas dibedakan dengan penegakan hukum Polri yang mengakar pada Pasal 30 ayat (4), yang pelaksanaannya dilakukan dalam lingkup keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam penegakkan hukum di sistem peradilan pidana merujuk pada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, termasuk bagaimana aparat penegak hukum dapat saling mengimbangi dalam melaksanakan kewenangan masing-masing. Contoh dalam melakukan upaya paksa pada konteks kewenangan penyidikan, perlu ada perimbangan kewenangan dari instansi penegak hukum lain, misal dari pengadilan. Sedangkan dalam penegakkan hukum pada konteks keamanan dan ketertiban pembatasan terkait dengan penggunaan kekuatan yang tidak boleh berlebihan (*excessive use of force*) atau bahkan mematikan atau fatal (*use of lethal force*).

Penggunaan kekuatan dalam konteks keamanan dan ketertiban masyarakat harus berbasis pada penghormatan HAM dan pelaksanaan demokrasi, yang keseluruhan tugas dan kewenangannya harus diatur tuntas dan terbatas dalam suatu Undang-Undang. Contoh dalam pengamanan demonstrasi Polri harus mengukur kekuatan yang diturunkan, dengan tujuan bukan untuk menaklukkan pendemo, tetapi untuk memastikan tujuan dari demonstrasi, yaitu mengemukakan pendapat di ruang publik terjamin, dengan juga menjaga HAM lain dari para pendemo dan masyarakat lainnya.

Dua fungsi Polri berdasarkan UUD 1945 di atas perlu menjadi rujukan secara konsisten untuk menentukan tugas dan kewenangan dari masing-masing fungsi. Hal inilah yang menjadi akar masalah dari kelembagaan Polri yang sangat besar, bahkan seolah di setiap urusan pemerintahan ada tugas dan kewenangan Polri di dalamnya. UU yang seharusnya mengatur tuntas tugas kewenangan itu adalah UU 2/2002. Namun, hal itu tidak terjadi, karena yang diatur oleh UU 2/2002 justru sebaliknya, yaitu melipatgandakan fungsi Polri, mengatur secara terbuka tugas dan kewenangan Polri, serta tidak membatasi kewenangan Polri dalam mengatur fungsi, tugas, dan kewenangannya sendiri.

Pasal 2 jo. Pasal 13 UU 2/2002 mengatur ada tiga fungsi atau tugas pokok dari Polri, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan •memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat Rumusan Pasal 2 tidak didesain untuk membatasi fungsi Polri, sedangkan rumusan Pasal 13 mencampuradukan terminologi fungsi dan tugas yang ada dalam Pasal 30 ayat (4) UUD 1945. Walhasil saat ini fungsi Polri semakin melebar, termasuk dalam urusan pemerintahan di bidang kependudukan, lalu lintas, politik, fiskal, dan bidang lain yang tidak relevan dengan keamanan masyarakat, ketertiban masyarakat, penyelidikan, atau penyidikan.

Permasalahan lain dari UU 2/2002 adalah pengaturan

mengenai tugas dan kewenangan yang terbuka. Prinsip dalam konsep Pemolisian Demokratis justru menekankan bahwa segala peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai fungsi, tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh kepolisian haruslah jelas (*clear*), tepat (*precise*), dan dapat diakses secara mudah oleh publik. Pasal 14 ayat (1) huruf l dapat menjadi contoh bagaimana ketentuan mengenai tugas Polri yang tidak *clear* dan *precise* karena merumuskan bahwa Polri bertugas melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan Pasal 15 ayat (2) huruf k yang mengatur bahwa Polri berwenang melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Penggunaan dua fungsi Polri dalam Pasal 24 ayat (3) dan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 akan memudahkan dalam pelaksanaan agenda Reformasi Polri untuk memilah mana tugas dan kewenangan asli dari Polri, dan menghapus atau memindahkan tugas dan kewenangan yang seharusnya tidak dilaksanakan oleh Polri. Hal itu harus dimaknai sebagai upaya menjadikan Polri lebih fokus menjalankan fungsi sesuai konstitusi, mampu mencapai pemanfaatan SDM yang efektif dan efisien, serta mengarahkan Polri sebagai alat negara yang profesional.

