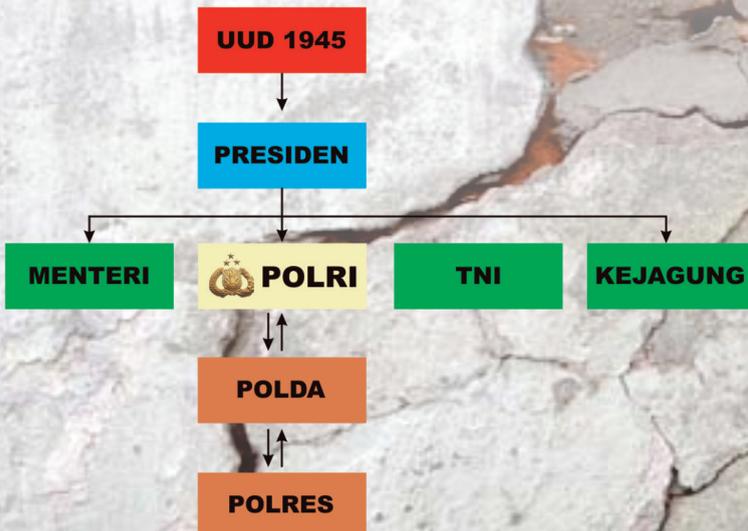


**Dr. Yoyok Ucuk Suyono, S.H., M.Hum.**

# Hukum Kepolisian

**KEDUDUKAN POLRI DALAM SISTEM  
KETATANEGARAAN INDONESIA  
SETELAH PERUBAHAN UUD 1945**



**Dr. Yoyok Ucuk Suyono, S.H., M.Hum.**

**HUKUM KEPOLISIAN  
KEDUDUKAN POLRI DALAM SISTEM  
KETATANEGARAAN INDONESIA  
SETELAH PERUBAHAN UUD 1945**

**2014**

Perpustakaan Nasional RI: Katalog dalam Terbitan (KDT)

**HUKUM KEPOLISIAN  
KEDUDUKAN POLRI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN  
INDONESIA SETELAH PERUBAHAN UUD 1945**

© Dr. Yoyok Ucuk Suyono, S.H., M.Hum.. Surabaya 2013

Cetakan I: September 2013

Cetakan II: Oktober 2014

*All right reserved*

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun, tanpa izin tertulis dari penerbit

xiv + 228 Halaman; 15.5 x 23 cm

ISBN-10: 602-18663-9-8

ISBN-13: 978-602-18663-9-9

Editor : Dr. H. Suriansyah Murhaini, S.H., M.H.

Rancang Sampul : Agung Istiadi

Penata Isi : Iqbal Novian

Diterbitkan pertama kali oleh:

**LAKSBANG GRAFIKA**

Jl. Plosokuning Raya, Minomartani, Ngaglik,

Sleman, Yogyakarta

telp. 0274 - 4462377

## KATA PENGANTAR

Keberadaan organisasi Polri di dalam lingkup TNI dan menyatu dengan ABRI seperti yang terjadi pada masa Orde Baru menjadikan Polri sebagai seorang yang terlatih dalam menggunakan senjata namun dalam tugas pokoknya sebagai penegak hukum menjadi kurang terlatih, karena menganggap kurang dibutuhkan. Hal ini di dasarkan pada pemahaman dan kebiasaan yang berlaku di lingkungan militer yang dididik secara keras. Akibat dari pola Polisi yang militeristik dalam organisasi Polri tersebut menjadikan masyarakat selalu takut kepada polisi apabila ditangkap dan dimasukkan ke rumah tahanan.

Keberadaan Kepolisian Negara di Indonesia walaupun merupakan institusi peninggalan penjajah, namun secara teoritis kelahirannya bermula dari kebutuhan dan keinginan masyarakat untuk menciptakan situasi dan kondisi aman, tertib, tenteram dan damai dalam kehidupan sehari-hari. Kemudian berkembang sejalan dengan perkembangan dan perubahan kondisi negara di mana kepolisian menjadi kebutuhan negara sebagai alat untuk menghadapi masyarakat. Di sinilah kemudian terjadi pergeseran fungsi kepolisian yang semula lahir dari keinginan masyarakat kemudian menjadi keinginan negara, sehingga terkonsep bahwa kepolisian berada pada pihak Negara.

Pergeseran konsep tersebut sudah barang tentu bertentangan dengan filosofi awal lahirnya lembaga kepolisian, karena kepolisian lahir dari fungsi kepolisian yang telah ada di masyarakat sehubungan dengan adanya kepentingan dan kebutuhan untuk terpelihara dan terjaganya rasa aman, tenteram, keteraturan dan ketertiban dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu untuk memahami eksistensi polisi tidak dapat dilepaskan dengan fungsi dari organ atau lembaga

kepolisian tersebut, serta tidak dapat dilepaskan dari konsep pemikiran tentang adanya perlindungan hukum bagi rakyat. Dalam perspektif fungsi maupun lembaga, kepolisian memiliki tanggung jawab untuk melindungi rakyat dari segala bentuk ancaman kejahatan dan gangguan yang dapat menimbulkan rasa tidak aman, tidak tertib dan tidak tenteram.

Kesemuanya itu dimaksudkan untuk menciptakan keteraturan dalam kehidupan masyarakat. Keteraturan tersebut dipertahankan dalam negara yang menurut konsep Aristoteles disebut dengan Kota (Polis) sebagai konsekuensi berlakunya Hukum Kodrat bagi warga negara dengan tujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada rakyat. Pemberian perlindungan hukum tersebut merupakan salah satu fungsi kepolisian, mengingat fungsi kepolisian berkaitan erat dengan kewajiban masyarakat untuk mematuhi hukum dan kewajiban Pemerintah untuk menjaga, memelihara, melindungi dan mempertahankan hak-hak masyarakat melalui penegakan hukum. Fungsi kepolisian tersebut telah terangkum dalam Pasal 2 Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa fungsi kepolisian adalah pemeliharaan Kamtibmas, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Pada awalnya eksistensi kepolisian di Indonesia tidak diatur secara jelas dan tegas dalam UUD 1945, lain halnya dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara yang diatur secara tegas dalam pasal 10 UUD 1945, yakni "*Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara*". Akan tetapi ketentuan dalam pasal 30 ayat (5) UUD 1945 mensyaratkan adanya tindak lanjut pembentukan undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan, hubungan kewenangan Polri dalam menjalankan tugasnya. Sebagai konsekuensi logis dari ketentuan pasal 30 ayat (5) UUD 1945 tersebut maka kemudian dibentuk Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, di mana dalam Undang-undang tersebut lembaga kepolisian diposisikan berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Disamping itu adanya beberapa instrumen hukum yang sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 telah mengatur tentang kedudukan lembaga Polri di bawah Presiden, seperti peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2000 dan Tap MPR RI Nomor VII/ MPR/ 2000 tentang Peran TNI dan Polri.

Dilihat dari sejarah perkembangan pemikiran dan upaya untuk memposisikan lembaga kepolisian telah dilakukan melalui suatu proses perjuangan dan pertentangan yang serius antar beberapa lembaga yang menginginkan kepolisian berada di bawah lembaga atau departemen/kementerian, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kehakiman, atau Kejaksaan Agung. Daniel S. Lev, menyatakan bahwa sesudah pengakuan kedaulatan timbul dua persoalan yang saling berkait tentang posisi kepolisian nasional. *Pertama*, adalah tentang Kementerian manakah yang seharusnya berwenang atas angkatan kepolisian. Dalam hal ini Kementerian Kehakiman dan Kementerian Dalam Negeri masing-masing ingin memasukkan kepolisian di bawah wewenangnya. *Kedua*, pihak-pihak lain yang mengusulkan agar kepolisian tetap di bawah kekuasaan Perdana Menteri atau dibentuk kementerian baru, yakni Kementerian Keamanan yang dipimpin oleh Jaksa Agung yang di dalamnya membawahi lembaga kepolisian nasional.

Tarik menarik terjadi karena adanya suatu anggapan, bahwa membawahi kepolisian akan memperkuat kekuasaan dan prestise kementerian bersangkutan yang berhasil memenangkannya, sehingga persaingan untuk itu semakin menjadi sengit. Namun perjuangan untuk memposisikan lembaga kepolisian pada tempat yang mandiri dan independen tetap berlanjut, dan yang terakhir terjadi pada era reformasi dengan dikeluarkannya Tap. MPR RI Nomor: VI/MPR/2000, Tap. MPR Nomor: VII/MPR/2000 yang ditindaklanjuti dengan dibentuknya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, sehingga Polri ditempatkan di bawah Presiden, namun perdebatan masih belum berakhir. Di dalam teori ketatanegaraan, bagi negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil negara dipimpin oleh seorang Presiden dalam jabatannya selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Dikaitkan dengan makna kepolisian sebagai “alat negara” sebagaimana disebutkan dalam pasal 30 ayat (4) UUD 1945, berarti kepolisian dalam menjalankan wewenangnya berada di bawah Presiden selaku Kepala Negara.

Pada tanggal 1 Juli 2000 kepolisian memasuki sejarah baru, yakni Polri kembali terpisah dari TNI, seakan mengulangi sejarah pada tanggal 1 Juli 1946 ketika Polri terlepas dari Depdagri dan menjadi departemen tersendiri. Kini Polri menjadi lembaga yang mandiri dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden selaku Kepala Negara.

Polri saat ini telah memasuki sejarah baru dengan paradigma baru karena beberapa dekade telah terperosok menjadi lembaga yang tidak mandiri, terkooptasi dan terintervensi oleh kepentingan sehingga melemahkan kinerja Polri. Lemahnya Polri berdampak sangat luas terhadap perjalanan dan perkembangan bangsa Indonesia, yang menonjol adalah disiplin rapuh dan supremasi hukum lemah. Hal ini memperkuat teori, disiplin bangsa yang kuat dan tangguh dengan sistem organisasi Kepolisian Negara yang baik.

Kepolisian yang kuat telah ditetapkan sebagai prasyarat penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena di tangan kepolisian yang kuat, maka Undang Undang akan menjadi hukum yang hidup, sebaliknya di tangan kepolisian yang lemah, Undang Undang hanya bagaikan barang mati. Oleh karena itulah kepolisian menjadi salah satu profesi yang standar idealnya ditentukan oleh PBB, seperti ratio jumlah personil polisi dibanding dengan jumlah penduduk suatu negara yang ideal adalah satu polisi membawahi empat ratus orang masyarakat. Kesejahteraan polisi ideal adalah apabila gaji seorang polisi lebih tinggi dari gaji seorang pegawai keuangan negara dan perbankan pada strata dan golongan yang sama, prasyarat penting acuan internasional semacam itu ternyata masih diabaikan di negara kita.

Kedudukan Polri dalam organisasi kenegaraan ini dilandasi oleh suatu konsep adanya kebutuhan lembaga kepolisian yang mandiri (Independen) dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, sehingga dapat mewujudkan penyelenggaraan Kepolisian Negara Indonesia yang profesional berorientasi pada masyarakat yang dilayani, penegakan hukum yang adil dan netral serta perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat sebagai pengabdian masyarakat. Di dalam UUD 1945 memang tidak diatur secara jelas tentang kedudukan Kepolisian di bawah Presiden, lain halnya dengan Angkatan darat, angkatan laut dan angkatan Udara yang diatur secara tegas dan jelas dalam pasal 10 UUD 1945. Namun ketentuan dalam pasal 30 ayat (5) UUD 1945 mensyaratkan adanya tindak lanjut pembentukan Undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan, hubungan kewenangan Polri dalam menjalankan tugasnya, sehingga kemudian dibentuk Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, dengan menempatkan lembaga Kepolisian berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Melalui buku ini Penulis

mengajak para Pembaca untuk menyelami lebih mendalam tentang eksistensi dan kedudukan Polri dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia menurut UUD 1945 pasca amandemen.

Pada kesempatan ini Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada keluarga, terutama untuk isteri tercinta, **Yushinta Indah Puspasari, S.E.** dan putra-putri Penulis, yaitu **Yoshi Shallom Natalie**, dan **Yonathan Pramutian Yusak**, atas dukungan yang diberikan sehingga dapat menjadi penyemangat bagi Penulis dalam menyelesaikan buku ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dan masukan dalam penulisan buku ini, dan secara khusus kepada **LaksBang Group** yang telah berkenan menerbitkan buku ini sehingga dapat sampai di tangan pembaca yang budiman. Namun demikian, Penulis sangat berharap adanya masukan, kritik dan saran bagi kesempurnaan buku ini serta buku-buku karya berikutnya. Akhirnya dengan segala kerendahan hati Penulis haturkan buku ini kepada sidang pembaca sekalian dengan harapan dapat memberikan guna dan manfaat bagi dunia akademis dan praktik hukum.

Surabaya, Awal Juli 2013

Salam  
Penulis

**Dr. Yoyok Uчук Suyono, S.H., M.H.**



*Buku ini kupersembahkan untuk:*

*Istriku : Fushinta Indah Ruspasari, S. E.*

*Anakku : 1. Foshi Shallom Natalie*

*2. Jonathan Pramutian Husak*



# DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar</b> .....	iii
<b>Halaman Persembahan</b> .....	ix
<b>Daftar Isi</b> .....	xi

## **BAB I**

<b>PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Metode Penulisan .....	13

## **BAB II**

### **EKSISTENSI POLRI DALAM SISTEM**

<b>KETATANEGARAAN INDONESIA</b> .....	17
2.1. Sistem Ketatanegaraan Indonesia .....	17
2.1.1. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan Konstitusi RIS 1949 .....	19
2.1.2. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUDS 1950 .....	20
2.1.3. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945 setelah Perubahan.....	21
2.1.4. Konsep Pembagian Kekuasaan Negara .....	22
2.2. Eksistensi Polri dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...	42
2.2.1. Eksistensi Polri di Tengah Perubahan Ketatanegaraan dan Pemerintahan di Indonesia .....	42

A. Kondisi Ketatanegaraan dan Pemerintahan Pasca Pemilu 1997 .....	43
B. Kondisi Ketatanegaraan dan Pemerintahan Pasca 21 Mei 1998 .....	45
C. Kondisi Ketatanegaraan dan Pemerintahan Pasca Pemilu 1999 .....	47
D. Kondisi Ketatanegaraan dan Pemerintahan Pasca Sidang Istimewa MPR-RI Tahun 2001 .....	50
2.2.2. Eksistensi Polri menurut Undang-undang Kepolisian .....	52
A. Polri Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 .....	54
B. Polri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 .....	59
C. Polri Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 .....	67
2.2.3. Eksistensi Polri Menurut Tiga UUD dan Perubahan UUD 1945 .....	75
A. Polri Menurut Undang-Undang Dasar 1945 .....	76
B. Polri Menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 .....	79
C. Polri Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950 .....	83
D. Polri Menurut UUD 1945 Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 .....	86
E. Polri Menurut UUD 1945 Setelah Amandemen ..	88

### **BAB III**

#### **KEDUDUKAN POLRI DALAM SISTEM**

<b>KETATANEGARAAN INDONESIA .....</b>	<b>93</b>
3.1. Kedudukan Polri dalam sejarah .....	93
3.2. Kedudukan Kepolisian di Beberapa Negara .....	103

3.2.1. Kepolisian di Inggris .....	103
3.2.2. Kepolisian di Amerika Serikat .....	107
3.2.3. Kepolisian di Jepang .....	115
3.3. Kedudukan Polri Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan .....	117
3.3.1. Kedudukan Polri Menurut Ketetapan MPR Nomor: VII/MPR/2000 .....	117
3.3.2. Kedudukan Polri Menurut Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000 .....	118
3.3.3. Kedudukan Polri Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 .....	119
3.3.4. Kedudukan Polri Menurut Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 .....	120
3.4. Penempatan Kedudukan Polri Berada di Bawah Presiden .	120

## **BAB IV**

### **TANGGUNG JAWAB DAN WEWENANG POLRI DALAM ORGANISASI NEGARA REPUBLIK**

<b>INDONESIA SETELAH PERUBAHAN UUD 1945 .....</b>	<b>125</b>
4.1 Fungsi Polri Dikaitkan dengan Prinsip Kepemerintahan yang Baik ( <i>Good Governance</i> ) .....	125
4.1.1. Lahirnya Prinsip Kepemerintahan yang Baik ( <i>Good Governance</i> ) .....	125
4.1.2. Ciri-ciri dan Karakteristik <i>Good Governance</i> .....	133
4.2. Upaya Peningkatan Profesionalitas dan Peran Polri di Masyarakat .....	147
4.2.1. Dasar Hukum Profesi Polri .....	147
4.2.2. Ukuran Profesionalisme Polri .....	153
4.2.3. Kualitas dan Faktor yang Mempengaruhi Profesionalisme Polri .....	158
A. Pengaruh Internasional .....	160
B. Pengaruh Regional .....	161
C. Pengaruh Nasional .....	162
4.2.4. Profesionalisme Polri di Mata Masyarakat .....	163

4.3. Tanggung Jawab dan Wewenang Polri Berdasarkan Undang-Undang .....	166
4.3.1. Regulasi Polri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 .....	166
4.3.2. Kewenangan Polri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 .....	168
4.3.3. Regulasi Polri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 .....	170
4.3.4. Sumber Kewenangan Polri dalam Kinerja Pelaksanaan Tugas .....	172

**BAB V**

<b>PENUTUP</b> .....	179
5.1. Kesimpulan .....	179
5.2. Saran .....	181

<b>DAFTAR BACAAN</b> .....	185
----------------------------	-----

**LAMPIRAN**

<b>UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2002 TENTANG KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA</b> .....	193
--	-----

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1.Latar Belakang

Pembentukan lembaga kepolisian dalam suatu negara tidak terlepas dari konsep adanya upaya negara untuk mencegah atau menghadapi kemungkinan timbulnya gangguan yang dapat mempengaruhi keamanan, ketenteraman dan ketertiban masyarakat dalam negara, sehingga mengakibatkan kegiatan aktivitas masyarakat menjadi kacau atau terganggu. Perdebatan dan wacana tentang fungsi kepolisian dalam suatu negara dari waktu kewaktu tetap saja terjadi. Satu hal yang pasti adalah masyarakat membutuhkan lembaga kepolisian untuk menciptakan keamanan dan ketertiban. Di dalam hubungan ini, makna tentang fungsi kepolisian akan dapat dipahami melalui beberapa definisi yang menjelaskan apa sebenarnya kepolisian itu, sementara kilasan sejarah tentang kepolisian akan ikut memberikan gambaran yang utuh tentang fungsi kepolisian.

Sejalan dengan kemajuan dan perkembangan teknologi, ilmu pengetahuan dan perkembangan kejahatan, pengertian kepolisian menjadi berkembang tidak lagi terbatas pada arti harafiah atau polisi *an sich*, akan tetapi arti kepolisian mencakup fungsi, tugas dan wewenang, lembaga (*organ*), bahkan petugas dan jabatan (*ambt*) serta administrasi.

Dalam buku "*polizeirecht*" yang diterjemahkan Momo Kelana sebagaimana telah dibahas di muka dijelaskan, bahwa istilah polisi mempunyai dua arti, yaitu:

- a. Polisi dalam arti formal adalah mencakup penjelasan tentang organisasi dan kedudukan suatu instansi kepolisian;

- b. Polisi dalam arti material adalah memberikan jawaban terhadap persoalan-persoalan tugas dan wewenang dalam rangka menghadapi bahaya atau gangguan keamanan dan ketertiban baik dalam rangka kewenangan kepolisian umum melalui ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan atau undang-undang<sup>1</sup>.

Dari pengertian polisi tersebut secara substantif mengandung unsur-unsur pokok, yakni sebagai lembaga atau organ dan menunjuk rincian tugas dan wewenang. Dalam tataran operasional, makna polisi dikemukakan oleh **Gavin Drewry** yang mengatakan bahwa: “*Police are intermediaries between state and citizen and a visible manifestation of governmental authority. In their hands rest the responsibility for day to day application of the criminal law and the maintenance of order*”. **Drewry** juga mendefinisikan tugas polisi antara lain: “*Police men are instruments of public order, but there must to be said for keeping them apart from politics and government*”<sup>2</sup>.

Di dalam kepustakaan, kedudukan dan fungsi kepolisian dalam lembaga penegakan hukum didefinisikan sebagai: “*The branch of the criminal justice system that has the specific responsibility of maintaining law and order and combating crime within the society*”<sup>3</sup>. **Henry Campbell Black** mengartikan polisi dalam makna yang lebih luas: “*Police is a branch of the government which is charge with the preservation of public order and tranquility, the promotion of public health, safety and morals and the prevention, detection, and punishment of crimes*”<sup>4</sup>. Di dalam kamus **Webster** polisi diartikan lebih sempit, yakni terbatas pada *performance; the special work done by an organ structure*. Di sini penekanannya pada pekerjaannya saja. Pendapat lain dari **Logemann**, fungsi kepolisian dilukiskan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tertentu (tetap) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Momo Kelana dalam R. Abdussalam, *op. cit* h. 20

<sup>2</sup> Gavin Drewry, *Law, Justice and politics*, Longman, London, 1975, p. 107

<sup>3</sup> Arthur Niederhoffer, *Behind The Shield, The Police in Urban Society, Doubleday, 1967*, sebagaimana dikutip dari *Encyclopedia Americana*, 1997 Edition, Vol 22, p, 325, American Corporation, New York

<sup>4</sup> Henry Compabel Black, *Black Law Dictionary*, Fifth Edition, West Publishing Co. St Paul, Cincinnati, 1994, p. 1041

<sup>5</sup> Logemann, distirir Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, *op.cit*, h. 34

Berkaitan dengan pembahasan tentang fungsi kepolisian tersebut, **Banurusman** juga pernah mengemukakan, bahwa pemakaian istilah “polisi” hendaknya selalu dengan penjelasan apakah:

1. Polisi sebagai fungsi/tugas/lingkungan pekerjaan tertentu;
2. Polisi sebagai badan/organ, atau
3. Polisi sebagai petugas/pejabat<sup>6</sup>.

