

## POSISI POLRI DALAM PEMERINTAHAN INDONESIA

Debora Sanur L.

1

### Abstrak

*Gubernur Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas) Agus Widjojo mengusulkan agar Kepolisian Republik Indonesia (Polri) berada di bawah Kementerian Keamanan Dalam Negeri (Kemendagri) dan Dewan Keamanan Nasional. Usulan tersebut mendapat sorotan dari berbagai pihak. Tulisan ini mengkaji tentang bagaimana posisi Polri dalam pemerintahan Indonesia? UUD NRI 1945, UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian dan Ketetapan MPR Nomor VII Tahun 2000 menegaskan bahwa Polri merupakan alat negara yang berfungsi untuk mewujudkan keamanan dalam negeri. Oleh sebab itu, usulan tentang penggabungan Polri ke kementerian memerlukan amandemen konstitusi, pencabutan Ketetapan MPR, dan revisi UU Polri. Selain itu, menempatkan Polri di bawah koordinasi Kemendagri berpotensi terjadinya politisasi untuk kepentingan politik praktis di tubuh Polri. Dengan demikian, usulan tersebut memerlukan kajian komprehensif. DPR RI terutama Komisi I dan Komisi III sebagai lembaga yang bermitra dengan Lemhannas dan Polri melalui fungsi pengawasan perlu terus mengawasi perkembangan usulan tersebut agar tidak membawa keresahan dalam masyarakat.*

### Pendahuluan

Dalam pernyataan Akhir Tahun 2021 Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas) yang disiarkan melalui *channel YouTube Lemhannas RI*, Gubernur Lemhannas Agus Widjojo mengusulkan agar Kepolisian Republik Indonesia (Polri) berada di bawah Kementerian Keamanan Dalam Negeri (Kemendagri) dan Dewan Keamanan Nasional. Usulan tersebut muncul sebab belum ada lembaga politik yang merumuskan kebijakan nasional dalam fungsi keamanan dalam negeri, sehingga dibutuhkan lembaga politik setingkat

kementerian yang diberi mandat untuk merumuskan kebijakan nasional dalam fungsi keamanan dalam negeri (detik.com, 3 Jan 2022). Dalam acara tersebut Agus Widjojo mengatakan bahwa Dewan Keamanan Nasional akan menjadi pembantu Presiden dalam membuat dan merumuskan kebijakan. Dewan ini juga yang akan meringkas laporan dari menteri-menteri terkait masalah yang dihadapi di pusat-daerah lalu memberikannya kepada Presiden (cnnindonesia.com, 3 Jan 2022).

Usulan tersebut pun mendapat tanggapan dari berbagai pihak. Salah



satunya dari Wakil Ketua DPR RI, Sufmi Dasco Ahmad yang meminta agar sebelum Agus Widjojo melempar usul tentang hal itu sebaiknya pihaknya membuat kajian mendalam terlebih dahulu. Setelah kajian siap, baru usul tersebut disosialisasikan, terutama kepada pembuat undang-undang untuk menghindari terjadinya kegaduhan di tengah masyarakat (cnnindonesia.com, 3 Jan 2022). Demikian pula Anggota Komisi III DPR Didik Mukrianto yang berpendapat bahwa posisi Polri di bawah kementerian sangat membahayakan dalam kehidupan politik dan demokrasi. Dengan di bawah langsung kementerian, maka akan membuka politisasi kepolisian untuk kepentingan politik tertentu, apalagi bila kementerian tersebut dipimpin oleh seorang menteri dari partai politik (merdeka.com, 4 Jan 2022).

Pengamat kepolisian sekaligus Ketua Penasihat Ahli Kapolri, Irjen (Purn) Sisno Adiwino menilai bahwa keberadaan Polri di bawah Presiden sudah tepat. Menurutnya perlu wawasan dan pengalaman yang berdasar fakta, bukan karena mencontoh negara lain yang menempatkan organisasi polisi di bawah suatu kementerian (detik.com, 3 Jan 2022). Berdasarkan hal tersebut maka tujuan penulisan ini ialah bagaimana posisi Polri dalam perundang-undangan dan pemerintahan Negara Indonesia?