D. Menata Ulang Tugas dan Kewenangan Polri dalam Pelayanan Publik

Pengaturan mengenai kepolisian tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan di luar Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU 2/2002). Setelah dilakukan analisa melalui pendekatan studi dokumen dengan penelusuran sistematis, ditemukan 56 UU terkait tugas/kewenangan Polri dari tahun 2002–2025. 53 UU diantaranya masih berlaku dan 3 UU sudah dicabut. Seluruh undang-undang tersebut memuat 256 ketentuan yang terkait dengan kepolisian. Distribusi

ketentuan tersebut terdiri atas 54 ketentuan yang berkaitan dengan tugas dan 202 ketentuan yang berkaitan dengan kewenangan. Angka ini memperlihatkan bahwa pengaturan mengenai kepolisian dalam peraturan perundang-undangan sangat masif, dengan dominasi pengaturan yang menekankan pada aspek kewenangan. Kondisi ini menggambarkan adanya pola fragmentasi pengaturan hukum yang menciptakan tambahan otoritas bagi kepolisian di luar kerangka dasar yang ditetapkan oleh undang-undang induknya.

Kategori Fungsi	Jumlah Ketentuan	Catatan Kritis
Penegakan Hukum	131	Fungsi utama kepolisian, tidak bermasalah.
Keamanan	38	Fungsi utama kepolisian, tidak bermasalah.
Penyidikan	48	Fungsi utama, namun masuk kategori bermasalah. Putusan MK telah menyatakan bahwa koordinator penyidikan adalah Jaksa, sehingga tidak tepat memusatkan koordinasi Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) kepada Kepolisian.
Lainnya (di luar fungsi utama)	58	Di luar fungsi utama, masuk kategori bermasalah karena menyentuh ranah administratif, politik, fiskal, dll.

Tabel di atas menyajikan pemetaan kuantitatif terhadap sebaran ketentuan yang mengatur kewenangan Polri dengan membaginya ke dalam 4 (empat) kategori utama, yaitu penegakan hukum, keamanan, penyidikan, serta fungsi lainnya yang berada di luar fungsi utama kepolisian. Setelah melakukan penyisiran terhadap kategori fungsi yang keempat, yaitu fungsi lainnya, ditemukan setidaknya 12 jenis pelayanan Polri yang memungkinkan untuk dilakukan oleh kementerian atau lembaga lain di luar kepolisian. Rincian tersebut tergambar pada tabel berikut ini:

No.	Jenis Pelayanan	Penanggung Jawab	Regulasi	Irisan Kewenangan K/L
1.	Penerbitan Surat Izin Mengemudi (termasuk sistem informasinya)	Direktorat Registrasi dan Identifikasi (Ditregident) Korps Lalu Lintas (Korlantas) Polri	<ul style="list-style-type: none"> Pasal 85 ayat (5), 87 ayat (3) UU 22/2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ) Perpol 5/2021 tentang Penerbitan dan Penandaan SIM 	Kementerian Perhubungan
2.	Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK)	Intelijen Keamanan (Intelkam)	Perpol 6/2023 tentang Penerbitan Surat Keterangan Catatan Kepolisian	Kementerian Dalam Negeri
3.	Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB)	Satlantas, Unit Registrasi dan Identifikasi (Unit Regident)	<ul style="list-style-type: none"> Pasal 64 ayat (6), Pasal 68 ayat (6), Pasal 69, Pasal 70, Pasal 72 ayat (3), dan Pasal 75 UU LLAJ Perpol 7/2021 tentang Registrasi dan Identifikasi Kendaraan Bermotor 	Kementerian Perhubungan, Dishub (Pemda)
4.	Tanda Nomor Kendaraan Bermotor (TNKB)	Satlantas, Unit Registrasi dan Identifikasi (Regident)		Kementerian Perhubungan, Dishub (Pemda)
6.	Pendidikan Berlalu Lintas dan/atau Izin Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Mengemudi	Korps Lalu Lintas Polri (Korlantas)	<ul style="list-style-type: none"> Pasal 5 ayat (3) huruf e, Pasal 78 ayat (3), dan Pasal 253 ayat (2) UU LLAJ Perpol 5/2021 tentang Penerbitan dan Penandaan SIM 	Kementerian Perhubungan