Bahkan di dalam perkembangannya istilah “polisi” dapat diartikan sebagai fungsi administrasi, yakni menjalankan fungsi pemerintahan di bidang keamanan dan ketertiban hukum (*preventieve rechtzorg*). Teori *state of nature* tentang perjanjian asal mula negara yang dikemukakan oleh **Hobbes**, **John Lock** dan **Rousseau**, bahwa bagaimana tenteramnya (suatu negara) akan selalu mengandung ancaman bagi keselamatan individu atau kelompok selama tidak ada negara atau pemerintah yang menjamin keamanan dan ketertiban<sup>7</sup>. Oleh karena itu dirumuskan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum, yakni kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara, yang salah satu tugas dan wewenangnya di bidang keamanan dan ketertiban umum<sup>8</sup>. Di lihat dari fungsinya, polisi menjalankan administrasi negara maupun ketatausahaan kepolisian yang berkaitan dengan surat-menyurat.

Untuk lebih memperjelas esensi fungsi kepolisian maka dipandang perlu mengemukakan beberapa pendapat tentang definisi fungsi secara terpisah, yang kemudian tertuju pada fungsi yang melekat pada lembaga kepolisian, sehingga antara definisi fungsi dan kepolisian dapat dipahami menjadi satu makna.

Berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 79 Tahun 1969 (lampiran 3) fungsi didefinisikan sebagai “*sekelompok pekerjaan kegiatan kegiatan dan usaha yang satu sama lainnya ada hubungan erat untuk melaksanakan segi-segi tugas pokok*”<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Banurusman Kata Pengantar dalam *Polisi Masyarakat dan Negara, Penyunting Eko Prasetyo dkk, Bigraf Publishing Yogyakarta, 1995, h.vii*

<sup>7</sup> Hobbes, John Lock dan Rousseau dalam Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, Cet.2.2003,h.122-123

<sup>8</sup> Bagir Manan, *ibid*

<sup>9</sup> Soebroto Brotodiredjo dalam karangan berjudul “*Sedikit Tentang Hukum Kepolisian di Indonesia*” dalam *Hukum Kepolisian di Indonesia*, penyunting D.P.M Sitompul, Tarsito, Bandung.1985,h.1

Sjachran Basah berpendapat lain, fungsi menurut *natuurwissenschaft* mempunyai 4 (empat) arti, sedangkan dalam *geisteswissenschaft* mempunyai 3 (tiga) arti, ialah<sup>10</sup>:

1. Fungsi berarti tergantung pada (pengertian pertama dari *natuurwissenschaft*),
2. Fungsi berarti tugas, *ambtwerking in het verband met het geheel* (arti kedua dari *natuurwissenschaft* dan arti pertama dari *giesteswissnschaft*),
3. Fungsi berarti hubungan timbal balik antara bagian dan keseluruhan (arti ketiga dari *natuurwissenschaft* dan arti kedua dari *giesteswissenschaft*),
4. Fungsi berarti *werking* (arti keempat dari *natuurwissen[s]chaft* dan arti ketiga dari *giesteswissenschaft*).

Pengertian fungsi yang disitir oleh Sjachran Basah tersebut, jika dipilah antara pengertian yang dirumuskan dalam *natuurwissenschaft* dan dalam *giesteswissenschaft* dapat dikelompokkan, sebagai berikut:

1. Di dalam *Natuurwissenschaft*, pengertian fungsi:
  - a. tergantung pada pengertian *natuurwissenschaft*,
  - b. tugas, *ambtwerking in het verband met het geheel*;
  - c. hubungan timbal balik antara bagian dan keseluruhan;
  - d. *werking*.
2. Di dalam *Geisteswissenschaft*
  - a. Fungsi berarti tugas, *ambtwerking in het verband met het geheel*;
  - b. Fungsi berarti hubungan timbal balik antara bagian dan keseluruhan;
- a. Fungsi berarti pekerjaan (*werking*).

Dilihat dari beberapa definisi fungsi tersebut di atas dapat dimaknai bahwa fungsi adalah merupakan suatu kegiatan atau aktivitas yang berkaitan dengan tugas pokok yang wajib dilaksanakan. Tugas pokok yang dilaksanakan tersebut untuk mencapai tujuan (*goal*) dari organisasi dimaksud. Fungsi kepolisian tentunya berkaitan erat dengan tugas dan wewenang lembaga kepolisian yang dilaksanakan

---

<sup>10</sup> Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986, h.18-19

untuk mencapai tujuan dari dibentuknya lembaga tersebut. Secara umum telah disebutkan di muka, bahwa tujuan dibentuknya lembaga kepolisian adalah untuk menciptakan kondisi aman, tenteram dan tertib dalam masyarakat. Di dalam menyelenggarakan tugas dan wewenang tersebut dicapai melalui tugas preventif dan tugas represif.

Tugas-tugas di bidang preventif dilaksanakan dengan konsep dan pola pembinaan dalam wujud pemberian pengayoman, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat, agar masyarakat merasa aman, tertib, dan tenteram tidak terganggu segala aktivitasnya. Faktor-faktor yang dihadapi pada tataran preventif ini secara teoritis dan teknis kepolisian, mencegah adanya Faktor Korelasi Kriminogin (FKK) agar tidak berkembang menjadi *Police Hazard* (PH) dan muncul sebagai suatu Ancaman Faktual (AF). Sehingga dapat diformulasikan apabila niat dan kesempatan bertemu, maka akan terjadi kriminalitas atau kejahatan ( $n + k = c$ ), oleh karena itu langkah preventif adalah usaha mencegah bertemunya niat dan kesempatan berbuat jahat, sehingga tidak terjadi kejahatan atau kriminalitas.

Pengertian dari Faktor Korelasi Kriminogin (FKK) tersebut adalah situasi dan kondisi yang padat dengan faktor-faktor yang dapat menstimulir terjadinya *Police Hazard* dan Ancaman Faktual. *Police Hazard* (PH) adalah situasi dan kondisi sangat potensial untuk menjadi gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat, dan Ancaman Faktual (AF) adalah ancaman yang nyata dan terwujud dalam bentuk gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat seperti kejahatan atau pelanggaran hukum<sup>11</sup>. Tindakan preventif ini biasanya dilakukan melalui cara penyuluhan, pengaturan, penjagaan, pengawalan, patroli polisi dan lain-lain sebagai teknis dasar kepolisian.

Tugas-tugas di bidang represif, adalah mengadakan penyidikan atas kejahatan dan pelanggaran hukum menurut ketentuan dalam Undang-undang. Tugas represif ini sebagai tugas kepolisian dalam bidang peradilan atau penegakan hukum, yang dibebankan kepada petugas kepolisian, sebagaimana dikatakan oleh Harsja W. Bachtiar, bahwa petugas-petugas kepolisian dibebani dengan tanggung jawab khusus untuk memelihara ketertiban masyarakat dan menangani tindakan-tindakan kejahatan, baik dalam bentuk tindakan terhadap

---

<sup>11</sup> Pengertian disitir dari Kunarto, *Perilaku Organisasi Polri*, Cipta Manunggal, Jakarta, 1997, h.384

pelaku kejahatan maupun dalam bentuk upaya pencegahan kejahatan agar supaya para anggota masyarakat dapat hidup dan bekerja dalam keadaan aman dan tenteram<sup>12</sup>.

Tugas preventif dan represif tersebut pada tataran tertentu menjadi suatu tugas yang bersamaan, olah karena itu pekerjaan polisi pun menjadi tidak mudah, pada satu sisi dihadapkan pada struktur sosial dalam rangka memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, di sisi lain dihadapkan pada struktur birokrasi dan hukum modern yang memiliki ciri rasional.

Dengan demikian tugas-tugas kepolisian menjadi dinamis yang berorientasi pada kepentingan dan perkembangan masyarakat, walaupun pada kenyataannya perkembangan masyarakat lebih cepat dari pola-pola penegakan hukum (*law enforcement*) yang dilakukan oleh kepolisian, terutama bidang teknologi komunikasi dan informasi.

Tugas kepolisian sebagaimana tersebut di atas, selain kepolisian sebagai alat negara penegak hukum yang menjalankan tugas represif yustisiil, juga melaksanakan tugas sosial dalam rangka memberikan pengayoman, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat. Kondisi demikianlah yang menjadi ciri khas pekerjaan kepolisian, di satu sisi harus memelihara ketertiban dan di sisi lain diharuskan memeliharanya dengan jalan penegakan hukum. Sehingga kondisi seperti tersebut polisi akan mudah menjadi cercaan masyarakat. Sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo yang dikutip oleh Achmad Ali, bahwa:

*“Aparat penegak hukum menjalankan dua tugas yaitu di satu pihak untuk mencapai ketertiban (order) dan di pihak lain untuk melaksanakan hukum (law). Ini tampak pada tugas kepolisian, mereka berbeda dua hal, yaitu hukum dan ketertiban yang sering bertentangan, maka pekerjaan polisi pun paling gampang mendapat kecaman dari warga masyarakat<sup>13</sup>”.*

Dari uraian di atas dapat ditarik pemahaman secara teoritik, bahwa fungsi utama kepolisian adalah untuk menghentikan sesuatu yang seharusnya tidak boleh terjadi dan mendorong seseorang agar berbuat lebih baik sekarang<sup>14</sup>. Akan tetapi fungsi kepolisian secara umum dan

---

<sup>12</sup> Hasrya W, Bachtiar, *op.cit.* h.1

<sup>13</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Pustaka Prima, Jakarta, 1998, h. 139

<sup>14</sup> Egon Bittner dalam David H, Beley, *Police For the Future* disadur oleh Kunarto dkk, *Polisi Masa Depan*, Cipta Manunggal, Jakarta 1998, h. 29

mendasar, adalah bagian dari administrasi pemerintahan tetapi bukan administrasi pemerintahan umum, tetapi yang khusus fungsinya hanya untuk menegakkan hukum, memelihara keamanan dan ketertiban dalam masyarakat, mendeteksi dan mencegah terjadinya kejahatan dan memerangi kejahatan, dalam arti:

- a. Menegakkan hukum dan bersamaan dengan itu menegakkan keadilan sesuai dengan hukum yang berlaku;
- b. Memerangi kejahatan yang mengganggu dan merugikan masyarakat, warga masyarakat dan negara.
- c. Mengayomi dan melindungi masyarakat, warga masyarakat dan negara dari ancaman dan tindak kejahatan yang mengganggu dan merugikan.
- d. Memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut pendapat Van Vollenhoven, sebagaimana dikutip oleh Koentjoro Purbopranoto, bahwa pemerintahan (*bewindvoering*) tersebut meliputi: membuat peraturan (*regel geven*), pemerintah/pelaksana (*bestuur*), peradilan (*rechtspraak*) dan polisi (*politie*<sup>15</sup>). Dan sebagaimana disitir oleh E.Utrecht, "*bewindvoeren*" itu dapat dibagi dalam empat fungsi (lain): "*bestuur*" (pemerintahan dalam arti kata sempit), polisi, mengadili dan membuat peraturan. Dengan demikian fungsi Polisi adalah menjalankan "*preventieve rechtszorg*", yakni memaksa penduduk suatu wilayah mentaati ketertiban hukum serta mengadakan penjagaan sebelumnya (*preventif*), menjaga tata-tertib masyarakat agar tetap terpelihara,<sup>16</sup> yang oleh Donner dikatakan *preventieve rechtszorg* itu tersimpul "*bestuur*"<sup>17</sup>.

Lebih lanjut Donner mengemukakan "*Wie "bestuur" en "politie" uit elkaar halt, scheidt tweekaken, die in het dagelijks leven ten nauwste metelkaar zijn verweven en ook met elkaar behoren te blijven verweven*" (Barang siapa memisahkan "*bestuur*" dan "*politie*", maka memisahkan dua hal yang hubungannya antara yang satu dengan yang lain sangat erat dalam kehidupan sehari-hari dan yang hubungannya itu yang

<sup>15</sup> Van Vollenhoven dalam Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1981, h. 40

<sup>16</sup> Van Vollenhoven dalam E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, h.41-42

<sup>17</sup> Donner dalam E. Utrecht, *ibid*, h.42

harus juga tetap erat)<sup>18</sup>. Dengan demikian penyelenggaraan fungsi kepolisian merupakan penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang fungsi utamanya meliputi:

- a. Sebagai bagian dari birokrasi penganbangan fungsi pemerintahan di bidang pelayanan umum dalam bentuk pemberian izin kegiatan tertentu, izin mengemudi, pelayanan pengaturan ketertiban dan pengayom masyarakat. Di dalam menjalankan fungsi ini kepolisian memiliki kewenangan diskresi untuk menterjemahkan norma hukum dan kecenderungan sosial tertentu dalam kurun waktu tertentu pula.
- b. Sebagai bagian dari birokrasi peradilan pidana, khususnya di bidang penyidikan tindak pidana. Di dalam posisi ini kepolisian harus patuh dan disiplin terhadap hukum serta melindungi hak-hak asasi manusia.

Dari uraian tentang fungsi kepolisian di muka walaupun sangat variatif, namun dapat ditarik pemahaman secara garis besar, bahwa fungsi kepolisian meliputi tugas dan wewenang yang melekat pada lembaga kepolisian. Dengan demikian hakekat fungsi kepolisian dapat dipahami bahwa:

- a. Fungsi kepolisian ada karena kebutuhan dan tuntutan masyarakat akan rasa aman dan tertib dalam lingkungan hidupnya;
- b. Masyarakat membutuhkan adanya suatu lembaga yang mampu dan professional untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban baginya.
- c. Lembaga kepolisian dibentuk oleh negara yang bertanggungjawab atas keamanan dan ketertiban masyarakatnya dengan dibebani tugas dan wewenang serta tanggung jawab terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat.
- d. Fungsi kepolisian melekat pada lembaga kepolisian atas kuasa undang-undang untuk memelihara atau menjaga keamanan dan ketertiban yang dibutuhkan masyarakat.

Di beberapa negara, seperti Inggris dan negara-negara Anglo-Saxon mendeskripsikan lembaga kepolisian dalam makna yang hampir

---

<sup>18</sup> *Ibid*

sama, namun dalam uraian yang berbeda: “*The term police is now used primarily to denote a body of people organized to maintain civil order and public safety, to enforce the law, and to investigate breaches of the law*”<sup>19</sup>. Beberapa definisi tersebut di atas ada yang lebih spesifik, namun belum memberikan gambaran yang lengkap tentang fungsi kepolisian. Akan tetapi semuanya merujuk pada letak lembaga kepolisian sebagai salah satu dari catur wangsa peradilan yang membentuk “*criminal justice system*”. Dengan demikian pemahaman akan konsep dan makna dalam beberapa definisi tentang fungsi kepolisian dalam masyarakat tersebut akan saling melengkapi.

Bentuk pemolisian sebenarnya telah ada sejak beberapa ribu tahun yang lalu dan dapat ditelusuri sampai pada jaman Babilon. Polisi jaman dulu diorganisasikan dalam bentuk polisi militer atau polisi semi-militer (*semi-military organizations*) yang dikembangkan dari pengawal pribadi (*personal bodyguard*) para penguasa (*rulers*) dan kepala-kepala suku (*warlords*), dan juga dibentuk atas keperluan masyarakat yang memerlukan suatu sarana perlindungan untuk kepentingan bersama.

Para penulis dari beberapa negara telah mengartikan dan mendefinisikan kata *polisi* dengan arti yang berbeda-beda, yang pada umumnya banyak dipengaruhi oleh latar belakang sejarah pengorganisasian kepolisian dalam masyarakat serta keanekaragaman dalam bahasa. Itulah sebabnya tidak ada keseragaman dalam penggunaan kata polisi, karena ada istilah *politia*, *police*, *polizey*, *politie* dan di Indonesia disebut polisi. Istilah polisi jika ditelusuri berasal dari kata Yunani Kuno *politia* yang berarti pemerintahan negara kota (*pollis*).

Kaisar Agustus yang memerintah Kerajaan Romawi, adalah orang pertama yang dikenal sebagai peletak dasar pendirian lembaga kepolisian yang dikenal sekarang ini. Pada tahun 7 Sebelum Masehi (SM), ia membagi Roma dalam 14 *regiones* masing-masing dibagi dalam *vici* yang diawasi oleh seorang *vicomagistri* yang bertanggung jawab menghadapi bahaya kebakaran (*fireprotection*), selain urusan administrasi dan keagamaan. Kebakaran hebat yang melanda kota Roma, membuat Kaisar Agustus pada tahun 6 Setelah Masehi, memperluas dinas pemadaman kebakaran (*firebrigade*) dalam suatu

---

<sup>19</sup> Robert P. Gwinn et al, dalam *The New Encyclopedia Britannica*, Vol.25, Fifteenth Edition, London, 1999, p. 938

korps yang dinamakan *vigiles* yang terdiri dari 7 kelompok atau *cohortes* (*squads*), masing-masing terdiri dari 1000 orang. Setiap *cohortes* bertanggung jawab mengatasi kebakaran, sementara malam hari secara khusus perlindungan dari kepolisian dibagi dalam 2 *regiones*.

Untuk menjamin keamanan kota Roma yang berpenduduk hampir 1.000.000. orang, Kaisar Agustus membentuk 3 *cohortes* kepolisian, yang merupakan bagian dari Angkatan Bersenjata (*Army*), yang ditempatkan di bawah kewenangan walikota (*urbanperfect*). Polisi yang diorganisasikan dalam 3 *cohortes* ini, selain mempunyai tugas-tugas pengamanan, ternyata juga memikul tanggung jawab yang sangat penting untuk mengamankan sang Raja, karena itu mereka juga disebut sebagai Pengawal Kerajaan (*praetorian guard*<sup>20</sup>). Pada jaman Kaisar Agustus inilah cikal bakal kata '*politia*' yang berasal dari Yunani Kuno tersebut mulai digunakan. Pada abad 15 dan 16 saat berlakunya hukum Romawi di Eropa Barat, kata '*politia*' yang dipakai oleh Kaisar Agustus pada awal Tarik Masehi (7 Setelah Masehi) mulai diresap ke seluruh daratan Eropa.

Pada tahun 1066, Norman Conquest di Inggris memperbaiki sistem pengamanan masyarakat yang mandiri (*private system*) dengan mendirikan '*constable*' guna mengawasi keamanan gerbang kota khususnya pada malam hari, yang merupakan tanggung jawab masyarakat. Mulai saat itu masyarakat Inggris mengenal istilah '*constabulary*'. Dalam *The Statute of Winchester* yang dibuat pada tahun 1285, dimuat kodifikasi beberapa ketentuan tentang keterlibatan masyarakat dan tanggung jawab para warga dalam mengupayakan pengamanan bersama, serta memuat kewajiban seorang *constable* untuk mengadakan penuntutan di hadapan hakim pengadilan terhadap para pelanggar hukum.

Pada jaman pemerintahan feodal Jepang, fungsi kepolisian juga diatur dalam organisasi semi militer. Pada abad ke 17, penguasa feodal Jepang membagi sedemikian rupa peran dan fungsi kepolisian, sehingga setiap kota memiliki seorang *samurai* berlatar belakang militer yang bertindak sebagai magister kota (*town magistrate*), hakim dan sekaligus bertindak sebagai kepala kepolisian. *Samurai* tersebut selanjutnya mengangkat beberapa petugas yang diperlengkapi dan

---

<sup>20</sup> Robert P. Gwinn et al, dalam *The New Encyclopedia Britannica*, Vol.25, Fifteenth Edition, London, 1999,p. 939

membawa *samurai* (*yoriki* dan *doshin*), merekalah yang akan berpatroli menjamin keamanan.

Pada awal abad ke 17, di Russia fungsi kepolisian adalah untuk memastikan kepatuhan masyarakat terhadap hukum. Tsar Nicholas I, kemudian memperluas dan mengubah fungsi kepolisian sehingga mencakup bidang politik. Lembaga kepolisian yang diberi nama *Okhranka* tersebut berubah menjadi lembaga yang sangat menakutkan masyarakat. Sesudah revolusi *Bolshevik*, Lenin mengubah fungsi kepolisian menjadi suatu lembaga yang sangat berkuasa dan sangat terorganisasi serta memberinya nama *Cheka*. Keterlibatan polisi yang sangat kental di bidang pengawasan dan pembatasan hak-hak politik inilah yang kemudian diadopsi sebagai model kepolisian yang ideal oleh Mussolini pada waktu ia mendirikan *Ovra* sebagai lembaga kepolisian di Italia pada jaman pemerintahan fasis, serta oleh Hitler pada waktu ia mendirikan *Gestapo* di Jerman.

Jauh sebelum Hitler mendirikan *Gestapo*, pada paruh pertama abad ke 15, Jerman telah mengenal istilah *polizey* yang diartikan sebagai pemerintahan negara yang bersifat umum dan menyeluruh. Pada akhir abad ke 15, cabang pemerintahan tersebut dipisahkan dari pengertian *polizey* yang lama. Dalam tahap ini *polizey* diartikan sebagai seluruh pemerintahan dalam negeri (*gesamte innere staatsverwaltung*) yang mencakup dua kekuasaan, yakni menjamin keamanan negara yang disebut *wohlfahrtspolizey*.

Pada abad pencerahan (*aufklarung* [enlightenment]), arti kepolisian memperoleh makna baru, khususnya di Perancis. Kepolisian di Perancis tumbuh sangat berbeda dengan kepolisian Inggris. Jika di Inggris *constable* adalah merupakan polisi yang dibentuk dan didanai oleh masyarakatnya sendiri (*private system*), maka lembaga kepolisian di Perancis dibentuk, didanai dan dikendalikan oleh pemerintah. Pada awalnya polisi adalah pengawal raja di bidang politik (*political police of the king*), yang dibentuk untuk memastikan kepatuhan berperilaku para warga berdasarkan standard yang ditetapkan oleh raja. Dengan adanya peran polisi tersebut, maka situasi keamanan kota Paris jauh lebih aman dibandingkan keamanan kota London. Kepolisian Perancis dipimpin oleh seorang *liutenant generale de police* yang diangkat oleh raja. Lingkup tugas dan wewenang seorang *liutenant general de police* antara lain adalah memastikan terciptanya ketertiban umum dalam masyarakat, baik di bidang sosial, politik dan ekonomi.