## **Polri dalam Perundang-Undangan RI**

Dalam pemerintahan negara Indonesia fungsi kepolisian adalah untuk melakukan pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, serta pelayanan kepada masyarakat. Fungsi tersebut tercantum dalam Pasal 30 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa

Polri merupakan alat negara untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Pasal 13 UU Nomor 2 Tahun 2002. juga menyebutkan bahwa tugas pokok Polri adalah untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menjaga ketertiban dan tegaknya hukum, mewujudkan terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

UU Nomor 2 Tahun 2002 secara eksplisit juga menyatakan bahwa kedudukan Polri berada di bawah Presiden. Pasal 8 UU Nomor 2 Tahun 2002 menyebutkan bahwa Kepolisian berada di bawah Presiden dan dipimpin oleh Kapolri yang bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini sesuai dengan TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Peran Polri yang menyatakan bahwa Polri merupakan alat negara yang berfungsi untuk mewujudkan keamanan dalam negeri dan berada di bawah Presiden.

Dalam kajiannya Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2022) menyatakan bahwa Polri merupakan produk sejarah yang panjang. Hal ini kemudian membuat Polri tumbuh dan berkembang sebagai satu kesatuan institusi kepolisian yang utuh seperti halnya TNI. Asshiddiqie mengatakan bahwa Pasal 30 ayat (4) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa Polri adalah alat negara. Sama seperti yang disebutkan dalam Pasal 30 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa TNI merupakan alat negara. Frasa alat negara berarti bahwa Polri bukan alat pemerintah, apa lagi alat

partai politik. Alat negara juga bermakna bahwa baik Polri maupun TNI adalah organisasi yang memiliki kesatuan institusi bersifat nasional dan tidak dapat dipecah-pecah atas dasar kedaerahan. Hal ini berbeda dengan negara-negara federal, seperti di Amerika Serikat yang memiliki struktur organisasi yang terdesentralisasi. Konstitusi Amerika Serikat tidak menentukan secara eksplisit keharusan pemerintah negara bagian untuk membentuk organisasi kepolisian. Ketentuan “*the police power*” negara-negara bagian yang mengatur dan membentuk organisasi kepolisiannya masing-masing.

### **Polri Sebagai Alat Negara**

Menurut Gubernur Lemhannas Agus Widjojo dalam sistem politik demokratis di Indonesia, institusi operasional seperti TNI dan Polri tidak bisa berdiri independen dan otonom dari otoritas politik. Dalam hal ini keberadaan Polri di bawah Presiden justru tidak efektif dan hanya membebani Presiden. Padahal dalam tataran operasional berbagai urusan negara. Padahal secara umum beban tugas dan tanggung jawab tersebut sudah terbagi habis dalam portofolio para menteri. Tugas dan tanggung jawab tersebut antara lain pemberian rumusan kebijakan umum, perencanaan anggaran, dan pelaksanaan pengawasan. Dengan meletakkan institusi Polri dalam Kemendagri bersama Dewan Keamanan Nasional maka akan membantu Presiden dari beban operasional sehingga Presiden dapat memiliki keleluasaan berpikir strategis untuk merumuskan kebijakan umum tingkat nasional (republika.co.id, 3 Jan 2022).

Agus Widjojo berpendapat bahwa hal ini sesuai dengan kaidah tata laksana pemerintahan, karena Polri termasuk dalam institusi instansi operasional. Sedangkan lembaga yang tepat berada langsung di bawah Presiden adalah lembaga alat bantu pembuat keputusan Presiden seperti Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) dan Kantor Staf Presiden (KSP) (republika.co.id, 3 Jan 2022). Ketua *Indonesia Police Watch* (IPW) Sugeng Teguh Santoso menilai bahwa pendapat Gubernur Lemhannas Agus Widjojo tersebut dapat membawa isu tentang Dwifungsi Polri pasca-reformasi. Artinya, terjadi pergeseran Dwifungsi ABRI pada era Orde Baru menjadi dwifungsi Polri pada era reformasi saat ini (merdeka.com, 4 Jan 2022).

Pada masa Orde Baru TNI dan Polri terintegrasi dalam organisasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Polri diperlakukan setara dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Selain ABRI, ada pula jabatan Menteri Pertahanan dan Keamanan (Menhankam) yang biasanya selalu dijabat oleh perwira tinggi tentara. Setelah reformasi, Polri dipisahkan dari TNI, bahkan Departemen Pertahanan dan Keamanan diubah menjadi Departemen Pertahanan (Dephan) yang bertugas melakukan fungsi koordinasi dengan TNI saja. Sedangkan Polri tidak lagi dikoordinasikan oleh Dephan yang kemudian berubah menjadi Kemhan (Kementerian Pertahanan).

Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2022) berpendapat bahwa kondisi ini yang menyebabkan munculnya anggapan bahwa Polri langsung dikoordinasikan oleh Menteri

Koordinator atas nama Presiden, sedangkan TNI dikoordinasikan oleh Menteri Pertahanan. Perubahan struktural jalur komando dan jalur koordinasi ini dinilai timpang dan tidak simetris, seolah-olah kepolisian menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan tentara. Banyak bermunculan ide untuk menempatkan kembali organisasi kepolisian dalam lingkup koordinasi salah satu kementerian sehingga menurutnya ada empat alternatif untuk mengatasi hal ini, yaitu: (i) kepolisian kembali berada dalam satu koordinasi dengan TNI, yaitu dalam lingkungan Kementerian Pertahanan dan Keamanan (Kemhankam) seperti zaman Orde Baru; atau dikoordinasikan dalam lingkup (ii) Kementerian Dalam Negeri (Kemdagri); (iii) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemhukham), atau (iv) kementerian tersendiri, yaitu Kementerian Keamanan. Namun demikian, kementerian-kementerian yang dimaksud tersebut bukanlah dalam rangka subordinasi terhadap organisasi kepolisian, melainkan hanya untuk koordinasi seperti hubungan antara TNI dengan Kementerian Pertahanan, keduanya bersifat koordinasi, bukan subordinasi.

Selama pemerintahan pascareformasi muncul pandangan bahwa TNI berada di bawah Kementerian, sedangkan Polri langsung berada di bawah Presiden. Oleh karena itu Polri juga seharusnya berada di bawah salah satu kementerian. Hubungan antara TNI dan Kementerian Pertahanan pun dipandang sebagai hubungan yang bersifat subordinatif, bukan koordinatif.

Pandangan tersebut antara lain muncul dari BJ Habibie pada

tahun 2013. Menurut Habibie, Polri sebaiknya berada di bawah Kemendagri karena sejak di bawah Presiden, Polri memiliki wewenang yang lebih besar daripada TNI. Kondisi ini menyebabkan kecemburuan hingga konflik antar-institusi di lapangan (kemendagri.go.id, 14 Maret 2013). Pendapat yang sama muncul dari Basuki Tjahaja Purnama (Ahok) saat menjabat sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur DKI Jakarta pada tahun 2014. Ahok berpendapat kementerian yang paling ideal membawahi Polri adalah Kemendagri, sehingga memudahkan kerja sama dengan pemerintah daerah. Namun, harus ada pemisahan antara kepolisian nasional dan kepolisian daerah, seperti sistem yang dijalankan di Amerika Serikat (kemendagri.go.id, 25 Juni 2014).

IPW menilai usulan Polri di bawah kementerian muncul akibat adanya kecemburuan dari institusi lain. Oleh sebab itu pimpinan Polri harus cermat dalam menghadapi permasalahan tersebut. Presiden juga perlu memberikan atensi khusus agar tidak terjadi sikap dari Polri yang berpotensi memunculkan riak-riak politik dari kelompok lain (merdeka.com, 4 Jan 2022). Sebagai negara yang menganut sistem presidensiil dan dipimpin oleh seorang Presiden maka semua institusi negara berada dalam jangkauan koordinasi Presiden. Setiap kementerian dan lembaga yang masuk dalam lingkup eksekutif akan berada di bawah kekuasaan Presiden secara subordinatif. Dengan kata lain Polri maupun TNI merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif sehingga berada di bawah Presiden.

Hal lain yang perlu diperhatikan bila ingin mengubah posisi Polri dalam koordinasi kementerian ialah perlunya amandemen konstitusi,

yakni pencabutan Ketetapan MPR dan revisi UU Polri. Selain bertentangan dengan UU, posisi Polri di bawah kementerian dapat membahayakan kehidupan politik dan demokrasi, mengingat jabatan menteri (dalam negeri) dapat berasal dari partai politik dan Kemendagri berfungsi untuk urusan daerah dimana masing-masing daerah juga melakukan pemilihan kepala daerah yang calonnya berasal dari partai politik. Dengan demikian, menempatkan Polri dalam koordinasi Kemendagri rentan terhadap politisasi di tubuh Polri untuk kepentingan politik praktis. Padahal kehadiran Polri dalam politik seharusnya netral dan tidak berpihak kepada kepentingan politik manapun. Jaminan peraturan perundang-undangan bagi kemandirian institusi Polri bertujuan untuk menjaga independensi institusi Polri agar tidak mudah disalahgunakan sebagai alat pemerintah atau partai politik. Dengan demikian, usulan tersebut sungguh-sungguh memerlukan kajian komprehensif agar tidak menjadi langkah mundur bila Polri menjadi alat politik dan terlibat politik praktis.