No.	Jenis Pelayanan	Penanggung Jawab	Regulasi	Irisan Kewenangan K/L
7.	Uji Kelaikan Fungsi Jalan dan publikasinya	Korps Lalu Lintas Polri (Korlantas)	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 22 ayat (5) dan (6) UULAJ • PP 34/2006 tentang Jalan • Permen Perhubungan 26/2015 tentang Standar Keselamatan Lalu Lintas dan Angkutan Jalan 	Kementerian Perhubungan
8.	Rekomendasi untuk Izin Penyelenggaraan Bengkel Umum	-	Pasal 60 UU LLAJ	Pemerintah Kabupaten/ kota
9.	Koordinator Penyelenggaraan Sistem Informasi dan Komunikasi Lalu Lintas dan Angkutan Jalan	Korps Lalu Lintas Polri (Korlantas)	Pasal 67 ayat (3) dan Pasal 247 ayat (3) UU LLAJ	Pemerintah Daerah Provinsi
10.	Surat Tanda Coba Kendaraan dan Tanda Coba Nomor Kendaraan Bermotor untuk badan usaha di bidang penjualan, pembuatan, perakitan, atau impor kendaraan bermotor	Korps Lalu Lintas Polri (Korlantas)	Pasal 69 ayat (2) UU LLAJ	Kementerian Perhubungan
12.	Koordinator Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan untuk Program Pencegahan Kecelakaan Lalu Lintas	Korps Lalu Lintas Polri (Korlantas)	Pasal 226 ayat (3) UU LLAJ	Kementerian Perhubungan

Menarik kesimpulan, penyebaran fungsi Polri yang tidak proporsional—khususnya di luar fungsi utama Polri—mengindikasikan urgensi restrukturisasi kewenangan Polri agar selaras dengan prinsip pembatasan kekuasaan dan efektivitas tata kelola keamanan dalam negara hukum demokratis. Data di atas juga memperlihatkan bahwa kepolisian berpotensi ditempatkan sebagai alat yang dapat dimobilisasi tidak hanya untuk tujuan penegakan hukum, tetapi juga untuk kepentingan politik dan administratif. Jika dibiarkan, hal ini dapat mengikis prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) serta mengganggu mekanisme *checks and balances* antar-lembaga negara. Oleh karena itu, penyebaran kewenangan di luar fungsi utama kepolisian tidak hanya tidak tepat secara normatif, tetapi juga berpotensi membahayakan tata kelola demokrasi.

E. Transformasi Pengawasan Eksternal Polri

Dalam kondisi fungsi, tugas, dan kewenangan yang melebar, Polri justru tidak dilengkapi dengan mekanisme pengawasan eksternal yang kuat. Hal ini yang membuat pelaksanaan fungsinya menjadi sewenang-wenang. Polri seolah tidak memiliki mekanisme pengawasan eksternal yang mampu mengimbangi dan mengontrol setiap tugas dan kewenangan yang dilaksanakan. Pengawasan eksternal Polri perlu kuat dalam mengawasi empat hal, yaitu penegakkan kode etik polisi; pelaksanaan kebijakan internal termasuk tata kelola organisasi, kepegawaian, dan penganggaran; pelaksanaan fungsi keamanan dan ketertiban masyarakat; serta pelaksanaan fungsi penyelidikan dan penyidikan.

Dalam hal pengawasan terhadap penegakkan kode etik polisi, perlu ada lembaga pengawas eksternal Polri yang independen dan dilengkapi dengan kewenangan pemeriksaan dan penjatuhan hukuman yang pelaksanaannya diperintahkan kepada Kepala Polri. Penjatuhan hukuman yang dimaksud dapat berupa administratif

atau etik. Hasil dari penyidikan itu menjadi dasar untuk lembaga pengawas eksternal Polri untuk memutuskan apakah anggota polisi melakukan pelanggaran atau tidak. Jika tidak melakukan pelanggaran, maka lembaga pengawas eksternal Polri melakukan rehabilitasi. Sedangkan jika hasil penyidikan menunjukkan adanya pelanggaran administrasi atau etik, maka lembaga pengawas eksternal Polri langsung menjatuhkan putusan dan hukuman. Hukuman yang sudah dijatuhkan diserahkan kepada Kepala Kepolisian RI untuk dilaksanakan. Jika hasil penyidikan menemukan dugaan tindak pidana, maka lembaga pengawas eksternal Polri mengkoordinasikan dengan Kejaksaan atau KPK, sesuai dengan kewenangannya, untuk diproses lebih lanjut.

Lembaga pengawas eksternal Polri harus bersifat independen yang diartikan bahwa secara kelembagaan non struktural atau di luar struktur kekuasaan eksekutif. Selain itu, secara administrasi memiliki organ sekretariat jenderal mandiri yang tidak melekat pada Kementerian/Lembaga manapun. Anggota dari lembaga pengawas eksternal Polri didapat dari hasil seleksi, dan tidak ada unsur *ex officio* dari lembaga manapun, khususnya dari Pemerintah atau Polri. Pemilihan Ketua dan struktur lainnya ditentukan secara internal. Anggota dari lembaga pengawas eksternal Polri ditetapkan masa jabatannya, dan mekanisme pengangkatan serta pemberhentiannya. Seluruh ketentuan itu diatur dalam UU Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai pengganti dari UU 2/2002.