Pembentukan kepolisian di Indonesia dapat ditelusuri sejak jaman kerajaan Majapahit yang diberi nama *Bhayangkara* untuk membedakannya dengan laskar perang biasa. Tugas pokok *Bhayangkara* adalah menjaga keselamatan raja dan keluarganya dan menjaga keselamatan negara dengan mengumpulkan informasi yang diperlukan raja terhadap kemungkinan-kemungkinan gangguan terhadap keamanan umum yang dapat mempengaruhi arus perdagangan atau segala sesuatu yang dapat mengganggu terciptanya rasa aman, sehingga penduduk mencari tempat lain yang dianggap lebih aman, atau bahkan memberontak terhadap raja Majapahit<sup>21</sup>.

Berdasarkan uraian kilasan sejarah terhadap diperlukan adanya lembaga kepolisian dalam masyarakat, nampak bahwa lembaga kepolisian dari waktu ke waktu sangat diperlukan oleh masyarakat. Oleh karena lembaga ini keberadaannya dianggap sangat penting, maka kekuasaan yang diberikan kepadanya ternyata dapat dimanipulasi oleh pemerintah yang berkuasa untuk berbagai tujuan politik guna melestarikan kekuasaan mereka. Itulah sebabnya dalam sejarah perkembangan demokrasi, fungsi kepolisian semakin memperoleh penajaman, dan wacana untuk itu tetap berkembang dari waktu ke waktu.

Kemungkinan besar apa yang diharapkan dari lembaga kepolisian dalam suatu masyarakat yang demokratis akan selalu berubah dan berkembang sejalan dengan kebutuhannya, namun *The British Royal Commission on Police* pada tahun 1962 dapat menjabarkannya secara tepat dalam kalimat sebagai berikut:

*“The police should be powerful, but not oppressive; they should be efficient but not officious; they should form an impartial force in the body of politic, and yet be subject to a degree of control by persons who are not required to be impartial and who are themselves liable to police supervision”*<sup>22</sup>.

Peran ideal kepolisian yang dijabarkan oleh *The British Royal Commission on Police* dalam suatu masyarakat yang demokratis tersebut pada dasarnya adalah untuk menjawab wacana yang menyangkut

---

<sup>21</sup> Harsya W. Bachtiar, *Ilmu Kepolisian Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan Yang Baru*, Grasindo, Jakarta, 1994, h.37

<sup>22</sup> Arthur Niederhoffer, *Behind The Shield : The Police in Urban Society* sebagaimana dikutip dari *Encyclopedia Americana*, International Edition, Americana Corporation, New York, 1997, Vol. 22 p. 325

kompleksitas dan keanekaragaman fungsi kepolisian, cakupan tugas, kewenangan serta fenomena yang melatarbelakangi fungsi kepolisian yang begitu kompleks tersebut. Di dalam suatu masyarakat yang demokratis, unsur-unsur dalam sistem pemerintahan haruslah mencerminkan adanya keseimbangan (*check and balance*) dalam menjalankan roda pemerintahan. Jika kekuasaan lembaga kepolisian begitu besarnya, lalu siapa yang mengawasinya?. Itulah sebabnya muncul wacana tentang perlunya menjaga netralitas dan wewenang lembaga kepolisian secara tepat guna dalam masyarakat demokratis yang semakin kompleks tersebut.

## 1.2. Metode Penulisan

Metode penulisan merupakan faktor yang penting untuk penulisan buku yang bersifat ilmiah, sehingga kebenarannya dapat dipertanggungjawabkan. Metodologi penulisan merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh sesuatu gagasan, pendapat atau hasil olah pikir. Metode penulisan juga merupakan upaya seseorang dalam menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang konkrit dan juga metode tersebut merupakan cara utama untuk mencapai tujuan. Penulisan buku ini didasarkan pada penelitian hukum yang bersifat normatif (*juridis normatif*) dengan penelitian kepustakaan yang difokuskan dengan mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma yang ada dalam hukum positif yang berhubungan dengan substansi dalam buku ini seperti halnya aturan-aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang dasar, undang-undang, peraturan perundang-undangan lainnya serta literatur yang berisi konsep teoritis yang memiliki korelasi dengan permasalahan yang dibahas dalam buku ini. Beberapa pendekatan yang digunakan penulisan buku ini adalah pendekatan Undang-Undang (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), pendekatan kesejarahan (*historical approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Pada pendekatan undang-undang (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah undang undang dasar, undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan eksistensi dan kedudukan Polri dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, yaitu:

1. Tiga UUD yang pernah berlaku di Indonesia (UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, UUD Sementara 1950 dan UUD 1945 Pasca Amandemen).
2. Ketetapan MPR RI Nomor VII/ MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri.
3. Tiga Undang-undang yang mengatur Polri (UU Nomor 13 Tahun 1961, UU Nomor 28 Tahun 1997, dan UU Nomor 2 Tahun 2002).
4. Presiden Nomor 89 Tahun 2000.

Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yang dilakukan dalam penulisan buku ini adalah dengan merujuk pada doktrin dan teori-teori hukum yang disampaikan oleh para ahli terkait dengan eksistensi dan kedudukan Polri dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Melalui penelaahan konsep dan teori hukum tersebut akan membantu Penulis untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum terkait eksistensi dan kedudukan Polri di Indonesia. Pendekatan konseptual yang digunakan dalam buku ini juga bertujuan untuk membangun suatu konsep yang dapat dijadikan acuan dalam mengkonstruksikan keberadaan institusi Polri dalam system ketatanegaraan di Indonesia, yakni dengan menguraikan fakta dan problema atau permasalahan hukum terkait institusi Polri dengan merujuk pada prinsip hukum yang diketemukan di dalam pandangan atau teori hukum yang digunakan.

Pendekatan kesejarahan (*historical approach*) dalam penulisan buku ini dilakukan dengan menelaah dan menelusuri sejarah keberadaan dan pembentukan institusi kepolisian di Indonesia, yang dirunut dari masa kerajaan, di mana pada jaman kerajaan Majapahit sudah dibentuk institusi kepolisian oleh mahapatih Gadjah Mada yang diberi nama *Bhayangkara*. Di samping itu juga diulas sejarah kepolisian di Indonesia pada masa penjajahan bangsa Barat (Eropah) dan kemudian pada masa Indonesia merdeka. Pendekatan kesejarahan terhadap lembaga kepolisian di Indonesia juga diperbandingkan dengan sejarah pembentukan dan pengaturan lembaga kepolisian di berbagai negara di dunia, terutama pada masa kekaisaran Romawi. Dari penelusuran sejarah kepolisian tersebut dapat diketahui bagaimana pasang surut dan tarik ulur terhadap institusi Polri untuk kemudian dijadikan pijakan dalam mengatur dan menempatkan Polri pada posisi yang ideal, netral,

mandiri dan independen, sehingga dapat menjalankan tugas-tugas pemeliharaan Kamtibmas secara professional dan proporsional.

Suatu studi dikatakan menggunakan pendekatan komparatif (*comparative approach*) atau studi tersebut dikatakan sebagai suatu studi komparatif atau perbandingan, menurut Hug<sup>23</sup> apabila mencakup atau mengenai (salah satu atau lebih) dari hal-hal di bawah ini:

- a. Memperbandingkan sistem asing dengan sistem domestik dalam rangka menemukan persamaan dan perbedaan;
- b. Studi yang menganalisis berbagai solusi secara obyektif dan sistimatis yang ditawarkan oleh berbagai sistem untuk suatu masalah hukum tertentu;
- c. Studi yang menginvestigasi hubungan kausal antara sistem-sistem hukum berbeda;
- d. Studi-studi yang membandingkan tahap-tahap dari beberapa sistem hukum;
- e. Studi yang berusaha menemukan atau mengkaji evolusi hukum secara umum berdasarkan sistem dan periodenya.

Kegunaan pendekatan ini adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan di antara kedua sistem kelembagaan, pengaturan dan kondisi internal dan eksternal dari lembaga kepolisian yang diperbandingkan. Sehingga penulis memperoleh pengayaan materi yang dapat dijadikan masukan dalam menata dan merestrukturisasi lembaga kepolisian di Indonesia dengan mengacu pada sistem dan pengaturan lembaga kepolisian di negara lain apabila dinilai cocok untuk diterapkan di Indonesia. Negara yang dijadikan bahan komparasi dalam penulisan buku ini adalah kepolisian di Inggris, Amerika Serikat dan Jepang, dengan disinggung sepiintas tentang lembaga kepolisian di beberapa negara lainnya. Sudah barang tentu perbandingan tersebut dilakukan dengan tetap memelihara ciri khas nasional dari kelembagaan Polri yang tidak sama dengan polisi di negara lain. Dari semua langkah perbandingan tersebut kemudian diambil suatu kesimpulan bagaimana pengaturan lembaga kepolisian di Indonesia, serta manfaat dan relevansinya dalam menciptakan figur polisi sipil yang dicintai dan dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia.

---

<sup>23</sup> Fendi Setyawan. *Pelatihan Metodologi penelitian dan penulisan hukum; metodologi pendekatan dalam penelitian hukum*. hlm.7



## **BAB II**

# **EKSISTENSI POLRI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

### **2.1. Sistem Ketatanegaraan Indonesia.**

Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat dapat diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan [*separation of power*] dan pembagian kekuasaan [*division of power*]. Pemisahan kekuasaan bersifat horisontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi [*cheks and balances*]. Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horisontal.

UUD 1945 setelah amandemen tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang pembagian kekuasaan. Meminjam teori Ivor Jennings dapatlah dilihat bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil — dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan prinsipil dalam fungsi-fungsi kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan itu kepada tiga bagian — tidak dianut oleh UUD 1945. UUD 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formil, oleh karena itu pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil. Dengan kata lain UUD 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*devision of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Ismail Suny, *Loc. Cit.*

Dalam konstruksi sistem ketatanegaraan, kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945 pra amandemen dianggap terwujud penuh dalam wadah Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR) yang ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya.

Namun demikian, berkaitan dengan konstruksi sistem ketatanegaraan Indonesia pra amandemen, Ismail Suny mengatakan, bahwa apabila dicermati akan terlihat, bahwa UUD 1945 pra amandemen tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang pembagian kekuasaan.<sup>25</sup>

Mempertegas pendapat Ismail Suny, Phillipus M. Hadjon mengatakan, bahwa pembagian kekuasaan negara berdasarkan lembaga-lembaga negaranya menurut UUD 1945 [pra amandemen] tidaklah mengikuti ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesqueieu yang populer dengan ajaran 'trias politika', dan tidak juga mengikuti pola dan praktik Amerika Serikat, serta tidak pula mengikuti pola dan praktik negara-negara Eropa khususnya negeri Belanda yang telah menjajah negeri Indonesia, sistem inilah yang membuat *unik* sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sedangkan dalam pandangan Soepomo, bahwa UUD 1945 mempunyai sistem tersendiri, yaitu berdasarkan pembagian kekuasaan. Walaupun dalam pembagian kekuasaan itu setiap lembaga negara sudah mempunyai tugas tertentu, namun dalam sistem ini dimungkinkan adanya kerjasama antar lembaga Negara.

Jelaslah bahwa, UUD 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan secara ketat (*separation of power*), tetapi dalam sistem ini dimungkinkan adanya pembagian kekuasaan sebagai berikut :

- 1) Pada dasarnya UUD 1945 mengenal pembagian kekuasaan;
- 2) UUD 1945 membagi kekuasaan kepada tiga lembaga yang diatur secara mendasar kedudukan dan fungsinya;

---

<sup>25</sup> Apabila dicermati UUD 1945 praamandemen membagi dalam pasal-pasal tersendiri mengenai tiap-tiap alat perlengkapan negara dengan tidak menekankan kepada pemisahannya. Hal ini dapat dilihat dalam sistematika dari pada UUD 1945 yang membagi dalam bab per bab, Bab III tentang Kekuasaan Pemenntah Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman.

- 3) Antar lembaga negara ada kerja sama di dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sesuai aturan perundang-undangan;
- 4) Kekuasaan yudisial, dalam menjalankan tugasnya merupakan kekuasaan yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya, baik eksekutif maupun legislatif. Di samping itu lembaga penuntut umum (Kejaksaan Agung) yang tidak terdapat penyebutannya dalam UUD 1945.

Menyikapi hal ini Ismail Suny berpendapat bahwa dalam suatu negara hukum yang penting bukan ada atau tidak adanya *trias politica*, persoalannya adalah dapat atau tidakkah alat-alat kekuasaan negara itu dihindarkan dari praktik birokrasi dan tirani. Dan hal ini tidaklah tergantung pada pemisahan kekuasaan itu sendiri, tetapi kepada adanya sendi negara demokrasi yaitu kedaulatan rakyat.<sup>26</sup>

### 2.1.1. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan Konstitusi RIS 1949.

Berbeda dengan ketentuan dalam UUD 1945 yang menyatakan dengan jelas bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1949 menentukan bahwa kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Berkaitan dengan hal tersebut Moh. Yamin begitu juga dengan Ismail Suny berpendapat, bahwa yang memegang kedaulatan dalam Republik Indonesia Serikat, bukanlah rakyat, tetapi negara.<sup>27</sup> Jadi yang menjadi asas UUD atau Konstitusi RIS 1949 adalah kedaulatan negara [*sfaatssautrramfaj*].

Dengan demikian dapat disimpulkan mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Konstitusi RIS:

- (1) Menurut Koosritusi RIS Badan Eksekutif dan Badan legislatif dipisahkan secara tajam; dalam artian baik Perdana Menteri maupun anggotanya tidak dapat merangkap menjadi anggota Parlemen;
- (2) Menganut sistem pertanggungjawaban Menteri, tetapi tidak dikenal bahwa Presiden dapat membubarkan DPR:

---

<sup>26</sup> Ismail Suny, *Loc. Cit.*

<sup>27</sup> *Ibid.*, h. 84

- (3) Kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan Parlemen.

Berkaitan dengan sistem pemisahan kekuasaan, maka seperti halnya UUD 1945 - maka dalam Konstitusi RIS 1949 pemisahan kekuasaan yang dianut hanyalah dalam arti formil.<sup>28</sup> Jadi meskipun dalam Konstitusi RIS ada 'kepala-kepala bab' [*headings*] yang menunjuk kepada Pemerintah, Senat, dan Dewan Perwakilan Rakyat serta Mahkamah Agung, bukanlah itu berarti suatu pemisahan kekuasaan, tetapi sekedar menunjuk kepada adanya pembagian kekuasaan.

### 2.1.2. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUDS 1950

UUDS 1950 adalah formil sebuah perubahan Konstitusi RIS 1949. Sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950 menetapkan, bahwa kedaulatan Republik Indonesia adalah di tangan rakyat. Ketentuan ini berlainan dengan UUD 1945, UUDS 1950 dengan khusus menentukan bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan DPR. Paham ini tidak terdapat dalam Konstitusi RIS 1949. Menilik konsep demikian, maka menurut Ismail Suny, bahwa UUDS 1950 tidak menganut teori Jean Bodin, yang menyatakan bahwa kedaulatan itu bulat tak boleh dipecah-pecah, tetapi sebaliknya menganut secara tegas prinsip 'kedaulatan yang dapat dibagi-bagi' [*divided sovereignty*].<sup>29</sup> Walaupun secara samar-samar dinyatakan, bahwa kedaulatan yang bersifat politik [*political sovereignty*] diletakkan di tangan rakyat dipisah dalam dua bagian kekuasaan, yaitu legislatif dan eksekutif.

Prinsip-prinsip Sistem Ketatanegaraan yang tercantum dalam UUDS 1950 Negara Kesatuan antara lain:

- (1) Penghapusan senat;
- (2) DPR Sementara terdiri atas gabungan DPR RIS dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat;
- (3) DPRS bersama-sama dengan Komite Nasional Pusat disebut Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar dengan hak mengadakan perubahan dalam UUD baru;

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, h. 89

<sup>29</sup> *Ibid.*, h. 123-124

- (4) Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih melalui Pemilu.

### 2.1.3. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945 setelah Perubahan

Dalam perspektif pembagian kekuasaan, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidak bersifat primer. Karena itu, dalam UUD 1945 pra amandemen tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif. Dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 pra-amandemen, fungsi utama DPR lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislasi dalam arti sebenarnya.

Dalam perjalanannya sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amandemen UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *checks and balances* yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.<sup>30</sup>

Dalam kelembagaan negara, salah satu tujuan utama amandemen UUD 1945 adalah untuk menata keseimbangan (*check and balance*) antar lembaga negara. Hubungan itu ditata sedemikian rupa sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara saja. Apalagi, *the central goal of a constitution is to create the precondition for well-functioning democratic order*. Dengan penumpukan kekuasaan pada satu institusi negara, kehidupan ketatanegaraan yang lebih demokratis tidak mungkin diwujudkan.

Bentuk nyata dari perubahan mendasar hasil amandemen UUD 1945 adalah perbedaan yang substansial tentang kelembagaan negara menurut UUD 1945 Hasil Amandemen dengan UUD 1945, terutama yang menyangkut lembaga negara, kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja dan cara kerja lembaga yang bersangkutan.

---

<sup>30</sup> Mahkamah Konstitusi, *Cetak Biru: Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2004, h. 3

Berkaitan dengan sistem ketatanegaraan perubahan pertama dan kedua UUD 1945, prinsip pemisahan kekuasaan secara horisontal jelas mulai dianut oleh para perumus Perubahan UUD seperti tercermin dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5).

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa prinsip anutan paham pemisahan atau pembagaaian kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan di antara keduanya akan sangat mempengaruhi mekanisme kelembagaan negara secara keseluruhan, terutama dalam hubungannya dengan penerapan prinsip *checks and balances* antara lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk dengan fungsi kekuasaan kehakiman, dengan keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dan bahkan dengan format dan prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan.<sup>31</sup>

Secara kronologis substansi pengaturan kelembagaan negara dalam perubahan UUD 1945 adalah sebagai berikut; perubahan *pertama* UUD 1945 memuat pengendalian kekuasaan Presiden dan tugas serta wewenang Dewan Perwakilan Rakyat [selanjutnya disebut DPR] dan Presiden dalam hal pembentukan undang-undang. Perubahan *kedua* UUD 1945 menata ulang keanggotaan, fungsi, hak, maupun cara pengisiannya. Perubahan *ketiga*, membahas ulang kedudukan dan kekuasaan MPR, jabatan Presiden yang berkaitan dengan tata cara pemilihan dan pemilihan secara langsung, pembentukan lembaga negara baru meliputi Mahkamah Konstitusi [MK], Dewan Perwakilan Daerah [DPD], dan Komisi Yudisial [KY] serta pengaturan tambahan Badan Periksa Keuangan [BPK]. Dan perubahan *keempat* UUD 1945, meliputi keanggotaan MPR, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahap kedua dan kemungkinan Presiden/Wakil Presiden berhalangan tetap, serta kewenangan Presiden.

#### 2.1.4. Konsep Pembagian Kekuasaan Negara

Konsep pembagian kekuasaan negara, karena dari konsep pembagian kekuasaan tersebut akan dapat diketahui dan digambarkan esensi pembagian kekuasaan dan batas-batas kekuasaan dari masing-masing lembaga negara, baru kemudian akan dibahas tentang eksistensi Polisi dalam konsep tersebut. Sebagai ilustrasi terlebih

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, h. 12

dahulu akan dikemukakan secara singkat proses terbentuknya suatu negara dan perlunya ada pembagian kekuasaan, yang secara teoritis konsep pembagian kekuasaan ditujukan untuk kepentingan kelangsungan dan tujuan dibentuknya suatu negara.

Dilihat dari proses terbentuknya suatu negara tidak dapat dipisahkan dari faktor kepentingan dan keinginan dari sekelompok manusia yang tumbuh karena adanya hubungan antar sesama manusia untuk membentuk negara. Oleh karena itu negara yang dibentuk merupakan suatu organisasi yang terdiri dari kelompok manusia yang terpolakan untuk mencapai tujuan tertentu, antara lain usaha untuk mewujudkan dan menjamin kebahagiaan atau kesejahteraan lahir dan batin bagi anggota organisasi atau rakyatnya.