### Penutup

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang menyebutkan bahwa Polri adalah alat negara, maka sudah tepat bila Polri berada langsung di bawah koordinasi dan bertanggung jawab kepada Presiden selaku kepala negara, bukan di bawah kementerian atau menteri. Dalam hal ini keberadaan Polri di bawah Presiden sebagai alat negara untuk menjalankan fungsi urusan keamanan dan urusan hukum dari kewenangan pemerintah pusat.

Sebagai alat negara, Polri juga tidak boleh dipersepsi dan difungsikan sebagai alat kekuasaan, alat politik untuk kepentingan golongan, apalagi untuk kepentingan pribadi. Kedudukan Polri di bawah Presiden terkait dengan pengertian bahwa Presiden adalah

kepala negara, bukan dalam konteks Presiden sebagai kepala pemerintahan secara teknis. Dengan demikian usulan tentang posisi Polri berada di bawah kementerian harus didahului dengan kajian yang komprehensif serta mendapat persetujuan dari berbagai pihak, karena akan membawa konsekuensi amandemen UUD NRI 1945. DPR RI terutama Komisi I dan Komisi III DPR RI sebagai lembaga yang bermitra dengan Lemhannas dan Polri melalui fungsi pengawasan perlu terus mengawasi perkembangan usulan tersebut agar tidak membawa keresahan dalam masyarakat.

### Referensi

"Ahok: Harusnya Polri di Bawah Kemendagri", 25 Juni 2014, <https://litbang.kemendagri.go.id/website/ahok-harusnya-polri-di-bawah-kemendagri/>, diakses 12 Januari 2022.

Asshiddiqie, Jimly. "Kedudukan Konstitusional Kepolisian Dalam Tata-Pemerintahan Negara", [http://www.jimly.com/makalah/namafile/180/KEPOLISIAN\\_DALAM\\_TATA.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/180/KEPOLISIAN_DALAM_TATA.pdf), diakses 5 Januari 2022.

"DPR Tagih Kajian Lemhanas soal Ide Polri di Bawah Kementerian", 3 Januari 2022, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220103082433-32-741739/dpr-tagih-kajian-lemhanas-soal-ide-polri-di-bawah-kementerian>, diakses 5 Januari 2022.

"Gubernur Lemhanas Usulan Pembentukan DKN Bukan Soal Polri Saja", 3 Januari 2022, <https://republika.co.id/berita/r54yet485/gubernur-lemhanas-usulan-pembentukan-dkn-bukan-soal-polri-saja>, diakses 5 Januari 2022.

"Mendagri Siap Komandoi Polri", 14 Maret 2013, <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/11528/mendagri-siap-komandoi-polri>, diakses 12 Januari 2022.

"Menimbang Wacana Polri di Bawah Kementerian", 4 Januari 2022, "<https://www.merdeka.com/peristiwa/menimbang-wacana-polri-di-bawah-kementerian.html>, diakses 5 Januari 2022.

"Pengamat Kepolisian Sudah Tepat Polri di Bawah Presiden Bukan Kementerian", 3 Januari 2022, "<https://news.detik.com/berita/d-5881648/pengamat-kepolisian-sudah-tepat-polri-di-bawah-presiden-bukan-kementerian/>, diakses 5 Januari 2022.

"Sorotan ke Gubernur Lemhanas Gegara Usul Polri di Bawah Kementerian" 3 Januari 2022, <https://news.detik.com/berita/d-5881439/sorotan-ke-gubernur-lemhanas-gegara-usul-polri-di-bawah-kementerian>, diakses 5 Januari 2022.

"Untung Rugi Polri di Bawah Kemendagri", 4 Januari 2022, <https://www.merdeka.com/peristiwa/untung-rugi-polri-di-bawah-kemendagri.html>, diakses 5 Januari 2022.



Debora Sanur L.  
*debora.sanur@dpr.go.id*

Debora Sanur L., S.Sos, M.Si., menyelesaikan pendidikan S1 Jurusan Hubungan Internasional Universitas Kristen Indonesia pada tahun 2005 dan pendidikan S2 Ilmu Politik Universitas Indonesia pada tahun 2008. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Ilmu Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Penelitian Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui buku dan jurnal, antara lain: Tulisan dalam Buku Demokratisasi Desa dengan Judul tulisan "Konflik di Desa dan Penyelesaiannya" (2019). Tulisan dalam Buku Pelayanan Publik dan Pemerintahan Digital Indonesia dengan Judul tulisan "Pelayanan Publik oleh Pemerintahan Desa: Antara Konsep dan Realita" (2020). Jurnal "Kampanye Daring dalam Pilkada Serentak 2020 di Era Pandemi Covid-19" (2020).

### Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
<http://puslit.dpr.go.id>  
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.