Dalam pengawasan terhadap kebijakan internal, perlu ada Kementerian atau Lembaga yang mampu mengawasi dan berkoordinasi atas nama Presiden, jika ada yang perlu dikoreksi atau bahkan sampai pengusulan sanksi berdasarkan UU. Dalam hal pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi keamanan dan ketertiban masyarakat, perlu ada Kementerian atau Lembaga yang melaksanakan urusan pemerintahan di bidang keamanan dan ketertiban untuk saling mengawasi dan berkoordinasi dengan Polri dalam pelaksanaannya,

termasuk dalam aspek pelaksanaan berbasis HAM dan menjunjung tinggi demokrasi. Pola pengawasan eksternal terhadap kebijakan internal dan pelaksanaan fungsi keamanan dan ketertiban di atas menunjukkan bahwa Polri dalam menjalankan institusinya masih tetap harus berkoordinasi dengan Kementerian atau Lembaga sesuai urusannya.

Sedangkan untuk pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi penyelidikan dan penyidikan dilaksanakan dalam kerangka hukum acara pidana dengan membangun mekanisme saling mengawasi antar lembaga penegak hukum, yaitu Polri, Kejaksaan, dan MA.

E. Rekomendasi Implementasi Konsep Pemolisian Demokratis Pada Kelembagaan Polri

a. Mengganti Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

1. Mengatur fungsi Polri yang terbatas pada “keamanan dan ketertiban masyarakat” sesuai dengan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945.
2. Menghapus seluruh ketentuan kewenangan Kepolisian yang termasuk dalam ranah hukum acara pidana peradilan pidana.
3. Membentuk lembaga pengawas eksternal Polri, dengan ketentuan:
 - a. Jaminan kelembagaan yang independen:
 - Secara kelembagaan non struktural atau di luar struktur kekuasaan eksekutif.
 - Secara administrasi memiliki organ sekretariat jenderal mandiri yang tidak melekat pada Kementerian/ Lembaga manapun.
 - Anggota dari lembaga pengawas eksternal Polri di dapat dari hasil seleksi, dan tidak ada unsur *ex-officio*

dari lembaga manapun, khususnya dari Pemerintah atau Polri.

- Pemilihan Ketua dan struktur lainnya ditentukan secara internal. Anggota dari lembaga pengawas eksternal Polri ditetapkan masa jabatannya, dan mekanisme pengangkatan serta pemberhentiannya.
- b. Memiliki fungsi pengawasan terhadap Polri.
- c. Memiliki kewenangan untuk menerima laporan dari publik dan anggota Polri terkait dugaan pelanggaran administrasi Polri, anggota Polri, dan pimpinan Polri.
- d. Memiliki kewenangan pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap dugaan pelanggaran administrasi Polri.
- e. Memiliki kewenangan pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap dugaan pelanggaran oleh pimpinan Polri.
- f. Memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti banding atas keputusan lembaga pengawas internal Polri (Propam).
- g. Memiliki kewenangan pemeriksaan dan penjatuhan sanksi terhadap dugaan pelanggaran anggota lembaga pengawas internal Polri (Propam).
- h. Memiliki kewenangan untuk menugaskan Kapolri menjalankan sanksi yang dijatuhkan.
- i. Memiliki kewenangan untuk mengajukan pelaksanaan sanksi pemecatan Kapolri kepada Presiden.
- j. Memiliki mekanisme pengawasan internal oleh inspektorat, dan pengawasan kepada anggota lembaga pengawas eksternal Polri oleh tim etik yang bersifat *ad hoc*.
- k. Memiliki tugas melakukan transparansi kepada publik dan laporan kepada Presiden terkait kinerja lembaga pengawas eksternal Polri.

1. Penataan Tugas dan Kewenangan Polri di Luar UU 2/2002

Mencabut dan/atau memindahkan ketentuan tugas dan kewenangan Polri di luar fungsi keamanan dan ketertiban. Pemindahan ketentuan tugas dan kewenangan dilakukan terhadap ketentuan-ketentuan seperti lalu lintas, transportasi, izin usaha dan pendataan kependudukan kepada kementerian atau lembaga yang menjalankan fungsi terkait.



PSHK
Pusat Studi Hukum &
Kebijakan Indonesia