Usaha dimaksud dijalankan melalui penetapan suatu kekuasaan atau kewenangan untuk memfungsikan organisasinya dalam mewujudkan tujuannya, sehingga proses mempolakan secara tetap hubungan antar manusia dimaksud disebut sistem politik suatu negara, yang oleh Robert Dahl dikatakan bahwa *"A political system is any persistent pattern of human relationships that involves to a significant extent, power, rules or authority"*,<sup>32</sup> yang mencakup:

- a. Pola yang tetap dari pada hubungan antar manusia;
- b. Yang melibatkan sesuatu hal luas yang berarti tentang kekuasaan, aturan-aturan kewenangan.<sup>33</sup>

Sistem hubungan di atas dilembagakan melalui peraturan-peraturan, dan di dalamnya ditetapkan adanya lingkungan kekuasaan dan lingkungan wewenang. Sehingga dikatakan oleh Sri Soemantri, bahwa Negara adalah sebagai organisasi kekuasaan, oleh karena itu di dalam setiap organisasi yang bernama negara selalu kita jumpai adanya organ atau alat kelengkapan yang mempunyai kemampuan untuk memaksa kehendaknya kepada siapapun juga yang bertempat tinggal dalam wilayah kekuasaannya.<sup>34</sup>

Pendapat tersebut sejalan dengan pendapat J.H.A. Logemann yang mengatakan bahwa negara adalah organisasi kekuasaan (*machts organisatie*) Dikatakan demikian karena dalam setiap negara akan selalu

---

<sup>32</sup> Robert Dahl dikutip oleh Sri Soemantri, dalam *Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, Transito, Bandung, 1976, h. 2

<sup>33</sup> Sri Soemantri, *ibid* <sup>5</sup> *Ibid*, h.3

<sup>34</sup> *Ibid*, h.3

terdapat adanya pusat-pusat kekuasaan baik yang terdapat dalam supra struktur politik maupun yang terdapat dalam infra struktur politik. Pusat-pusat kekuasaan tersebut jelas mempunyai kekuasaan atau kemampuan memaksakan kehendak kepada pihak lain atau mempunyai kemampuan mengendalikan pihak lain. Bagaimanapun kecilnya setiap kekuasaan cenderung disalahgunakan oleh yang memegang kekuasaan. Oleh karena itu mereka yang terlibat dalam usaha berdirinya negara mencari jalan keluar dengan cara bagaimana penyalahgunaan kekuasaan tersebut dapat dibatasi dan dicegah.<sup>35</sup>

Jika ditinjau dari aspek kekuasaan, Negara adalah sebagai organisasi kekuasaan dengan suatu pemerintahan pusat, yang juga disebut negara dalam arti formil. Negara dalam arti formil ini mengandung makna negara sebagai pemerintah (*staat[overheid]*)<sup>36</sup> yang memiliki kekuasaan untuk memerintah dalam suatu negara atau daerah negara. Dengan demikian untuk pemeliharaan dan pengembangan tata tertib masyarakat, negara atau pemerintah diberi kekuasaan oleh masyarakat yang berada di lembaga sentral (pusat).

Peraturan-peraturan yang dipolakan dan di dalamnya ada ketentuan tentang kekuasaan atau tugas dan wewenang tersebut, selain untuk memberikan batas terhadap tindakan negara atau pemerintah, juga untuk memberikan legalitas bagi negara sebagai pemegang kekuasaan untuk memerintah kepada rakyat atau masyarakatnya, sehingga akan tampak jelas batas kekuasaan atau tugas dan wewenang negara sebagai pemerintah dan rakyat atau masyarakat sebagai pihak yang diperintah, atau batas-batas kekuasaan lembaga-lembaga pemerintahan. Kekuasaan negara atau kekuasaan pemerintah dilaksanakan melalui lembaga-lembaganya atau organ-organ yang terstruktur dalam organisasi negara dengan sistem pemerintahan yang ditetapkan berdasarkan kesepakatan pembentuk negara.

Kekuasaan dimaksud dapat meliputi ruang, waktu, barang dan manusia, akan tetapi pada gilirannya kekuasaan tersebut ditujukan pada diri manusia, khususnya kekuasaan pemerintahan dalam negara, sehingga negara dalam menjalankan pemerintahannya memiliki

---

<sup>35</sup> Sri Soemantri, M, *Sistem Kontitusi dalam Pembatasan Kekuasaan dalam Jurnal Hukum dan Kekuasaan* editor: Dahlan Thaib dan Mila Karmila Adi, Fak Hukum UII Yogyakarta, Cetakan 1,1998, h.91-92

<sup>36</sup> F. Isjawara, *Pengantar IlmuPolitik*, Dhewantara, Bandung, 1964, h.82

otoritas kekuasaan atau kewenangan. Otoritas dalam arti hak untuk memiliki legitimasi kekuasaan, dan kewenangan dalam arti hak untuk ditaati. Oleh karena negara sebagai suatu kekuasaan yang dilembagakan, maka pemerintahan suatu negara tidak hanya tampak bagaikan kenyataan memiliki kekuasaan, akan tetapi juga mempunyai hak untuk menguasai.<sup>37</sup>

Kekuasaan dimaksud berasal dari beberapa sumber, antara lain bersumber dari *legitimate power* (pengangkatan *coersive power* (kekerasan), *expert power* (keahlian), *reward power* (pemberian), *referent power* (daya tarik), *information power* (komunikasi), dan *connection power* (hubungan/relasi).<sup>38</sup> Sedangkan kewenangan berasal dari tradisi, berasal dari Tuhan, dari kualitas pribadi sang pemimpin, berasal dari peraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur dan syarat-syarat menjadi pemimpin pemerintahan, dan berasal dari sumber yang bersifat instrumental seperti keahlian dan kekayaan.<sup>39</sup>

Dari sumber-sumber kekuasaan dimaksud dapat ditarik pemahaman, bahwa kekuasaan dapat lahir dari suatu pemaksaan dalam arti kekerasan dan dari kepercayaan rakyat. Kekuasaan yang lahir dari pemaksaan akan cenderung otoriter dan tidak demokratis, dan kekuasaan yang demokratis adalah kekuasaan yang diperoleh dari kepercayaan rakyat. Menurut pendapat Soewoto Mulyosudarmo bahwa kekuasaan pemerintah harus dilaksanakan secara bertanggungjawab, karena kekuasaan itu lahir dari suatu kepercayaan rakyat. Kekuasaan yang diperoleh dari suatu lembaga yang dibentuk secara demokratis, adalah logis harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat.<sup>40</sup> Doktrin ini hanya berlaku untuk kekuasaan dalam arti *a real power* yang dilaksanakan oleh Presiden selaku kepala eksekutif.<sup>41</sup> Dengan demikian kekuasaan yang lahir dari kepercayaan rakyat dimaksud sebagai kekuasaan yang demokratis, oleh karena itu perlu ditetapkan ke dalam suatu peraturan agar kekuasaan yang berasal

<sup>37</sup> Inu Kencana Syafie, *Ilmu Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, h. 54

<sup>38</sup> JRP French & Bertran Raven dalam bukunya *The Basic of Social Power* sebagaimana dikutip oleh Ralph Melvin Stogdill dalam bukunya *Stoga Handbook Leadership* di kutip oleh Stepein Robein dalam bukunya *ichology* dikutip oleh Fred Luthan dalam bukunya *Orghanizational Behavior* dalam *ibid*.

<sup>39</sup> Ramlan Surbakti, *Memahamillmu Poltik*, Gramedia, Jakarta, 1999, h. 86-87

<sup>40</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h.1

<sup>41</sup> *Ibid*.

dari kepercayaan itu dapat dipertanggungjawabkan oleh penguasa negara atau pemimpin negara.

Untuk mencegah timbulnya kekuasaan yang sewenang-wenang dan agar tidak ada dalam satu tangan (*absolut*) atau kelompok kecil (*oligarki*), maka kekuasaan negara harus dibagi-bagikan dan dipisahkan satu sama lain serta perlu dibentuk badan-badan tertentu yang juga terpisah satu sama lain (*scheiding van organen*), sehingga tidak ada campur tangan antara badan-badan itu di dalam melaksanakan kekuasaan masing-masing.<sup>42</sup>

Pembagian kekuasaan negara melalui badan-badan tertentu dimaksud dilaksanakan dengan suatu sistem yang disebut sistem pembagian kekuasaan, sebagaimana diungkapkan oleh Betram M. Gross, bahwa setiap organisasi apapun bentuk dan namanya adalah suatu sistem yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kekuasaannya untuk berbuat sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Setiap manajer, atau administrator atau pemimpin adalah seorang yang diharapkan melaksanakan beberapa jenis kekuasaan di dalam atau atas suatu organisasi,<sup>43</sup> yang kadangkala kepemimpinan ini diartikan sebagai pelaksanaan otoritas dan pembuatan keputusan,<sup>44</sup> maka agar keputusan-keputusan penguasa negara atau melalui lembaga-lembaganya tidak mengarah dan menjadi keputusan yang otoriter, sistem pembagian kekuasaan merupakan suatu cara yang dapat mencegahnya, karena dari dominannya kekuasaan dapat menimbulkan beberapa akibat yang tendensinya dapat merugikan masyarakat atau rakyat, yakni:<sup>45</sup>

1. Akan terjadi sistem birokrasi yang berbelit-belit dan berkepanjangan.
2. Akan dapat terjadi arogansi pemerintah. Aparat pemerintah bukan lagi sebagai abdi masyarakat, akan tetapi sebaliknya masyarakat yang harus melayani aparat pemerintah,

---

<sup>42</sup> Moh Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang—Undang Dasar 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, h. 31

<sup>43</sup> Betram M Gross dalam Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Perilakunya*, CV Rajawali, Jakarta, 1992, h. 254

<sup>44</sup> Robert Dubin dalam *ibid* h. 253

<sup>45</sup> Muchsan, dalam makalahnya berjudul *Pembatasan Kekuasaan Dalam Negara Kesejahteraan* dimuat dalam *Jurnal Hukum dan Kekuasaan op.cit.* h.109

3. Kebebasan individu akan semakin sempit sebagai akibat semakin meluasnya kebebasan dan kekuasaan pemerintah.

Oleh karena itu di dalam melakukan perubahan konstitusi, politik hukum yang digunakan sebagai dasar perubahan harus memperhatikan beberapa hal antara lain:

- a. pembatasan kekuasaan, mendistribusikan kekuasaan secara vertikal dan membagikan kekuasaan secara hori-zontal, untuk menghindari pemusatan kekuasaan disatu tangan;
- b. mengatur pemberhentian pejabat publik dalam masa jabatan dan akhir masa jabatan secara rinci;
- c. mengubah kekuasaan yang sentralistik dan mengganti ke arah yang desentralistik;
- d. meningkatkan peran DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif dan peran DPR dibidang legislasi;
- e. menjaga kekuasaan yang seimbang dengan menerapkan mekanisme *check and balance system*;
- f. Menata kembali sistem peradilan dan pranata lunak untuk memulihkan kepercayaan pencari keadilan;
- g. Membangun struktur perekonomian yang memberikan jaminan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat;
- h. Memberikan perlindungan hak asasi manusia dan menghindarkan kehidupan ketatanegaraan yang diskriminatif.<sup>46</sup>

Sistem pembagian kekuasaan ini merupakan suatu pola untuk mencegah terjadinya kekuasaan negara atau pemerintah berada pada satu tangan dan tidak adanya campur tangan antara badan-badan dalam melaksanakan kekuasaan masing-masing, karena masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan atau masing-masing lembaga tidak mau dicampuri kekuasaannya, sehingga antar lembaga terdapat suatu perimbangan kekuasaan. Untuk mencegah akibat dimaksud dan menuju pemerintahan yang demokratis perlu dilakukan pembagian kekuasaan melalui sistem Pembagian Kekuasaan Negara berdasarkan konstitusi.

---

<sup>46</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Refleksi Hukum terhadap Putusan Sidang Umum MPR 1999 dan Sidang Tahunan MPR 2000* dimuat dalam Analisis CSIS Tahun XXX/2001 No.1 h.87

Pembagian kekuasaan ini merupakan teori modifikasi dari teori pemisahan kekuasaan, karena pemisahan kekuasaan tidak bisa diterapkan secara konsisten.

Dasar pemikiran “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) ini dicetuskan oleh John Locke, yang pada tahun 1690 yang menulis buku berjudul “*Two Treatises on Civil Government*”. Dalam buku dimaksud John Locke membicarakan bahwa kekuasaan tiap-tiap negara dipisahkan ke dalam tiga kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif. Kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan negara untuk membuat undang-undang; kekuasaan eksekutif, sebagai kekuasaan melaksanakan undang-undang; dan kekuasaan federatif, sebagai kekuasaan negara yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.

Ide pemisahan kekuasaan dari John Locke ini dilandasai fiksi filsafatnya terhadap manusia dan digali dari hak kodrat manusia yang merumuskan manusia sejak lahir telah memiliki hak kodrat sebagai hak alamiah atau hak asasi, yakni hak hidup, hak milik, hak kebebasan dan kemerdekaan. Untuk melindungi properti mereka kemudian manusia mengadakan suatu *original agreement* dengan maksud supaya hak-hak dasar setiap individu akan dapat dilindungi secara lebih baik. Hak-hak ini tidak bisa diganggu, dihapuskan dan dilanggar oleh siapapun, maka dengan terbentuknya suatu negara dan adanya penguasa, hak-hak ini tidak ikut diserahkan kepada negara atau penguasa.

Menurut John Locke justru negara diminta untuk melindungi dan menjamin hak-hak dasar manusia. Negara tidak diperkenankan melanggar apalagi mengurangi hak-hak dasar yang diperjanjikan itu. Wewenang negara hanya terbatas pada hal-hal yang diperjanjikan, dan kekuasaan negara dibatasi seminimal mungkin dan tidak lagi mutlak, bahkan sebaliknya setiap individu diberikan kemerdekaan dan kebebasan yang besar.<sup>47</sup> Oleh karena itu ketika *collectiviteit* menyerahkan kekuasaan kepada raja, maka raja harus berjanji bahwa ia akan menjunjung tinggi hak-hak dasar. Meskipun demikian masih

---

<sup>47</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasidi Indone*□  
*sia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, h. 7

ada kemungkinan raja akan bertindak sewenang-wenang. Untuk mencegah hal itu, maka John Locke memandang perlu untuk mengadakan pemisahan kekuasaan, yaitu badan-badan legislatif, eksekutif dan federatif tersebut. Jadi pemisahan kekuasaan tujuannya ialah untuk memperkuat perlindungan terhadap hak-hak dasar dan dengan perkataan lain *grondrechten* dan *scheiding van machten* terdapat hubungan erat.<sup>48</sup>

Pendapat John Locke ini mempunyai implikasi yang sangat luas khususnya dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan, karena secara prinsip membongkar teori-teori sebelumnya yang memberikan kekuasaan mutlak dan tak terbatas kepada raja atau negara. John Locke mengantarkan babakan baru sejarah ketatanegaraan modern, khususnya mengenai pembatasan dan pemisahan kekuasaan negara, yang masing-masing diserahkan kepada legislatif, eksekutif dan federatif. John Locke menghendaki agar pembatasan dan pemisahan itu dijamin dalam sebuah konstitusi.<sup>49</sup> Eksistensi konstitusi ini sebagai bagian dari hukum dasar yang harus diciptakan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

Teori pemisahan kekuasaan John Locke ini selanjutnya dikembangkan oleh Montesquieu yang merumuskan, bahwa setiap pemerintah terdapat tiga jenis kekuasaan yang disebut sebagai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudisiil. Kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan pembuat undang-undang, kekuasaan eksekutif sebagai pelaksana undang-undang dan kekuasaan yudisiil sebagai kekuasaan peradilan yang berdiri sendiri. Ide Montesquieu ini berbeda dengan John Locke, jika John Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, akan tetapi Montesquieu memasukkan kekuasaan federatif ke dalam kekuasaan eksekutif. Oleh Montesquieu kekuasaan federatif disatukan dengan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan mengadili (yudisiil) dijadikan kekuasaan berdiri sendiri, karena tujuan Montesquieu untuk memperkenalkan Trias Politica untuk kebebasan berpolitik (melindungi hak asasi manusia) yang hanya dapat dicapai dengan kekuasaan mengadili (lembaga yudisiil) yang berdiri sendiri.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Djokosutono, *Kuliah Umu Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, h.86-87

<sup>49</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Umu Poj/t/A*, Gramedia, Jakarta, 1988, h. 52

<sup>50</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2001, h.85

Di dalam ajaran Montesquieu tersebut menginginkan adanya *check and balances* hubungan antar lembaga, yang masing-masing lembaga atau badan tidak boleh saling mencampuri dan melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan, sehingga akan ada kekuasaan yang seimbang. Prinsip dalam “Trias Politica” tersebut di samping keinginan untuk mencegah adanya konsentrasi kekuasaan di bawah satu tangan dan prinsip adanya *check and balances*, juga untuk mencegah adanya campur tangan antar badan, serta adanya kebebasan politik (*political freedom*).

Menurut Montesquieu ketiga jenis kekuasaan itu haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun mengenai alat perlengkapan (*organ*) yang menyelenggarakannya, terutama adanya kebebasan kekuasaan yudisiil, karena kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga kekuasaan tersebut tidak dipegang oleh satu orang atau badan, tetapi oleh tiga orang atau badan yang terpisah. Pokok dari ajaran Montesquieu menginginkan jaminan bagi kemerdekaan individu terhadap tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Hal itu hanya mungkin tercapai jika diadakan pemisahan secara mutlak antara ketiga kekuasaan tersebut.<sup>51</sup>

Ajaran Trias Politica tersebut sebagai suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak azasi warga negara lebih terjamin. Teori John Locke dan Montesquieu pada taraf itu ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Pandangan Montesquieu dimaksud dijelaskan oleh Jones, sebagai berikut:

*“There can no be liberty when the legislative and executive powers are jointed in the same persons or body of lords, because it to be feared that the monarch or body will make tyrannical laws to be administered in tyrannical way. Nor is there any liberty if the judicial power is not separated from the legislative and executive power”.*<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Miriam Budiardjo, *op.cit.*, h.152-153

<sup>52</sup> Jones dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h.26-27

Dari kutipan tersebut ada 3 hal yang dapat diuraikan, yaitu:

1. Montesquieu memiliki latar belakang kehidupan sosial dan politik yang tertekan, oleh karena itu yang dicita-citakan adalah bentuk masyarakat yang bebas (*liberty*). Pendambaan masyarakat yang bebas adalah wajar, karena Montesquieu hidup di bawah kekuasaan Raja Lodewijk XIV yang memerintah secara absolut.
2. Jalan yang harus ditempuh untuk mencapai masyarakat yang bebas adalah bahwa kekuasaan legislatif harus dipisahkan dari kekuasaan eksekutif. Oleh Montesquieu tidak dibenarkan jika kedua fungsi itu berada di satu orang atau badan. Suatu badan atau orang yang mendapatkan kepercayaan memegang kekuasaan legislatif dan eksekutif, dikhawatirkan akan melaksanakan pemerintahan tirani. Kekuasaan tirani diberi ciri pembuatan dan pelaksanaan hukum di tangan seorang atau suatu badan yang beranggotakan kaum bangsawan.
3. Jalan kedua yang harus ditempuh adalah bahwa kekuasaan judisiil harus dipisahkan dari fungsi legislatif. Hal ini dimaksudkan agar hakim dapat bertindak secara bebas dalam memeriksa dan memutus perkara.<sup>53</sup>

Konsep pemisahan kekuasaan Montesquieu dimaksud jika dihadapkan pada negara negara yang sedang berkembang dan sedang bergulat dengan permasalahan sosial, ekonomi yang cukup kompleks, maka eksekutif telah banyak mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, lebih-lebih dengan berkembangnya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menuntut tanggungjawab pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya yang mengharuskan perkembangan ekonomi dan sosial diselenggarakan secara menyeluruh, sehingga satu badan tidak bisa hanya disertai satu fungsi.

Oleh karena itu fungsi kenegaraan sudah melebihi dari tiga kekuasaan yang dirumuskan oleh Montesquieu. Kekuasaan eksekutif tidak lagi hanya sebagai pelaksana undang-undang yang diterima dari legislatif, akan tetapi ikut bergerak aktif di bidang legislatif seperti membuat rancangan undang-undang, membuat Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Menteri (Permen) dan lain-lain. Sehingga Trias

---

<sup>53</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *ibid.*

Politica dalam arti “pemisahan kekuasaan” sudah tidak dapat dipertahankan lagi dan cenderung ditafsirkan, bahwa “Trias Politica” tidak lagi sebagai “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) tetapi sebagai “pembagian kekuasaan” (*division of power*) yang diartikan hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berbeda (*distinct hands*), dan untuk selebihnya kerjasama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi.<sup>54</sup>

Walapun ajaran Montesquieu tersebut ditentang oleh Ivor Jennings, akan tetapi pada kenyataannya Ivor Jennings juga tetap menghendaki adanya pemisahan kekuasaan yang menurutnya kekuasaan dipisahkan menjadi dua pengertian, yang meliputi pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil, yakni apabila pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas (fungsi-fungsi) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada tiga bagian, yakni legislatif, eksekutif dan yudisiil. Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil, apabila pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil disebut “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*), sedangkan dalam arti formil disebut “pembagian kekuasaan” (*division of power*).<sup>55</sup>

Konsep ajaran “trias politica” yang dikembangkan oleh Montesquieu di atas, jika dikaitkan dengan pengertian pemerintahan yang dikutip oleh Kuntjoro Purbopranoto masuk pada pemerintahan dalam arti luas yang meliputi tiga kekuasaan, yakni: pembentukan undang-undang (*la puissance legislative*), pelaksana (*la puissance executive*) dan peradilan (*la puissance judger*). Sedangkan menurut rumusan Van Vollenhoven dengan teorinya yang dikenal “catur praja”, Pemerintahan dalam arti luas (*bewindvoering* atau *regeren*) meliputi empat kekuasaan, yakni: membuat peraturan (*regelgeving*), pemerintah/pelaksana (*bestuur*), peradilan (*rechtpraak*), dan polisi (*politie*). Konsep tentang arti pemerintahan secara luas dari Van

---

<sup>54</sup> Friedrich dalam Miriam Budiardjo, *op.cit*, h. 155

<sup>55</sup> Sir Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, London, 1956, h. 22 dan 267, dikutip oleh Ismail Suny dalam *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Barn, Jakarta, 1985, h. 3-4

Vollenhoven tersebut memberi warna dan pengaruh dalam pembedaan Hukum Tata Pemerintahan, dengan membagi menjadi empat bidang yang meliputi: hukum keprajaan (*bestuursrecht*), hukum kepolisian (*politie recht*), hukum peradilan (*justitierechf*), dan hukum perundang-undangan (*regelaarsrechf*).

Di dalam teori “catur praja” memunculkan adanya pembagian kekuasaan di dalam menjalankan pemerintahan atau negara, dan menempatkan kekuasaan polisi (kepolisian) dalam suatu kekuasaan tersendiri di luar kekuasaan eksekutif. Munculnya konsep ini, karena tugas dan tujuan pemerintah atau negara tidak lagi hanya membuat dan mempertahankan hukum dan tidak hanya melaksanakan undang-undang atau merealisasikan kehendak negara, akan tetapi menjadi lebih luas, yaitu untuk menyelenggarakan kepentingan umum, artinya suatu negara dijalankan oleh alat pemerintahan (*bestuur[rgan]*) yang meliputi badan pemerintah yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk bertindak atas nama negara atau pemerintah, dan badan pemerintahan sebagai satu kesatuan hukum yang dilengkapi kewenangan untuk memaksa.

Teori “catur praja” tersebut selanjutnya ditegaskan dan dikembangkan oleh Stelinga menjadi “panca praja” yang mengarah pada pemahaman hukum administrasi, yang meliputi Hukum Tata Pemerintahan dari rumusan Van Vollenhoven ditambah dengan Hukum Tata Pemerintahan untuk Warganegara (*administrative recht voor de burgers*). Dengan demikian Stelinga pun sependapat dengan Van Vollenhoven, bahwa lembaga *politie* (kepolisian) sebagai badan atau lembaga berdiri sendiri secara fungsional dengan dilengkapi alat kekuasaannya.

Menarik teori “catur praja” dari Van Vollenhoven tersebut, badan atau lembaga Polisi (Kepolisian) sebagai salah satu lembaga dalam pemerintahan atau negara yang memiliki kekuasaan tersendiri, terpisah dengan lembaga pembuat undang-undang, pelaksana undang-undang maupun peradilan. Dengan demikian menurut Van Vollenhoven dan Stelinga menempatkan lembaga polisi tidak dalam satu lembaga eksekutif atau pelaksana undang-undang dan merupakan suatu lembaga yang terpisah dengan yang lain serta memiliki kekuasaan tersendiri.

Beranjak dari konsep pembagian kekuasaan dengan pendekatan pada teori Van Vollenhoven dan Stelinga, lembaga polisi sebagai fungsi

maupun sebagai bagian dari lembaga dalam pemerintahan yang juga memiliki kekuasaan dapat dikaji eksistensinya dalam suatu pemerintahan negara, di samping lembaga-lembaga yang lain, yakni lembaga eksekutif, legislatif maupun yudisiil.

Lembaga Polisi dalam konsepnya lahir dari adanya fungsi kepolisian yang telah ada dalam masyarakat, karena kepentingan dan kebutuhan untuk terpeliharanya dan terjaganya rasa aman, tenteram, keteraturan dan ketertiban dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, membahas Polisi baik sebagai fungsi maupun organ atau lembaga, tidak dapat dilepaskan dari konsep pemikiran tentang adanya perlindungan hukum bagi rakyat, karena dalam perspektif fungsi maupun lembaga Polisi memiliki tanggung jawab untuk melindungi rakyat dari segala bentuk ancaman kejahatan dan gangguan yang dapat menimbulkan rasa tidak aman, tidak tertib dan tidak tenteram.

Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat ini menurut Philipus M. Hadjon bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.<sup>56</sup> Pengakuan hak-hak asasi dalam arti, bahwa setiap individu dan negara wajib mengakui, menghormati dan menjunjung tinggi hak-hak sesama individu dan hak-hak yang melekat pada setiap warga negara, sedangkan perlindungan dalam arti, negara berkewajiban untuk menjaga, menjamin dan mencegah adanya pelanggaran terhadap hak asasi.

Pembatasan dan peletakan kewajiban tersebut dimaksudkan, agar hak dan kewajiban warga negara dan pemerintah terinci secara jelas, sehingga dapat dirumuskan apa hak-hak dan kewajiban warga negara dan apa hak-hak dan kewajiban negara. Dengan demikian konteks perlindungan hukum bagi rakyat tertuju kepada hak (*rights*) rakyat yang harus dipenuhi oleh pemerintah atau negara yang merupakan kewajibannya (*duties*).

Konsep perlindungan hukum ini merupakan salah satu fungsi kepolisian, mengingat fungsi kepolisian berkaitan erat dengan adanya

---

<sup>56</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 38

kewajiban masyarakat untuk mematuhi hukum dan kewajiban pemerintah untuk menjaga, memelihara, melindungi dan mempertahankan hak-hak masyarakat melalui penegakan hukum.

Menelusuri eksistensi Polisi, jika kita kembali mencermati pemikiran para filsuf Yunani Kuno, yang pada waktu itu telah berfikir mengenai fungsi dan organ kepolisian serta diperlukannya bagi warga negara, maka akan terlihat pada pemikiran Aristoteles dalam bukunya "*Politeia*" yang mengatakan, bahwa Negara Kota sebagai komune yang hidup dalam keteraturan. Di dalam keteraturan tersebut orang yang kuat melindungi yang lemah, dan semua orang diberikan hak untuk berpendapat. Bagi pendapat yang banyak kemudian disepakati dan dijadikan kebijaksanaan bagi warga Negara Kota. Aturan-aturan tersebut yang kemudian dinamakan sebagai hukum. Untuk menindak dan mengingatkan bagi warga negara yang tidak taat atau bahkan menentang aturan, maka diperlukan aparat yang mampu untuk menegakkan aturan-aturan tersebut, yang kemudian lahir fungsi dan organ polisi.

Keteraturan yang ada dan dipertahankan dalam Negara Kota (Polis) tersebut sebagai konsekuensi berlakunya hukum kodrat bagi warga negara, karena hukum kodrat dianggapnya sebagai akal budi tertinggi, yaitu akal budi Illahi, hidup penuh keutamaan moral yang hadir dan terjelma dalam akal budi manusia. Manusia mempunyai kewajiban moral yang paling utama untuk menjaga dan mempertahankan hidupnya sebagai suatu anugerah alam.<sup>57</sup>

Menurut hukum kodrat, bahwa kebebasan batin, hak atas nama baik dan hak privasi dan lain-lain yang dianggap sebagai hak fundamental harus dijaga dan dipertahankan, baik oleh setiap individu maupun kelompok, yang menurut pendapat Theo Huijbers, bahwa "sejak jaman klasik orang sudah mulai menyadari bahwa hukum harus mewujudkan keadilan. Karena kesadaran tentang tujuan hukum pada jaman tersebut telah tersusun prinsip-prinsip hukum tertentu sebagai "hukum alam" atau "hukum kodrat". Hukum kodrat menghormati manusia sebagai pribadi, sehingga manusia menjadi subyek hukum.<sup>58</sup> Prinsip-prinsip yang terkandung dalam pengakuan

<sup>57</sup> Marcus Tullius Cicero, *De Finibus Bonorum et Malorum* terjemahan Inggris oleh H. Rackham dalam Sonny Keraf, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*, Kanisius, Yogyakarta, 1997, h. 18-19

<sup>58</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Cetakan Ke3, Kanisius, Yogyakarta, 1995, h.101

manusia sebagai subyek hukum ini, pertama-tama dirumuskan sebagai bagian integral tata hukum di Negara Inggris, yakni dalam rumusan “*Magna Charta*” (1215), kemudian dalam “*The Virginia Bill of Rights*” (1776) dan lain-lain.

Hukum dianggap sebagai salah satu kaidah yang terdapat dalam masyarakat, yang oleh Mac Iver dalam bukunya *The Web of Government* dikatakan bahwa di dalam masyarakat digambarkan sebagai sarang laba-laba (*web*) yang terdapat berbagai kaidah yang mengatur hubungan antar individu yang bertujuan untuk tercapainya kedamaian, ketertiban, dan kesejahteraan,<sup>59</sup> serta dalam memenuhi kebutuhan agar tidak terjadi ekses-ekses akibat adanya benturan-benturan, terutama antara kepentingan-kepentingan yang saling berlawanan.<sup>60</sup> Hukum kodrat itu tidak tertulis tetapi ditanggapi tiap-tiap orang sebagai hukum, karena menyatakan apa yang termasuk alam manusia sendiri, yakni kodratnya.<sup>61</sup>

Kodrat manusia ini tidak bisa dialihkan kepada siapa saja, kecuali dikembalikan kepada Tuhan karena hak kodrat diperoleh dari Tuhan. Hak kodrat dikatakan sebagai hak fundamental yang meliputi hak untuk hidup, hak kebebasan dan hak untuk memiliki, dirnana hak-hak dimaksud merupakan bagian dari hak asasi manusia. Konsep Barat tentang hak asasi manusia menekankan eksistensi hak dan kebebasan yang melekat pada kodrat manusia dan statusnya pada individu. Hak tersebut berada di atas negara dan di atas semua organisasi politik dan sifatnya mutlak dan tidak dapat diganggu gugat.<sup>62</sup>

Sikap perilaku dan keteraturan warga negara yang ada dalam negara kota sebagai bentuk dan wujud adanya kehidupan sosial dan individual yang sadar dan taat pada aturan yang telah disepakati. Menurut Messner, bahwa hukum kodrat sama dengan prinsip-prinsip dasar bagi kehidupan dan individual,<sup>63</sup> yang dibagi tiga macam, yakni: hukum kodrat primer yang mutlak; hak fundamental, yakni kebebasan

<sup>59</sup> Mac Iver dalam Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum Apakah Hukum Itu?*, Remaja Rusdhakarya, Bandung, Cet. Ke-6, 1993, h. 31

<sup>60</sup> Lili Rasjidi, *ibid.*

<sup>61</sup> Theo Huijebbers, *op. cit.*, h. 80

<sup>62</sup> H. Gros Espiell, dalam Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, hal. 49, yang dikutip dari H. Gros Espiell dalam bukunya “*The Evolving Concept of Human Rights: Western: Socialist and the Third World Approaches*, dimuat dalam B.G. Ramcharan, ed., *Human Rights: thirty years after the universal declaration*, h. 49,50

<sup>63</sup> Messner dalam Theo Huijebbers, *op. cit.*, h. 82

batin, kebebasan agama, hak atas nama baik, hak atas privacy, hak atas pemikiran, hak untuk membentuk keluarga dan sebagainya; dan hukum kodrat sekunder, yakni hak-hak yang diperoleh karena berkaitan dengan situasi kebudayaan, umpamanya hak milik.<sup>64</sup>

Upaya untuk mempertahankan dan menjaga hak manusia sebagai hak kodrat dimaksud, agar tetap adanya kebebasan, ketertiban, keteraturan, dan privasi masing-masing individu tidak terganggu dalam memenuhi kebutuhannya, sehingga tidak terjadi ekses-ekses akibat adanya benturan-benturan, terutama antara kepentingan-kepentingan yang saling berlawanan serta untuk mengatasi terhadap warga negara yang tidak taat hukum, bahkan menentang aturan-aturan yang telah disepakati dalam kehidupan sosialnya, dibentuk organ polisi untuk menegakkan dan memeliharanya, sehingga hak pribadi tetap ada, kaidah dalam masyarakat tetap berlaku dan ditaati oleh setiap individu.

Polisi di sini sebagai kekuasaan untuk menegakkan dan menertibkan terhadap warga negara yang tidak taat dan menentang aturan. Dengan demikian pada hakekatnya Polisi ada karena adanya warga negara yang tidak taat, bahkan menentang terhadap aturan-aturan yang telah disepakati oleh warga negara dan dianggap sebagai hukum. Sehingga organ polisi lahir karena adanya fungsi polisi yang harus menindak dan mengingatkan bagi warga negara yang tidak taat dan menentang aturan yang telah disepakati tersebut. Baru kemudian dibentuk organ atau lembaga polisi yang dibebani tugas untuk menegakkan aturan dimaksud.

fungsi Polisi semakin nyata terutama di bidang penegakan hukum (*repressif*) dan bidang pencegahan atau pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat (*preventif*). Bahkan dalam fungsi-fungsi yang lain yang belum berjalan pun menjadi tugas polisi. Untuk mengefektifkan fungsi polisi saat itu dengan mencermati teori Trias Politica tentang pemisahan kekuasaan (*legislatif, eksekutif dan yudisiil*) yang diajarkan oleh Montesquieu dan kemudian dikembangkan oleh Van Vollenhoven dengan teorinya yang terkenal "Catur Praja", lembaga polisi telah dikeluarkan dari kekuasaan eksekutif dan sebagai kekuasaan tersendiri, yakni "*politie*", yang memiliki fungsi pemeliharaan ketertiban, ketentraman, dan keamanan seseorang serta harta bendanya.

---

<sup>64</sup> *Ibid.*

Di dalam teori Negara Kepolisian (*police state*) sebagai lawan dari Negara Kesejahteraan (*welfare state*) dikatakan oleh Rusadi Kantaprawira, bahwa Negara Polisi pemerintah dengan jaringan-jaringannya melakukan kontrol yang ketat terhadap para warganya, baik dalam bidang kemasyarakatan, ekonomi maupun politik.<sup>65</sup> Pengertian negara polisi dimaksud adalah negara yang menyelenggarakan kemakmuran dan keamanan atau perekonomian. Akan tetapi dalam penyelenggaraan negara tersebut diselenggarakan secara absolut, karena raja yang menentukan semuanya. Walaupun slogan dari Negara Polisi tersebut “kepentingan umum yang harus diutamakan”, akan tetapi siapa yang menentukan mana kepentingan umum dan mana yang bukan adalah raja, bukan oleh orang yang berkepentingan atau rakyat.<sup>66</sup>

Pendapat lain Rusadi Kantaprawira, bahwa eksistensi polisi baru ada apabila terlebih dahulu ada negara, seperti yang dicontohkan pada Negara Kota atau Polis di muka. Kemudian negara baru berjalan apabila ada pemerintah yang menjalankan aktifitas atau proses pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara (*derzweck des states*), sehingga harus tercipta keselarasan antara idea negara dengan pemerintahan. Hal ini berawal dari konsep “politea” dan polis, istilah Yunani Kuno yang ada dalam jaman para filsuf Socrates, Plato dan Arestoteles, yang kemudian berkembang konsep pengertian tentang *politics*, *policy* dan *police*.<sup>67</sup> Dilihat dari uraian di atas organ Polisi timbul dari adanya fungsi polisi untuk menindak warganegara yang tidak taat hukum, untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dalam arti membina dan memelihara keteraturan warga masyarakat.

Pada awalnya fungsi kepolisian ini sebagai bagian dari fungsi negara terutama bidang perlindungan, sebagaimana dikatakan oleh Mac. Iver, bahwa fungsi negara itu dapat digolongkan atas fungsi ketertiban, fungsi perlindungan dan fungsi pemeliharaan dan perkembangan. Negara mempunyai fungsi perlindungan berupa: “penyelenggaraan fungsi kepolisian, menjamin hidup dan milik; penegakan dan perlindungan dari pada kewenangan-kewenangan yang ditentukan menurut hukum; menegakkan dan memaksakan hak-hak

---

<sup>65</sup> Rusadi Kantaprawira, dalam makalah *ibid*, h. 4-5

<sup>66</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995, h. 34

<sup>67</sup> Rusadi Kantaprawira, *op at*

dan kewajiban-kewajiban yang ditentukan menurut hukum”.<sup>68</sup> Bahkan J. Bool mempertegas dan mengatakan, bahwa tugas kepolisian itu meliputi seluruh usaha negara dan merupakan bagian penolak dan perlindungannya. Dengan demikian di dalam deretan fungsi-fungsi negara selalu terdapat fungsi polisi.<sup>69</sup>

Kepolisian di masing-masing negara terbentuknya melalui proses yang berbeda-beda, dipengaruhi oleh faktor sejarah, kondisi negara pada saat itu, kultur, ideologi dan konsep negara. Seperti eksistensi Polisi di Inggris, pada awalnya dibentuk untuk menghadapi perlawanan yang kuat dari berbagai kepentingan politik dan falsafah yang memiliki cakupan sangat luas. Oleh karena itu Charles Reith dalam bukunya “*The Blind Eye of History*” mengartikan Polisi dengan subtansi yang berbeda, yakni “*Police in the English language came to mean many kind of planning for improving or ordering communal existence*”,<sup>70</sup> artinya polisi sebagai tiap-tiap usaha untuk memperbaiki atau menertibkan tata susunan kehidupan masyarakat.<sup>71</sup>

Di Jerman, polisi mengusahakan kesejahteraan, keamanan dan penolakan bahaya, bahkan meliputi seluruh pemerintahan negara. Di Amerika Serikat,<sup>72</sup> polisi dilembagakan untuk mencegah dan menekan angka kejahatan yang terjadi dengan rasio sangat tinggi, sehingga penampilan kerja kepolisian dinilai berdasarkan kriteria efektifitas, efisiensi dan kejujuran. Efektifitas dinilai, dalam segi apakah kepolisian mencapai tujuan mereka didirikan, antara lain peningkatan keamanan dan ketentraman umum. Secara sederhana, ukuran efektifitas polisi dituntut mengurangi kejahatan. Di sisi lain David H. Bayley mengatakan, bahwa Kepolisian Amerika diciptakan untuk menghadapi masalah pelaksanaan hukum yang sungguh-sungguh khas, seperti:

---

<sup>68</sup> Mac. Iver, *The Modern State*, diterjemahkan oleh Martono, Ikhtiar, Jakarta, 1965, h. 147

<sup>69</sup> Mr. J. Bool, dalam Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, PTIK Jakarta, 1984, h.35-36

<sup>70</sup> Soeparno Soeriaatmadja dalam Momo Kelana, *op.cit*, h. 15

<sup>71</sup> *ibid*, h. 16

<sup>72</sup> David H. Bayley, *Police For The Future*, Oxford University Press Inc New York, 1994, disadur oleh Kunarto dan Ny. Khobibah M. Arief Demiyati, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998, h. 129

kerusuhan di daerah kota, keadaan mabuk, terutama di kalangan kelompok emigran, perbuatan mengacau, pelacuran dan perjudian.<sup>73</sup>

Angkatan Kepolisian di negara bagian yang mulai dikembangkan pada awal abad ke-20 diciptakan untuk menegakkan hukum negara bagian yang diabaikan oleh komunitas setempat.<sup>74</sup> Harapan dari rakyat Amerika, ialah supaya polisi menjadi pelaksana hukum yang penuh semangat dan jujur. Polisi Jepang pada saat pendudukan Sekutu; Amerika Serikat), setelah Perang Dunia II diciptakan dengan tujuan untuk mengubah orientasi politik rakyat Jepang, sehingga dilakukan penyusunan kembali lembaga-lembaga kepolisian Jepang dengan kepekaan terhadap tujuan-tujuan politik umum yang belum tercermin dalam pembaharuan polisi di Amerika Serikat. Polisi Jepang diharuskan menjadi salah satu dari berbagai proyek percontohan dalam demokrasi.<sup>75</sup>

Dari pemikiran di atas dapat ditarik pemahaman secara umum, bahwa kepolisian adalah sebagai fungsi yang kemudian sebagai organ dan dilembagakan oleh negara karena eksistensinya diperlukan untuk menjaga dan memelihara ketertiban, keteraturan dari warganegara dan menegakkan aturan hukum dengan menindak atau mengingatkan bagi warga negara yang tidak mentaati atau menentang aturan yang telah disepakati, dan sebagai tujuan politik. Terciptanya suatu keamanan, ketertiban dan keteraturan tersebut adalah merupakan tugas negara, yang menurut Charles E. Merriam tugas negara ada 5 (lima), yakni: *external security, internal order, justice, welfare* dan *freedom*.<sup>76</sup> Dengan demikian polisi dibentuk dengan tugas menjaga dan memelihara ketertiban kedalam (*internal order*).

Eksistensi Polisi dalam konsep pembagian kekuasaan mendekati pada teori “trias politica” dari Montesquieu, teori “catur praja” dari Van Vollenhoven dan teori “panca praja” dari Stellinga di atas, hubungan lembaga Polisi dengan lembaga-lembaga lain yang berkaitan dengan tugas dan wewenang memiliki hubungan vertikal dan horizontal, yang oleh Philipus M. Hadjon dirumuskan, bahwa

---

<sup>73</sup> David H. Bayley 2, *Bangsa dan Polisi*, dalam *Citra-Citra Polisi*, Penyunting Mochtar Lubis, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988, h. 50-51

<sup>74</sup> Bruce Smith, *Police System in the United States* (New York: Harper and Row, Second Edition, 1960) h. 147-154

<sup>75</sup> David H. Bayley 2, *op. cit.* h. 51

<sup>76</sup> Charles E. Merriam dalam bukunya *Systematic Politics* disitir oleh *ibid*,h.37.

hubungan institusi di tingkat pemerintahan secara vertikal dalam bentuk pengawasan, kontrol, dan sebagainya, sedangkan hubungan horizontal meliputi perjanjian kerjasama diantara para pejabat yang berada pada tingkat yang sama.<sup>77</sup> Hubungan vertikal (pengawasan) dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang bertingkat lebih tinggi terhadap yang lebih rendah, sedangkan hubungan horizontal (kerjasama) adalah mengadakan perjanjian kerjasama dengan lembaga-lembaga lain.<sup>78</sup>

Eksistensi kepolisian di Indonesia walaupun merupakan kepolisian peninggalan penjajah, namun secara teoritis bermula dari kebutuhan dan keinginan masyarakat untuk menciptakan situasi dan kondisi aman, tertib, tenteram dan damai dalam kehidupan sehari-harinya, namun kemudian berkembang sejalan dengan perkembangan dan perubahan kondisi negara, dimana kepolisian menjadi kebutuhan negara sebagai alat negara untuk menghadapi masyarakat, di sinilah terjadi pergeseran fungsi kepolisian dari keinginan masyarakat menjadi suatu keinginan negara, sehingga terkonsep kepolisian berada pada pihak negara. Konsep ini di negara Indonesia bertentangan dengan filosofi yang termanifestasi dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-undang Dasar 1945.

Pancasila adalah merupakan landasan filosofis dalam penyelenggaraan kepolisian di Indonesia. Di dalam sila-sila Pancasila terkonsep, bahwa hakekat Pancasila terdiri dari hakekat ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan. Ketuhanan adalah kesesuaian dengan kahikat Tuhan, Kemanusiaan kesesuaian dengan hakekat manusia, Persatuan kesesuaian dengan hakekat satu, Kerakyatan adalah kesesuaian dengan hakekat rakyat, dan Keadilan adalah kesesuaian dengan hakekat adil.

Hakikat dari masing-masing sila dalam Pancasila dikaitkat dengan penyelenggaraan kepolisian, bahwa bagi penyelenggara kepolisian bersikap taklim dan taat kepada Tuhan, artinya memuliakan, memandang teragung, tertinggi, terbahagia kepada Tuhan, dan patuh (menurut), bertaqwa (merasa takut), segan karena hormat (cinta) kepada-Nya oleh sebab itu soleh; melindungi dan menghormati hak-

---

<sup>77</sup> Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan keempat, 1995, h. 74

<sup>78</sup> *ibid*, h. 78

hak dasar manusia; menjaga persatuan dan kestuan bangsa dan masyarakat; menghargai hak-hak demokrasi rakyat; dan bersikap adil dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Begitu juga sebagaimana terkandung dalam pokok pikiran alenia ke-IV Pembukaan UUD1945 yang substansinya pemerintahan Negara Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indo-nesia.

Dengan demikian Polri sebagai pelindung, pengayom dan pelayan kepada masyarakat menjalankan amanat hakekat sila Kemanusiaan dari Pancasila dan tujuan Negara Indone-sia. Butir-butir sila dalam Pancasila dan tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tersirat dalam alenia ke-IV Pembukaan UUD 1945 tersebut sebagai landasan filosofis dan arah dalam penyelenggaraan kepolisian, agar penyelenggaraan kepolisian di Indonesia tidak bertentangan dengan cita hukum (*recht idée*) yang ada dalam negara hukum Indonesia.

## **2.2. Eksistensi Polri dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

### **2.2.1. Eksistensi Polri di Tengah Perubahan Ketatanegaraan dan Pemerintahan di Indonesia**

Dalam kurun waktu 1997-2002 kondisi ketatanegaraan dan Pemerintahan ditandai dengan instabilitas sosial, politik dan man, serta krisis multidimensial yang terjadi di berbagai kehidupan bangsa dan negara yang pada gilirannya membuahkan dua kali pergantian Pimpinan Nasional. Dalam kurun waktu ini telah terjadi dua kali Pemilihan Umum yaitu Pemilu 1997 Pemilu 1999 sehingga pada kurun waktu 1997-2002 sebagai “Era Kebangkitan Demokrasi” atau “Era Reformasi”. Pada sub bab ini diuraikan kondisi ketatanegaraan dan pemerintahan di Indonesia dalam kurun waktu 1997-2000 dan pengaruhnya terhadap institusi Polri. Uraian tersebut memuat empat bagian atau periode, yaitu: (1) Kondisi Pasca Pemilu 1997; (2) Kondisi Pasca Penyerahan Kekuasaan Orde Baru 21 Mei 1998; (3) Kondisi Pasca Pemilu 1999; dan (4) Kondisi Pasca Sidang Istimewa MPR- RI Juli 2001.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Momo Kelana, Op. cit, h. 9.

## A. Kondisi Ketatanegaraan dan Pemerintahan Pasca Pemilu 1997

Pasca pemilu 1997 kedudukan Polri berada satu atap dengan TNI dalam satu kesatuan ABRI, legitimasi kekuasaan Orde Baru yang berupa Surat Perintah Sebelas Maret 1966 dan ditambah dengan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 serta Ketetapan MPRS No. XLIII/MPRS/1968 telah semakin kokoh dan dimantapkan melalui Pemilihan Umum Tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan Pemilu 1997. Pada setiap Pemilu tersebut, Golkar tampil sebagai pemenang dengan mayoritas tunggal (*single majority*). Kemenangan itu selanjutnya telah mengantarkan Golkar menjadi partai hegemonik yang kemudian bersama ABRI, menjadikan dirinya sebagai tumpuan utama Pemerintah Orde Baru untuk mendominasi semua proses politik di Indonesia.

Kondisi tersebut didukung secara konstitusional melalui penerbitan Undang-Undang Bidang Pembangunan Politik, antara lain:

1. Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum;
2. Undang-undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya;
3. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Pasca Pemilu 1997 melalui Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Tahun 1997, Soeharto dipilih kembali menjadi Presiden R.I untuk masa bakti 1997-2002 dengan mendapat dukungan terbesar dari Golkar dan ABRI. Dengan demikian maka konfigurasi politik tidak berbeda dengan kurun waktu sebelumnya, yaitu 1981-1984 yang mengandung ciri-ciri pemerintahan masih bersifat otoriter *birokratis*, *patrimonialisme*, dan *integralistik*.<sup>80</sup>

Kondisi seperti itu dapat terlihat dari peranan militer dalam pemerintahan, dukungan para pemilik modal yang bekerja sama dengan pemerintahan sehingga terjadi kolusi antara pengusaha dan penguasa, pengambilan keputusan dari atas (*top down*) tanpa hak tawar menawar dari rakyat dan penonjolan penggunaan tindakan represif untuk mengontrol kegiatan yang tidak sejalan dengan pemerintahan. Nuansa tersebut dengan sendirinya terefleksi dalam tindakan aparat keamanan dan penegak hukum termasuk Kepolisian

---

<sup>80</sup> Berita, *Golkar dan ABRI*, Kompas, 31 Juli 1997, h. XII.

Negara R.I. dengan merebaknya gejala krisis moneter yang kemudian menjadi krisis ekonomi telah membawa kesenjangan dan kemunduran taraf hidup rakyat yang kemudian menimbulkan huru-hara dan kerusuhan di berbagai daerah yang mencerminkan kurang berfungsinya tatanan dan pemerintahan, bahkan kemudian berkembang jadi krisis politik.<sup>81</sup>

Akumulasi dari berbagai krisis tersebut adalah terjadinya yang lebih parah yaitu krisis kepercayaan yang menghancurkan legitimasi kekuasaan dan pemerintahan Orde Baru. Upaya Presiden untuk menampung aspirasi rakyat yang berkembang, dengan membentuk (Kabinet Reformasi serta Komite Reformasi Nasional tidak terlaksana karena tidak mendapat dukungan yang cukup dari berbagai pihak (rakyat). Klimaksnya pada tanggal 21 Mei 1998, Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden dan kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie.<sup>82</sup>

Konfigurasi politik Orde Baru sampai dengan Pasca Pemilu 1997 tidak demokratis atau cenderung otoriter dengan tumpuan kekuatan pada Presiden Soeharto, ABRI, Golkar dan Birokrasi. Terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan dengan dalih membangun stabilitas nasional sebagai prasyarat kelancaran pembangunan ekonomi. Periode Orde Baru (1966-1998) menampilkan konfigurasi politik non-demokratis. Dengan catatan, pada awal perjalanannya ada toleransi bagi penampilan konfigurasi yang demokratis.<sup>83</sup> berlangsung sangat otoriter dan represif, sehingga pemerintahan tidak berjalan secara demokratis. Pemilu yang dilaksanakan setiap lima tahun hanya sebagai ajang untuk melegitimasi kekuasaan dan pemerintahan yang tidak demokratis tersebut. Hal itu terlihat dari adanya ketidakbebasan rakyat untuk mendirikan partai politik dan menyampaikan aspirasi politiknya, salah satunya adalah monoloyalitas di kalangan pegawai pemerintah (PNS) kepada Golkar.

Sebagai kelanjutan dan proses perjalanan pemerintahan pada rezim Orde Baru, dalam kurun waktu Pasca Pemilu 1997 masih tetap menunjukkan ciri-ciri sistem pemerintahan yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 yaitu menonjolkan intervensi pemerintah

---

<sup>81</sup> Kunarto, Op. Cit, h. 31.

<sup>82</sup> Berita, *Pengunduran Diri*, H. M. Soeharto, Kompas, 21 Mei 1998, h. V.

<sup>83</sup> Moh. Mahfud, *Masa Orde Baru*, Jakarta, 1998, h. 17.

dalam setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara berdasar atas kekuasaan.<sup>84</sup> Dominasi penyelenggaraan negara ada pada Presiden sebagai pusat kekuasaan, sehingga menimbulkan ketidakseimbangan kekuasaan antara Lembaga Tertinggi Negara dengan Lembaga Tinggi Negara, khususnya antara MPR, DPR, MA dan Presiden.

Upaya untuk merombak sistem dan struktur pemerintahan sebagaimana yang dianut UUD 1945 pada waktu itu “sangat dilarang” dan bahkan dianggap sebagai perbuatan mencederai konsensus nasional yang berupa tekad untuk tidak mengubah UUD 1945. Bahkan upaya untuk merombak sistem dan struktur pemerintahan serta gagasan amandemen UUD 1945 pada waktu itu dianggap sebagai perbuatan melawan pemerintah atau subversif. Padahal, sistem dan struktur pemerintahan sebagaimana yang diatur UUD 1945 (sebelum amandemen) terbukti hanya menghasilkan Penguasa otoriter yang tertuju pada satu or-ang. Lembaga negara yang ada, mulai MPR, DPR, BPK, dan MA semuanya terkooptasi dan menjadi sub ordinat di bawah Presiden.

## **B. Kondisi Ketatanegaraan dan Pemerintahan Pasca 21 Mei 1998.**

Pada masa ini Polri berperan penuh dalam pengamanan Kamtibmas, dibantu unsur TNI, Polri dalam era ini masih satu atap dengan TNI, namun wacana perubahan kedudukan Polri keluar dari ABRI mulai kuat di hembuskan baik melalui politik maupun media. Pada saat itu ada mumentum penting yaitu Bacharuddin Jusuf Habibie menggantikan Soeharto sebagai Presiden RI setelah pada tanggal 21 Mei 1998 Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden. Legitimasi kekuasaan dan pemerintahan Habibie didasarkan pada Undang-Undang Dasar RI 1945 Pasal 8. Pro-kontra dan kontroversi tentang keabsahan penyerahan kekuasaan tersebut terus berkembang yang semakin melemahkan kepercayaan rakyat terhadap pemerintahan Habibie. Kepercayaan rakyat terhadap pemerintahan Habibie semakin menurun sehubungan dengan opsi Timor-Timur yang dilontarkan Presiden Habibie dan hasilnya adalah lepasnya Propinsi Timor Timur dari Indonesia, sehingga menambah permasalahan yang dihadapi oleh bangsa dan negara.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Berita, *Golkar dan ABRI*, Op. Cit, h. 10.

<sup>85</sup> Berita, *Timor[Timur]*, Kompas, 1998, h. II

Tuntutan agar pemerintahan segera diganti terus menguat seiring lemahnya legitimasi yang dimiliki oleh Presiden B.J Habibie. Maka kemudian MPR melaksanakan Sidang Istimewa pada tahun 1998, yang salah satu I keputusannya adalah percepatan Pemilu yang dilaksanakan pada 1999. Padahal, apabila mengacu pada Pasal 8 UUD 1945, sebagai pengganti Soeharto mestinya B.J Habibie menjabat sampai tahun 2002. Hanya saja karena kuatnya tuntutan rakyat agar pemerintah direformasi, kemudian dilakukan percepatan penggantian pemerintahan melalui Pemilu tahun 1999 dengan menganut sistem multi partai yang menghasilkan pemerintahan lebih demokratis.

Dalam pidato kenegaraan tanggal 15 Agustus 1998 Presiden Habibie menegaskan saat terjadinya pergantian kepemimpinan nasional pada tanggal 21 Mei 1998 merupakan tonggak sejarah dimulainya Era Kebangkitan Demokrasi. Hak-hak untuk mengeluarkan pendapat secara lisan maupun tertulis dibuka lebar sehingga memperbesar peluang keikutsertaan rakyat dalam kehidupan politik melalui organisasi politik dan atau organisasi kemasyarakatan. Dalam agenda reformasi tercatat antara lain percepatan penyelenggaraan Pemilihan Umum 1999, dan penyelenggaraan sidang Umum MPR 1999.<sup>86</sup> Demokratisasi salah satunya ditandai dengan munculnya banyak partai peserta Pemilu 999, yang merupakan sesuatu yang mustahil pada masa Orde Baru.

Sistem pemerintahan pasca jatuhnya Orde Baru 21 Mei 1998 diwarnai oleh beberapa paradigma baru yang membatasi kemungkinan penyimpangan dari sistem pemerintahan negara sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Paradigma baru tersebut termuat dalam beberapa ketetapan MPR dan Undang-Undang 1945 Perubahan Pertama. Beberapa Ketetapan MPR tersebut adalah:

1. Ketetapan MPR-RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
2. Ketetapan MPR-RI Nomor XII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR-RI Nomor V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus kepada Presiden/Mandataris MPR-RI.

---

<sup>86</sup> Moh. Mahfud, Op. Cit, h. 18

3. Ketetapan MPR-RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.
4. Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar 1945 antara lain tentang:
  - a. Kekuasaan membentuk undang-undang setelah perubahan UUD menjadi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 ayat (1), yang sebelumnya merupakan kekuasaan Presiden (Pasal 5 ayat 1).
  - b. Pembatasan dan penegasan masa jabatan Presiden hanya dua kali (Pasal 7).
  - c. Pelaksanaan sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 9 ayat 1 dan 2).
  - d. Peranan DPR dan Mahkamah Agung dalam memberikan pertimbangan kepada Presiden (Pasal 13 ayat (1) dan (2) dan Pasal 14 ayat 1 dan 2).

Supremasi hukum direncanakan melalui kebijakan reformasi di bidang hukum yang tidak hanya terbatas pada penyempurnaan sarana dan prasarana, materi dan aparatur hukum tetapi juga berkaitan dengan pembangunan budaya hukum dan menumbuhkan kesadaran hukum, sehingga terlihat adanya upaya untuk perwujudan supremasi hukum dan penegakan hukum.<sup>87</sup>

### **C. Kondisi Ketatanegaraan dan Pemerintahan Pasca Pemilu 1999**

Pasca pemilu 1999 kedudukan Polri sudah mulai berubah yaitu keluar dari ABRI perubahan ini dimulai dari pendidikan Polri, sebutan dalam pangkat serta perubahan doktrin kepolisian, dalam transisi ini secara administratif Polri masih berada di bawah Dephankam, dan secara bertahap kegiatan administrasi Polri berpindah ke Mabes Polri. Pada era ini pemilu 1999 dipersiapkan dalam waktu 2 (dua) tahun setelah Pemilu 1997 dan menghasilkan pemerintahan yang dipilih secara demokratis yang dipimpin oleh Abdurrahman Wahid sebagai Presiden RI dan Megawati Soekarnoputri sebagai Wakil Presiden RI. Hasil Pemilu 1999 sebagai Pimpinan Nasional melalui Sidang Umum MPR Tahun 1999, dianggap lebih demokratis dan diakui legitimasinya

---

<sup>87</sup> Berita, *Supremasi Hukum pada era Reformasi*, Kompas, 1998, h. 1

berdasarkan Undang-Undang Politik yaitu: (1) UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik; (2) UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum; dan (3) UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR-DPR-DPRD.

Secara resmi, legitimasi kekuasaan dalam pemerintahan Pasca Pemilu 1999 tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden masih dilakukan oleh MPR, tetapi prosesnya berjalan secara demokratis karena dilakukan melalui voting, tidak berdasarkan musyawarah-mufakat seperti yang biasa terjadi pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada masa Orde Baru. Hal ini menandakan bahwa kepemimpinan nasional pada masa tersebut lebih *legitimated* dibanding pada masa pemerintahan Orde Baru.

Pemerintahan hasil Pemilu 1999 merupakan refleksi era demokratisasi dan reformasi dari sistem Orde Baru yang penuh kekangan dan arahan secara otoriter dengan peranan militer yang cukup dominan. Pasca Pemilu 1999, kebebasan untuk menyampaikan pendapat dan unjuk rasa merupakan bagian dari ciri demokrasi yang semakin marak, walaupun dalam aktualisasinya seringkali masih diwarnai oleh terjadinya pemaksaan kehendak dan kekuasaan yang justru bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Peranan DPR dalam pengawasan politik semakin intensif. Demikian juga dalam penggunaan hak inisiatif pembuatan undang-undang tidak lagi menjadi monopoli Pemerintah/Eksekutif, namun secara konstitusional telah menjadi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat. Terjadi penguatan peran lembaga legislatif baik di Pusat maupun daerah, sehingga mempunyai *bargaining position* terhadap pemerintah (Eksekutif). Peran lembaga legislatif semakin menguat, tidak hanya sekedar sebagai stempel pemerintah seperti yang terjadi pada pemerintahan Orde Baru. Terjadi pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dan legislatif, yakni dari *executif heavy* menjadi *legislative heavy*. Kontrol terhadap jalannya pemerintahan juga dilakukan oleh rakyat baik secara lisan maupun tulisan tanpa ditakuti bayang-bayang distigmatisasi sebagai pelaku kejahatan penyebar kebencian atau melawan pemerintah seperti yang terjadi pada masa Orde Baru.

Namun demikian aktualisasi demokrasi sering muncul dalam bentuk yang berlebihan dan bersifat anarkhis sehingga menimbulkan kerawanan dalam bentuk gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat yang harus dihadapi oleh Kepolisian Negara RI. Hal tersebut disebabkan oleh sikap pemerintah yang memberikan toleransi terlalu jauh terhadap tindakan anarkhis, sehingga timbul kesan seolah-olah aparatur negara dan pemerintah tidak tegas dan tidak lagi berwibawa.<sup>88</sup> Namun demikian secara demokratis Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia telah menyiapkan Garis-garis Besar Haluan Negara 1999-2004 yang dituangkan dalam Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1999.

Paradigma baru yang telah bergulir dalam era reformasi yang termuat dalam berbagai Ketetapan MPR 1998 dan Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama, Pasca Pemilu 1999 terus berlanjut melalui Ketetapan-ketetapan MPR-RI 2000 dan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 pada Sidang Tahunan MPR 2000. Beberapa Ketetapan MPR-RI tersebut antara lain:

1. Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
2. Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
3. Ketetapan MPR-RI No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.

Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 antara Bab XII Pertahanan dan Keamanan Negara Pasal 30 ayat (1) sampai dengan ayat (5) yang sangat relevan dengan status Kepolisian, Kebijakan Penegakan Hukum dan Penyelenggaraan Fungsi Kepolisian (Pemolisian).<sup>89</sup> Kemudian dilakukan reformasi hukum dengan merombak struktur dan mekanisme pengawasan lembaga peradilan dengan mengubah Undang Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 14 Tahun 1970 menjadi UU No. 35 Tahun 1999 dan terakhir dengan UU No. 4 Tahun 2004. Pengawasan hakim tidak lagi dilakukan secara dualisme, tetapi berada pada satu atap di bawah Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi.

---

<sup>88</sup> Kurnato, Op. Cit., h. 39.

<sup>89</sup> M. Khoidin dan Sadjijono, *Menatap Wajah Polisi Kita*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2005, 114.

Di samping itu juga dilakukan perombakan struktur dan sistem pemerintahan dari yang bersifat sentralis ke arah sistem pemerintahan desentralisasi. Pemerintah memberikan kewenangan kepada Daerah dalam mengatur sebagian urusan rumah tangganya untuk diatur tersendiri melalui sistem otonomi daerah. Lahirnya UU Pemerintahan Daerah No. 22 tahun 1999 menggantikan UU No. 5 tahun 1974 ternyata mampu memberikan kebebasan dan kemandirian Daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Demikian pula dalam pemilihan kepada daerah tidak lagi dilakukan berdasarkan pesanan Pemerintah Pusat, tetapi sepenuhnya dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, termasuk penilaian pertanggungjawaban tahunan dan akhir masa jabatan kepala daerah, serta pemberhentian kepala daerah dilakukan oleh DPRD apabila melakukan penyimpangan atau pelanggaran hukum.

#### **D. Kondisi Ketatanegaraan dan Pemerintahan Pasca Sidang Istimewa MPR-RI Tahun 2001**

Pasca sidang istimewa MPR-RI 2001 pada masa ini kedudukan Polri sudah benar-benar mandiri dan sudah terlepas dari ABRI, dan kinerja Polri bertanggung jawab pada Presiden. Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid sebagai hasil Pemilu 1999 berlangsung dari 20 Oktober 1999 sampai 23 Juli 2001 (Ketetapan MPR-RI Nomor: VII/MPR/1999). Sidang Istimewa MPR-RI tanggal 23 Juli 2001 mencabut mandat Abdurachman Wahid selaku Presiden melalui Ketetapan MPR-RI Nomor II/MPR/2001, dan mengangkat Wapres Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden dengan Ketetapan MPR-RI Nomor III/MPR/2001. Pencopotan Abdurrahman Wahid dilakukan karena dituduh terlibat dalam penyelewengan Dana Yanatera Bulog dan Dana Bantuan Hibah dari Sultan Brunei. Dukungan terhadap pemerintahan Megawati Soekarnoputri cukup kuat karena didorong oleh keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih baik dari sebelumnya.

Nuansa demokrasi dalam pemerintahan ditandai dengan semangat kebersamaan yang selalu didengungkan oleh Presiden Megawati Soekarnopoetri yang secara konkrit juga dapat dilihat dari Enam Program Pokok Kabinet Gotong Royong, yaitu:

1. Mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Meneruskan proses reformasi dan demokrasi dalam seluruh aspek kehidupan nasional melalui kerangka, arah dan agenda yang lebih jelas, dengan terus meningkatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia.
3. Normalisasi kehidupan ekonomi dan kemasyarakatan untuk memperkuat dasar bagi kehidupan perekonomian rakyat.
4. Melaksanakan penegakan hukum secara konsisten, mewujudkan rasa aman serta tenteram dalam kehidupan masyarakat, melaksanakan pemberantasan KKN.
5. Melaksanakan politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif, memulihkan martabat bangsa dan negara serta meningkatkan kepercayaan luar negeri, termasuk lembaga/badan pemberi jaminan dari kalangan inves-tor terhadap pemerintah.
6. Mempersiapkan penyelenggaraan Pemilihan Umum tahun 2004 yang aman, tertib, rahasia dan langsung.

Sistem pemerintahan Pasca Sidang Istimewa MPR-RI 2001 menggambarkan komitmen terhadap perombakan Undang-Undang Dasar 1945 yang dalam pelaksanaannya diupayakan adanya keseimbangan kekuatan, baik dalam kabinet maupun antara eksekutif dan lembaga tinggi negara lainnya. Presiden Megawati meletakkan landasan bagi perombakan sistem pemerintahan dengan menerbitkan UU No. 23 tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden secara langsung. Demikian pula dalam pengaturan pemerintahan di tingkat daerah, dilakukan perombakan dengan terbitnya No. 32 Tahun 2004 yang di dalamnya diatur tentang pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Dari program kabinet gotong royong dapat diketahui bahwa sistem pemerintahan masih berpegang pada paradigma konstitusional yang telah ada dengan penekanan pada komitmen terhadap negara Kesatuan Republik Indonesia, proses reformasi dan demokrasi, peningkatan penghormatan terhadap HAM, memperkuat dasar bagi kehidupan perekonomian rakyat, penegakan hukum yang konsisten, mewujudkan rasa aman dan tenteram, pemberantasan KKN, memulihkan martabat bangsa dan negara serta mempersiapkan penyelenggaraan Pemilu 2004.

Pada era pemerincian Megawati terjadi reformasi di bidang hukum dengan melakukan perombakan struktur dan sistem baik di lembaga peradilan maupun perombakan aparat penegak hukum.

Kekuasaan kehakiman yang pada awalnya hanya dipegang oleh MA kemudian dirombak dengan diterbitkannya UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Juga dilakukan reformasi dalam pemberantasan korupsi di Indonesia dengan menerbitkan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan sekaligus menerbitkan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Reformasi juga dilakukan di bidang kepolisian dengan menerbitkan UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai pengganti UU No. 28 Tahun 1997.

### **2.2.2. Eksistensi Polri Menurut Undang-Undang Kepolisian.**

Dilihat dari tugas dan wewenang kepolisian yang dirumuskan secara tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan, baik yang mengatur secara khusus maupun secara umum, kepolisian menjadi suatu lembaga yang memiliki fungsi vital, artinya fungsi tersebut dibutuhkan dan melekat dalam kehidupan manusia. Berdasarkan isi dan muatannya peraturan perundang-undangan yang mengatur tugas dan wewenang kepolisian secara khusus berkaitan dengan proses penegakan hukum dan mengatur internal organisasi, sedangkan secara umum meliputi tugas dan wewenang sebagai pengayom, pelindung dan pelayan kepada masyarakat.

Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tugas dan wewenang Polri secara khusus, seperti halnya tugas dan wewenang Polri sebagai penyelidik dan penyidik dalam proses peradilan pidana. Kewenangan ini diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Di samping itu diatur juga dalam undang-undang yang bersifat khusus seperti Undang-undang No. 31 tahun 1999 yang diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang No. 9 tahun 1998 tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat Dimuka Umum, Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Undang-undang No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika dan Undang-undang No. 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika, Undang-undang No. 19 Tahun 1992 tentang Merk, Undang-undang No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, dan masih banyak lagi Undang-undang yang

memberikan wewenang Polri secara khusus sebagai penyidik maupun penyidik.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur internal organisasi kepolisian seperti Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2003 tentang Pemberhentian Anggota Kepolisian Negara RI, Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara RI dan Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Teknis Institusional Peradilan Umum Bagi Anggota Kepolisian Negara RI. Selain itu ada undang-undang yang dibentuk untuk mengatur kedudukan, fungsi dan peranan kepolisian, yang secara teknis juga mengatur tugas dan wewenang kepolisian yang menjangkau tugas secara umum sifatnya, yakni Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sejarah perkembangan kepolisian sebagaimana telah diuraikan di muka, sejak kemerdekaan hingga sekarang telah mengalami beberapa kali perubahan status maupun kedudukan, dan telah beberapa kali mengalami perubahan Undang-undang Kepolisian, tercatat tiga Undang-undang Kepolisian yang pernah berlaku, antara lain Undang-undang No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berlaku sejak tanggal 30 Juni 1961 - tanggal 7 Oktober 1997; Undang-undang No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia berlaku sejak tanggal 7 Oktober 1997 - tanggal 8 Januari 2002; dan Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berlaku sejak tanggal 8 Januari 2002 sampai dengan sekarang.

Di dalam tiga Undang-undang Kepolisian dimaksud masing-masing mengatur tugas dan wewenang kepolisian yang sedikit banyak memiliki perbedaan, walaupun secara implisit memberikan kewenangan kepolisian sebagai pengayom, pelindung dan pelayan kepada masyarakat dan penegak hukum, akan tetapi ditinjau dari substansinya menempatkan kepolisian pada kekuasaan dan status yang berbeda. Hal ini dipengaruhi oleh perkembangan politik ketatanegaraan dan dinamika hukum dan peraturan perundang-undangan. Beranjak dari perubahan yang terjadi, maka berikut akan dikaji secara runtut tugas dan wewenang kepolisian menurut Undang-undang Kepolisian yang pernah berlaku di Indonesia.

## A. Polri Menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961

Undang-undang No. 13 Tahun 1961 yang diundangkan pada tanggal 30 Juni 1961 tercatat dalam Lembaran Negara RI Tahun 1961 No. 245 merupakan Undang-undang yang pertama kali mengatur secara rinci tentang tugas dan wewenang kepolisian. Sebelumnya tugas dan wewenang kepolisian banyak diatur secara khusus dalam bentuk *Ordonantie* yang tersebar, seperti dalam HIR (*Herziene Inlandsch Reglement*), Keputusan Presiden/Keputusan Perdana Menteri maupun Keputusan Menteri. Akan tetapi pernah juga diatur dalam hukum dasar (*groundwet*) pada saat berlakunya UUDS 1950.

Lahirnya Undang-undang No. 13 Tahun 1961 tersebut tidak terlepas dari tindak lanjut Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 75 Tahun 1954 tanggal 31 Maret 1954 tentang Pembentukan Panitia Negara Perancang Undang-undang Kepolisian, yang bekerja dalam kurun waktu lebih kurang tujuh tahun baru berhasil membentuk Undang-undang Kepolisian.

Di dalam Undang-undang No. 13 Tahun 1961 menetapkan bahwa kepolisian negara memiliki tugas pokok atau tugas utama dan tugas tambahan. Tugas utama yakni menjaga dan memelihara<sup>1</sup> keamanan dalam negeri terhadap ancaman yang datangnya dari dalam. dengan melalui penegakan hukum, sedang tugas tambahan sebagai bagian dari Angkatan Bersenjata yang sewaktu-waktu ikut berperang bersama-sama Angkatan Bersenjata yang lain (Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara). Pembebanan tugas ini di samping kepolisian sebagai alat negara penegak hukum juga sebagai Angkatan Bersenjata, hal ini dipengaruhi juga pada saat menyusun Undang-undang kondisi negara sedang menyelesaikan revolusi dan kepolisian sebagai salah satu alat revolusi.

Sejarah inilah yang kemudian dijadikan pertimbangan dilakukannya integrasi antara Angkatan Bersenjata (TNI) dengan Polisi. Tugas-tugas tambahan ini dapat diartikan sebagai tugas khusus, sesuai apa yang dimaksudkan dalam pasal 2 ayat (4) Undang-undang No. 13 Tahun 1961, yang apabila negara dalam keadaan bahaya polisi ikut serta secara fisik di dalam pengamanan usaha pertahanan negara. Tugas khusus ini sebagai konsekuensi kepolisian merupakan bagian dari Angkatan Bersenjata. Sedangkan tugas pokok atau tugas utama yang meliputi tugas kepolisian secara umum sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU No. 13 Tahun 1961.

Berdasarkan pasal 2 Undang-undang No. 13 Tahun 1961 tugas-tugas utama atau tugas pokok kepolisian negara dapat diuraikan secara ringkas, sebagai berikut:

1. melihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
  - a. mencegah dan memberantas menjalarnya penyakit-penyakit masyarakat;
  - b. memelihara keselamatan negara terhadap gangguan dari dalam;
  - c. memelihara keselamatan orang, benda dan masyarakat, termasuk memberi perlindungan dan pertolongan; dan
  - d. mengusahakan ketaatan warga negara dan masyarakat terhadap peraturan-peraturan negara;
2. dalam bidang menurut ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain peraturan negara;
3. mengawasi aliran-aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
4. melaksanakan tugas-tugas khusus lain yang diberikan kepadanya oleh suatu peraturan negara.

Dari uraian di atas dapat ditarik pemahaman, bahwa tugas kepolisian pada pokok atau utamanya bersangkutan-paut dengan penegakan hukum, pemeliharaan ketertiban dan keamanan umum, sehingga tugas-tugas dimaksud dapat dipetakan dan diurai meliputi: tugas bidang penegakan hukum sebagai penyelidik dan penyidik (yustisi)<sup>90</sup>, tugas sosial dan kemanusiaan, tugas pendidikan kesadaran hukum, dan tugas menjalankan pemerintahan (*bestuurlijk*) terbatas.

Tugas-tugas khusus atau tugas tambahan di atur secara tersendiri dalam peraturan negara, yang realisasinya tetap berpegang pada Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Pemerintahan dan Keamanan/Pertahanan, No. 51 Ketetapan MPRS dimaksud menyatakan, bahwa “Polisi Negara diikutsertakan dalam proses produksi dengan tidak mengurangi tugas utamanya”, dan ditegaskan

---

<sup>90</sup> Tugas Yustisi adalah melakukan segala usaha, pekerjaan dan kegiatan untuk membantu tugas kehakiman guna memberantas perbuatan-perbuatan yang dapat dipidana yang telah dilakukan, dengan cara: menangkap, memeriksa, menahan, menggeledah, menyita, membuat Berita Acara Pemeriksaan pendahuluan dan melakukan pemberkasan selanjutnya menyerahkan kepada Jaksa Penuntut

lagi dalam pasal 3 Undang-Undang No. 13 Tahun 1961, yakni Kepolisian Negara adalah Angkatan Bersenjata. Eksistensi fungsi pertahanan dan keamanan dalam Ketetapan MPRS No. 11/MPRS/1960 dimaksud adalah sebagai fungsi integral, artinya tugas-tugas yang dilaksanakan oleh Polri bersama-sama dan terpadu dengan tugas Angkatan Bersenjata lainnya, yakni Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Selain tugas khusus atau tugas tambahan di atas masih ada pembebanan tugas tambahan yang diuraikan dalam Keputusan Menhankam/Pangab tanggal 1 Agustus 1970 No. Kep./A/385/VIII/1970 dalam pasal 3, terdiri dari:

- a. Ikut serta secara fisik di dalam pertahanan dan ikut serta di dalam pengamanan usaha pertahanan guna mencapai potensi maksimal dari rakyat dalam sistem Pertahanan Rakyat Semesta, menurut ketentuan-ketentuan kebijaksanaan Menhankam/Pangab;
- b. Menyiapkan komponen-komponen untuk kepentingan pertahanan apabila diperlukan.

Di dalam menjalankan tugas-tugas utama maupun tugas-tugas khusus dimaksud tetap berpedoman pada hukum yang berlaku dan menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat.

Berkaitan dengan wewenang kepolisian, berdasarkan Undang-undang No. 13 Tahun 1961 dapat di analisa meliputi wewenang melakukan tindakan dan wilayah melakukan tindakan. Wewenang melakukan tindakan telah dirumuskan dengan jelas dalam pasal 12 dan pasal 13, yakni wewenang untuk melakukan penyelidikan dan pehydikan perkara pidana, sedangkan wewenang yang menyangkut wilayah tindakan, bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenang tersebut diseluruh wilayah Republik Indonesia atau wilayah di mana ditempatkan. Wewenang yang melekat pada kepolisian sebagaimana dirumuskan dalam pasal 13 khususnya untuk kepentingan penyidikan, terdiri dari:

- a. menerima pengaduan;
- b. memeriksa tanda pengenal;
- c. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
- d. menangkap orang;
- e. menggeledah badan;

- f. menahan orang sementara;
- g. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa;
- h. mendatangkan ahli;
- i. menggeledah halaman, rumah, gudang, alat pengangkutan darat, laut dan udara;
- j. membeslah barang untuk dijadikan bukti; dan
- k. mengambil tindakan-tindakan lain.<sup>91</sup>

Wewenang di atas dijalankan menurut ketentuan dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana dan/atau lain Peraturan Negara dengan senantiasa mengindahkan norma-norma keagamaan, perikemanusiaan, kesopanan dan kesusilaan.

Ketentuan Undang-undang Hukum Acara Pidana yang harus diturut dalam menjalankan kewenangan kepolisian tersebut, sebelum lahirnya Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana tetap mendasarkan pada H.I.R. (*Herziene Inlandsch Reglement*) atau R.I.B. (*Reglement Indonesia Baru*). Menjalankan wewenang penyelidikan dan penyidikan perkara pidana, kepolisian dalam status sebagai pembantu Jaksa (*hulpmagistraat*). Hal itu ditegaskan dalam pasal 15 R.I.B. yang intinya menyatakan bahwa “Dalam melaksanakan wewenang dimaksud dalam pasal 12 dan 13 diindahkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Pokok Kejaksaan”.

Dalam Penjelasan Undang-undang No. 13 Tahun 1961 diterangkan, bahwa “Kejaksaan berwenang melakukan penyelidikan lanjutan maka perlu adanya ketentuan-ketentuan yang mengatur kerjasama antara Kejaksaan dan Kepolisian Negara dalam penyidikan lanjutan”. Kemudian dipertegas lagi dengan tugas Kejaksaan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang No. 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kejaksaan Republik Indonesia yang menyatakan, bahwa Kejaksaan mempunyai tugas:

*“Melakukan penyidikan lanjutan terhadap kejahatan dan pelanggaran serta mengawasi dan mengkoordinasikan alat-alat penyidik menurut*

---

<sup>91</sup> Lihat pada Undang-undang No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara (L.N. Tahun 1961 No. 245 tanggal 30 Juni 1961)

ketentuan ketentuan dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana (RIB/ HIR cursive penulis) dan lain-lain Peraturan Negara “.

Ketentuan di dalam R.I.B. dimaksud sebagaimana dimuat dalam Pasal 43 ayat (1) R.I.B. yang menyatakan, bahwa:

*“Tiap-tiap kekuasaan yang diadakan, tiap-tiap pegawai umum, yang dalam menjalankan jabatannya mendapat tabu bahwa ada sesuatu kejahatan, haruslah dengan segera me’beritahukan hal itu kepada pegawai penuntut umum atau jaksa-jaksa pembantu pada pengadilan negeri yang berkuasa di daerah hukum tempat kejahatan itu terjadi atau ditempat utertuduh diam atau boleh kedapatan, dan harus pula mengirimkan sekalian surat-surat, proses perbaldan akte-akte yang berhubungan dengan perkara itu, kepada pegawai atau jaksa pembantu itu”.*

Dengan demikian penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian sebagai tindakan awal dalam proses peradilan pidana, yang kemudian dilakukan penyelidikan dan penyidikan lanjutan (ulang) oleh Jaksa Pembantu.

Untuk mengatasi timbulnya kerancuan dalam penegakan hukum terhadap perkara pidana, solusinya dikeluarkan Surat Keputusan Bersama tentang Landasan dan Ketentuan-ketentuan Kegiatan Bersama Alat-alat Negara Penegak Hukum Nomor: 02/KMA/70, KEP-034/D.A/7/1970; KEP.03b/D.A/ 7/1970; POL: 86/SK/KAPOLRI/1970J.S.7/7/15 yang dalam pertimbangannya disebutkan, bahwa telah disadari bersama masih terdapatnya perbedaan di dalam pelaksanaan tugas penegakan hukum sebagai akibat ketidak keserasian diantara Undang-undang No. 5/1959, Undang-undang Kejaksaan, Undang-undang Pokok Kepolisian, R.I.B, Undang-undang No. 1 Drt/1951 dan Undang-undang No. 19/1964. Tugas dan wewenang yang dibebankan kepada kepolisian menurut Undang-undang No. 13 Tahun 1961 secara teknis dan komando dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara yang dalam penyelenggaraan tugasnya baik pencegahan (*preventif*) maupun pemberantasan (*represif*) dipimpin dan diawasi oleh Menteri yang selanjutnya dipertanggungjawabkan kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara. Dengan demikian pimpinan kepolisian negara secara struktural diatur berjenjang mulai dari Kepala Kepolisian Negara hingga Pimpinan Kepolisian Daerah. Sedangkan hubungan antar instansi yang ada merupakan hubungan

fungsional, di mana Kepala Daerah dapat menggunakan kepolisian yang ada di daerahnya manakala diperlukan.

## **B. Polri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997**

Secara filosofis dibentuknya Undang-undang No. 28 Tahun 1997 sebagai pengganti Undang-undang No. 13 Tahun 1961 untuk lebih memantapkan kedudukan, peranan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai unsur dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan sebagai alat penegak hukum yang profesional. Harapan dari terbentuknya Undang-undang No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat memberikan landasan hukum yang kukuh dalam tata susunan tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sehingga mampu menjalankan peran utamanya memelihara keamanan dalam negeri, sebagai penegak hukum, pengayom, pelindung dan pembimbing masyarakat.

Materi Undang-undang No. 28 Tahun 1997 mengatur lebih luas tentang tugas dan wewenang kepolisian terutama tugas dan wewenangnya sebagai penegak hukum, pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat. Sedangkan berkaitan dengan kedudukan, peranan dan fungsi kepolisian sebagai unsur Angkatan Bersenjata walaupun tidak menggeser tugas dan wewenang utamanya, akan tetapi secara praktis berpengaruh terhadap teknis dan komando serta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan wewenangnya sehari-hari, karena adanya pertanggungjawaban yang ganda. Seperti contoh, Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus bertanggungjawab kepada Presiden, Menteri Pertahanan Keamanan (Menhankam) dan Panglima Angkatan Bersenjata (Pangab).

Hal di atas dijelaskan dalam pasal 9 ayat (2) huruf a, yakni di dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawab atas penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian dalam rangka pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia bertanggungjawab kepada Menteri Pertahanan Keamanan (Menhankam) yang tata cara pelaksanaan tugas dan tanggungjawab lebih lanjut diatur oleh Menteri, sedangkan atas penyelenggaraan pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia bertanggungjawab kepada Panglima Angkatan Bersenjata (Pangab) lebih lanjut diatur oleh Panglima; dan secara umum dalam menjalankan tugas-tugas kepolisian Kepala

Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) bertanggungjawab kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan Pemerintahan yang berwenang mengangkat dan memberhentikan Kapolri (pasal 11 ayat (1) UU No. 28 Tahun 1997).

Di dalam kondisi demikian penjenjangan tanggungjawab tugas dan wewenang kepolisian memencar yang masing-masing memiliki aturan sendiri, sehingga untuk memudahkan pengawasan dan pengendalian tugas digunakan suatu konsep yang radikal dengan jalur komando sebagaimana yang lazim diterapkan dan menjadi kebijaksanaan dalam lingkungan kehidupan TNI (Militer). Di sisi lain dengan pertanggungjawaban yang bersifat memencar juga mengakibatkan kendala dan menimbulkan keragu-raguan bagi pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian. Lebih-lebih dengan berlakunya beberapa instrumen hukum militer bagi kepolisian, seperti Undang-undang No. 26 Tahun 1997 tentang Hukum Disiplin Militer, Undang-undang No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer dan Peraturan perundang-undangan lain berkaitan dengan Militer yang berlaku bagi Polri. Hal ini dapat memberikan peluang bagi lembaga lain untuk mencampuri dan atau mempengaruhi tugas-tugas kepolisian yang sering menimbulkan benturan.

Berdasarkan Undang-undang No. 28 Tahun 1997 tentang Polri, fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat serta pembimbingan masyarakat. Di dalam ketatanegaraan lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan ini lazimnya dijalankan oleh lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden selaku Kepala Pemerintahan (Kepala Eksekutif). Dilihat dari penjenjangan tanggungjawab pimpinan kepolisian bertanggungjawab kepada Presiden, di sini dapat dipahami bahwa tugas dan wewenang yang dijalankan oleh Polri yang merupakan salah satu fungsi pemerintahan, esensinya adalah tugas dan tanggungjawab Presiden, yang didelegasikan kepada Kepala Kepolisian (Kapolri).

Fungsi pemerintahan yang dijalankan oleh Polri terutama yang bersangkutan paut dengan penegakan hukum, pengayoman, perlindungan, pelayanan dan pembimbingan kepada masyarakat. Tugas-tugas ini berkaitan erat dengan tugas-tugas sosial yang sehari-harinya berhadapan dengan masyarakat. Sangatlah berbeda dengan tugas sebagai Angkatan Bersenjata yang dihadapkan pada kondisi dan

sasaran yang berbeda. Pertanyaan yang timbul dapatkan tugas-tugas militer yang harus menghadapi lawan/musuh dikategorikan sebagai tugas sosial?. Di sinilah titik temu terjadinya perubahan perilaku Polisi menjadi perilaku militer, yang disebabkan adanya tarik ulur kepentingan tugas sehingga secara otomatis akan membentuk perilaku perorangan menjadi perilaku organisasi/lembaga.

Terpulang dari sikap militeristik dan tugas sosialnya, Undang-undang No. 28 Tahun 1997 telah merumuskan tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum yang diatur dalam pasal 13, dan uraian tugasnya secara rinci dirumuskan dalam pasal 14. Di dalam pasal 13 Undang-undang No. 28 Tahun 1997 merumuskan tugas-tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), sebagai berikut:

- a. selaku alat negara penegak hukum memelihara serta meningkatkan tertib hukum;
- b. melaksanakan tugas kepolisian selaku pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. bersama-sama dengan segenap komponen ketentuan pertahanan keamanan negara lainnya membina ketenteraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat;
- d. membimbing masyarakat bagi terciptanya kondisi yang menunjang terselenggaranya usaha dan kegiatan sebagai-mana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c;
- e. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tugas-tugas sebagaimana disebutkan dalam pasal 13, rinciannya dirumuskan dalam pasal 14, antara lain:

- a. melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan Hukum Acara Pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- b. menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, dan laboratorium forensik serta psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- c. memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;

- d. memelihara keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan perlindungan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- e. menyelenggarakan segala kegiatan dalam rangka memelihara keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- f. melindungi dan melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara, sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
- g. membina ketaatan diri warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- h. turut serta dalam pembinaan hukum nasional dan pembinaan kesadaran hukum masyarakat;
- i. melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap alat-alat kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa yang memiliki kewenangan kepolisian terbatas;
- j. melakukan pengawasan terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- k. mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional.

Tugas-tugas kepolisian di atas dapat dikelompokkan menjadi beberapa kelompok besar, yakni *pertama*: tugas sebagai alat negara penegak hukum; *kedua*: tugas sebagai pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat; *ketiga*: tugas hubungan luar negeri; dan *keempat* tugas sebagai unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

- a. Selaku alat negara penegak hukum dengan rincian tugas-nya, antara lain:
  - 1) melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan Hukum Acara Pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
  - 2) menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, dan laboratorium forensik serta psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;

- 3) menyelenggarakan segala kegiatan dalam rangka mem-bina keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- b. Sebagai pengayom, pelindung, pelayan dan pembimbing masyarakat:
- 1) memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
  - 2) memelihara keselamatan jiwa raga, harta benda, masya-rakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan perlindungan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
  - 3) menyelenggarakan segala kegiatan dalam rangka membina keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
  - 4) melindungi dan melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara, sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
  - 5) membina ketaatan diri warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
  - 6) turut serta dalam pembinaan hukum nasional dan pembinaan kesadaran hukum masyarakat;
- c. Tugas hubungan luar negeri, yakni mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional.
- d. Tugas sebagai Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, merujuk Undang-undang No. 2 Tahun 1988 tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, sebagai kekuatan pertahanan keamanan negara, yakni menangkal serangan dari luar negeri, dan sebagai kekuatan sosial politik.

Dilihat dari tugas utama Angkatan Bersenjata Republik Indone-sia (ABRI), maka Kepolisian Negara Republik Indone-sia (Polri) sebagai unsur ABRI dengan tugas utamanya memelihara keamanan dalam negeri, akan tetapi pada kondisi tertentu sebagai kekuatan pertahanan yang harus menangkal terhadap ancaman, tantangan, hambatan dan gangguan dari luar negeri, dan juga sebagai kekuatan sosial politik.

Berkaitan dengan wewenang Kepolisian Negara Republik Indo-nesia (Polri) berdasarkan Undang-undang No. 28 Tahun 1997 tentang Polri, meliputi wewenang umum, wewenang sesuai Peraturan

Perundang-undangan lain, dan wewenang dalam rangka proses perkara pidana. Wewenang Polri secara umum dirumuskan dalam pasal 15 ayat (1) UU No. 28 Tahun 1997, wewenang sesuai Peraturan Perundang-undangan lainnya dirumuskan dalam pasal 15 ayat (2), dan wewenang dalam proses pidana diatur dalam pasal 16 Undang-undang No. 28 Tahun 1997.

1. Wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) secara umum, terdiri dari:
  - a. Menerima laporan dan pengaduan;
  - b. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
  - c. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
  - d. Mencari keterangan dan barang bukti;
  - e. Menyelenggarakan pusat informasi kriminal nasional;
  - f. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
  - g. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
  - h. Mengawasi aliran kepercayaan yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
  - i. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
  - j. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
  - k. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu;
  - l. Mengeluarkan surat ijin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
  - m. Mengeluarkan Peraturan Kepolisian dalam lingkup kewenangan administrasi kepolisian yang mengikat warga masyarakat.
2. Wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) sesuai Peraturan Perundang-undangan, lain meliputi:
  - a. Memberikan ijin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;

- b. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
  - c. Memberikan ijin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
  - d. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
  - e. Memberikan surat ijin mengemudi kendaraan bermotor;
  - f. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis Kepolisian;
  - g. Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;
  - h. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.
3. Wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dalam rangka proses pidana, meliputi:
- a. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
  - b. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
  - c. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
  - d. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
  - e. Melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
  - f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
  - g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
  - h. Mengadakan penghentian penyidikan;
  - i. Menyerahkan berkas perkara kepada Penuntut Umum;
  - j. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi dalam keadaan mendesak untuk melaksanakan cegah dan tangkal terhadap orang yang disangka melakukan tindak pidana;

- k. Memberikan petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan, penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum;
- l. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Di dalam memenuhi tugas dan wewenangnya sebagai mana diuraikan di atas, segala tindakan Kepolisian Negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia serta mengutamakan tindakan pencegahan (preventif).

Di samping tugas dan wewenang tersebut, ada tugas dan wewenang Polri yang sangat luas dan mendasarkan pada kemampuan setiap anggota Polri untuk menilai terhadap situasi dan kondisi untuk melakukan tindakan hukum, yakni “mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab” di atur pasal 16 huruf l dan “dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri” diatur dalam pasal 18 ayat (1)” UU No. 28 Tahun 1997.

Kedua tindakan tersebut jika kita kaji secara dalam memiliki perbedaan yang mendasar. “Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab” mengandung suatu pemahaman, bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dalam melakukan penyelidikan maupun penyidikan berwenang melakukan tindakan-tindakan lain yang belum diatur oleh Undang-undang berdasarkan kewajiban dengan menempatkan kepentingan umum sebagai usaha mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Tindakan tersebut dilakukan atas pertimbangan dan atau memenuhi syarat kepantasan, antara lain: *pertama*, tindakan tersebut tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum; *kedua*, tindakan tersebut selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukannya tindakan jabatan, artinya tindakan diambil apabila betul-betul diperlukan untuk meniadakan atau mencegah suatu gangguan; *ketiga*, tindakan tersebut harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya, artinya tindakan itu merupakan tindakan atau jalan yang paling tepat; *keempat*, tindakan tersebut atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan memaksa; dan *kelima*, tindakan tersebut harus tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> R. Abdussalam, *op.cit.*, h. 29-33

Kata “bertindak menurut penilaiannya sendiri” yang lazim disebut sebagai “deskresi kepolisian” mengandung beberapa pemahaman. Menurut **Thomas J. Aaron** dalam bukunya *Control of Police Discretion*, menyebutkan bahwa “*Discretion is a power or authority conferred by law to action on the basis of judgement or conscience, and its use is more an idea of morals than law*”<sup>93</sup>, jadi deskresi dikaitkan dengan kekuasaan atau kewenangan berdasarkan hukum untuk bertindak atas dasar pertimbangan atau keyakinan yang lebih ditekankan pada moral pribadinya dari pada hukum. Pendapat lain dari **Alvina Trend Burrows**, dalam bukunya *The Basic Dictionary of American English*, mengatakan “*discretion is ability to choose wisely or to judge for own self*”<sup>94</sup> (diskresi adalah kemampuan untuk memilih secara bijaksana atau mempertimbangkan bagi diri sendiri. Tindakan ini yang mampu mengukur adalah pribadi dari setiap orang yang memegang kekuasaan kepolisian).

Dengan demikian penilaian dan kebenaran untuk bertindak sangat dipengaruhi tingkat kecerdasan, pengetahuan, pengalaman, keberanian dan moralitas yang dimiliki oleh setiap personil polisi, sehingga tindakan dimaksud akan dinilai patut dan wajar oleh hukum dan masyarakat. Tugas dan wewenang untuk bertindak ini juga diatur dalam pasal 7 ayat (1) huruf j Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP yang intinya penyidik Polri karena kewajibannya mempunyai wewenang “mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab”.

### C. Polri Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002

Lahirnya Undang-undang No. 2 Tahun 2002 sebagai pengganti Undang-undang No. 28 Tahun 1997 tidak dapat dipisahkan dengan adanya reformasi di bidang hukum yang terjadi di Indonesia, bahkan dapat dikatakan sebagai hasil dari adanya reformasi. Dikatakan demikian, karena reformasi mampu mendobrak eksistensi Polri yang telah berpuluh-puluh tahun sebagai bagian atau unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dirubah sebagai Polri yang mandiri. Secara filosofis lahirnya Undang-undang No. 2 Tahun 2002 karena

---

<sup>93</sup> Thomas J. Aaron, *Control of Police Discretion*, Charles C. Thomas, Springfield, 1960, h. 9

<sup>94</sup> Alvina Trend Burrows, *The Basic dictionary of American English*, New York, Rinehart and Winston Inc., 1966, h. 226

terjadinya pergeseran paradigma dalam sistem ketatanegaraan, dan adanya penegasan pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Oleh karena itulah maka kemudian diperlukan suatu Undang-undang Kepolisian yang sesuai dengan pertumbuhan, perkembangan hukum dan ketatanegaraan Republik Indonesia yang mampu menghilangkan watak militerisme yang sebelumnya masih melekat dan dominan pada perilaku Polri. Tujuannya adalah agar Polri mampu untuk mewujudkan keamanan dalam negeri, yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, pelayanan dan terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Perubahan perilaku militeristik Polri ini menjadi sangat penting, karena eksistensi Polri sebagai penegak hukum (*law enforcement*) dengan mendekati sudut legalistik organisasi dan mekanisme kerja organisasi kepolisian, Polri adalah sebagai agensi pelaksana "*the rule of criminal procedure*" (RCP) yang diberi kekuasaan oleh undang-undang untuk mempertahankan dan memelihara ketertiban dan keamanan sebagaimana yang diatur dalam "*the rule of the criminal code*" (RCC), yang secara umum berlaku "*Code of Conduct For Law Enforcement Officiate*" dan "*Basic Principle on the Use of Force and Firearm by Law Enforcement Officials*" yang telah ditetapkan dalam Kongres Perserikatan Bangsa Bangsa Ke-VII dan Ke-VIII tentang "*The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*".

Ditinjau dari sisi penegakan hukum menurut Romli Atmasasmita, sifat universal kepolisian dan perpolisian yang tampak adalah dalam segi kedudukan organisasi kepolisian dimana sebagian terbesar negara di dunia menempatkan organisasi kepolisian bebas dari dan tidak tunduk pada organisasi Angkatan Bersenjata (Militer).<sup>95</sup> Karena dengan watak perilaku militer, maka visi misi kepolisian bukan lagi pada "*how to combat crimes*" akan tetapi menitik beratkan pada "*how to combat the enemy*". Selain itu besarnya harapan dan tuntutan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas Polri yang lebih berorientasi

---

<sup>95</sup> Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2001, h. 191

kepada masyarakat yang dilayani, juga menjadi pertimbangan sosiologis untuk dibentuknya Undang-undang Kepolisian di maksud.

Keberhasilan cita-cita undang-undang tersebut sangatlah ditentukan oleh profesionalisme Polri, yang didukung dengan instrumen hukum yang memberikan ketegasan batas tugas dan wewenangnya, sehingga tampak tegas adanya kemandirian dan pemisahan kelembagaan antara Tentara Nasional Indonesia dan Polri. Dilihat tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dalam Undang-undang Kepolisian No. 2 Tahun 2002, dapat dikaji dari pendekatan tugas pokok Polri dan wewenang Polri yang meliputi wewenang umum dan khusus. Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Undang-undang No. 2 Tahun 2002, meliputi:

- a. Memelihara kemanan dan ketertiban masyarakat;
- b. Menegakkan hukum, dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Rincian dari tugas-tugas pokok tersebut, terdiri dari:

- a. Melaksanakan pengaturan penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat, serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum; melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- f. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- g. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;

- h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- j. Malayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak berwenang;
- k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingan dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan perturan perundang-undangan .

Berkaitan dengan wewenang kepolisian meliputi wewenang umum dan wewenang khusus. Wewenang umum sebagaimana dirumuskan dalam pasal 15 ayat (1) yang, meliputi:

- a. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
- d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
- f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
- i. Mencari keterangan dan barang bukti;
- j. Menyelenggarakan pusat informasi Kriminal Nasional;
- k. Mengeluarkan surat ijin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- l. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan

putusan pengadilan, kegiatan instansi lain serta kegiatan masyarakat;

m. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Berkaitan dengan wewenang khusus kepolisian, antara lain meliputi: pertama, Kewenangan sesuai peraturan Perundang-undangan (pasal 15 ayat 2), dan kedua, Wewenang penyelidikan atau penyidikan proses pidana, diatur dalam pasal 16 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2002.

1. Wewenang sesuai peraturan perundang-undangan:
  - a. Memberikan ijin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
  - b. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
  - c. Memberikan surat ijin mengemudi kendaraan bermotor;
  - d. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
  - e. Memberikan ijin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak dan senjata tajam;
  - f. Memberikan ijin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
  - g. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
  - h. Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;
  - i. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;
  - j. Mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
  - k. Melaksanakan kewenangan lain dalam lingkup tugas kepolisian.
2. Wewenang polisi di bidang proses pidana:
  - a. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;

- b. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
- c. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
- d. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
- e. Melakukan pemeriksaan-pemeriksaan surat;
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. Mengadakan penghentian penyidikan;
- i. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
- j. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana;
- k. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
- l. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

Kewenangan dalam melakukan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab sebagaimana disebutkan dalam pasal 16 ayat (1) huruf l dapat dilaksanakan oleh penyidik atau penyidik, dengan syarat:

- a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
- c. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
- d. Pertimbangan yang iayak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan
- e. Menghormati hak asasi manusia.

Sedangkan untuk kewenangan bertindak menurut penilaiannya sendiri (diskresi), dapat dilakukan dalam keadaan:

- a. Keadaan yang sangat perlu;
- b. Tidak bertentangan dengan perundang-undangan;
- c. Tidak bertentangan dengan kode etik profesi kepolisian.

Kewenangan diskresi tersebut dalam pelaksanaannya juga harus mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum. Tugas dan wewenang sebagaimana telah diuraikan di atas dilaksanakan tetap berdasarkan pada norma hukum, dan mengindahkan norma agama, kesopanan dan kesusilaan, menjunjung tinggi hak asasi manusia serta mengutamakan tindakan pencegahan.

Di dalam pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri), dan Kapolri bertanggungjawab atas penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian serta penyelenggaraan pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia kepada Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Berkaitan dengan pimpinan kepolisian diatur secara berjenjang dari tingkat pimpinan pusat sampai dengan tingkat daerah yang dipertanggungjawabkan secara hirarkhi. Di dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2002 mengatur secara tegas bahwa kekuasaan kepolisian dipertanggungjawabkan kepada Presiden hal ini besar kemungkinan berorientasi pada pengangkatan Kapolri yang dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan atau kedudukan Kepolisian Negara yang berada langsung di bawah Presiden.

Selain tugas dan wewenang sebagaimana diuraikan dimuka, dengan lahirnya Undang Undang No. 2 Tahun 2002 ini lebih ditegaskan lagi bahwa fungsi kepolisian sebagai salah satu pemegang fungsi. pemerintahan negara khususnya di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dan lebih prinsipil bahwa kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) tidak lagi sebagai unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, yang dalam Undang-undang No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia masih ditetapkan sebagai bagian dari Angkatan Bersenjata.

Dengan perubahan Undang-undang kepolisian dimaksud, Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) benar-benar telah terlepas dari Tentara Nasional Indonesia (TNI) secara kelembagaan dan sebagai lembaga yang mandiri. Dengan konsep kemandirian tersebut sebagai modal dasar untuk mengembangkan lembaga kepolisian menjadi Polri yang profesional dan betul-betul mampu memenuhi tuntutan serta harapan masyarakat, namun hal tersebut tidak terlepas dari sumber daya manusia Polri.

Setelah dilakukannya pemisahan secara kelembagaan antara TNI dan Polri, maka anggota Polri tidak lagi menjadi bagian dari Pegawai Negeri Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), akan tetapi menjadi Pegawai Negeri Kepolisian Negara Republik Indonesia yang tunduk pada Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan, sehingga peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang militer tidak berlaku lagi bagi aparatur Polri.

Terlepas dari tugas dan wewenang di atas, ada hal yang sangat mendasar dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2002, yakni sejak diberlakukannya Undang-undang dimaksud, maka anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk pada Peradilan Umum, sehingga permasalahan dan kasus-kasus pidana bagi anggota kepolisian diselesaikan pada Peradilan Umum, yang proses penyidikannya dilakukan oleh penyidik Polri.

Dengan demikian berdasarkan Undang-undang No. 2 Tahun 2002 telah jelas bahwa Polri bukan lagi sebagai militer dan produk-produk administrasi kepolisian tidak lagi tunduk pada Tata Usaha Militer sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer, akan tetapi masuk pada lingkup Pajabat Tata Usaha Negara yang tunduk pada Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengingat produk administrasi kepolisian sebagai produk Tata Usaha Negara, apabila berupa keputusan (*beeschiking*), maka masuk pada kategori sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Apabila terjadi sengketa atas keputusan pejabat kepolisian yang bersifat konkrit, individual dan final, peradilan yang memiliki kompetensi untuk menyelesaikan sengketa dimaksud adalah Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 5

Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (L.N. Tahun 2004 Nomor 35; T.L.N. Nomor 4380) yang berlaku secara efektif sejak ditetapkannya Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri dan keluarnya Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2003 tentang Pemberhentian Anggota Polri, Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Polri, dan Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2003 Pelaksanaan Teknis Institusional Peradilan Umum Bagi Anggota Polri

### **2.2.3. Eksistensi Polri Menurut Tiga UUD dan Perubahan UUD 1945.**

Dilihat dari perkembangan sejarah perjalanan eksistensi Negara Republik Indonesia, sejak proklamasi kemerdekaan negara Republik Indonesia hingga sekarang tercatat telah mengalami beberapa kali pergantian dan perubahan (*amandemen*) Undang-Undang Dasar. Perubahan-perubahan dimaksud membawa pengaruh terhadap sistem pemerintahan dan ketatanegaraan Indonesia, yang secara otomatis membawa pengaruh pula terhadap eksistensi kepolisian negara.

Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku di negara Indonesia menurut waktu berlakunya adalah: UUD 1945 yang berlaku sejak bulan Agustus 1945 sampai dengan bulan Desember 1949; Konstitusi RIS 1949 berlaku mulai bulan Desember 1949 sampai dengan bulan Agustus 1950; UUDS 1950 berlaku bulan Agustus 1950 sampai dengan bulan Juli 1959; kembali ke UUD 1945 (dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959) dan Amandemen UUD 1945 berlaku sejak 19 Oktober 1999 hingga sekarang.

Jauh sebelum ditetapkannya UUD 1945 sebagai hukum dasar yang tertulis (*groundwet*) dan landasan operasional dalam menjalankan negara, fungsi dan lembaga kepolisian telah ada, baik yang dibentuk oleh bangsa penjajah maupun para pejuang kemerdekaan Indonesia. Hal ini dapat kita telusuri sejak jaman VOC, jaman penjajahan Belanda maupun penjajahan Jepang. Setiap periode dari jaman penjajahan tersebut, lembaga polisi tercatat berada pada kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang yang berbeda-beda, disesuaikan pada kepentingan dan tujuan bangsa penjajah, bukan semata-mata untuk kepentingan kaum pribumi.

## A. Polri Menurut Undang-Undang Dasar 1945

Di dalam Undang-undang Dasar 1945 tidak mengatur secara jelas dan tegas kedudukan dan eksistensi lembaga kepolisian, akan tetapi jika dikaji secara cermat tentang esensi Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945, salah satu fungsi kepolisian menjadi tujuan atau cita-cita negara (*staatsidee*) yang harus diwujudkan oleh penyelenggara negara, yakni lembaga-lembaga yang mempunyai kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan UUD 1945.

Dalam alenia ke-4 Pembukaan UUD'45 terkonsep adanya tujuan dan cita-cita negara (*staatsidee*), diantaranya untuk membentuk suatu negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Esensi "perlindungan" yang ada dalam pembukaan UUD 1945 tersebut, negara,<sup>96</sup> bertujuan untuk memberikan rasa aman, rasa tentram dan damai kepada seluruh warga negara, menjaga warganegara dari segala ancaman baik dari luar maupun dalam negeri, serta menjaga kelestarian bangsanya.

Secara teoritis dalam mewujudkan terciptanya suatu keamanan, ketertiban dan keteraturan tersebut memang menjadi tugas negara, sebagaimana dikatakan oleh **Charles E Merriam** yang telah ditulis di muka, bahwa tugas negara meliputi 5 (lima) bidang, antara lain: *external security, internal order, justice, welfare dan freedom*<sup>97</sup>, yang diselenggarakan melalui alat perlengkapan negara. Alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga penyelenggara negara yang dirumuskan dalam UUD 1945, antara lain meliputi Lembaga Tertinggi Negara (MPR) dan lembaga-lembaga tinggi negara (Presiden, DPA, DPR, BPK dan MA).

Berpijak pada asas yang ada dalam Pembukaan UUD 1945 terutama asas mengayomi bangsa dan tanah air, implementasinya dalam kehidupan nasional pemerintah atau ne-gara melekat tanggungjawab untuk memberi perlindungan dan pengayoman kepada warganegaranya. Tugas dan tanggungjawab tersebut menurut UUD 1945 dan teori pembagian kekuasaan berada pada Presiden selaku

---

<sup>96</sup> Negara adalah suatu organisasi kekuasaan, dan organisasi itu merupakan tata kerja dari alat-alat perlengkapan negara yang merupakan suatu keutuhan, yang melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat perlengkapan negara untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

<sup>97</sup> Charles E. Merriam, *opcit*, h. 37.

pemegang kekuasaan eksekutif atau selaku penyelenggara pemerintahan, baik yang bersifat umum maupun khusus. Penyelenggara pemerintahan yang bersifat umum ini adalah kekuasaan menjalankan administrasi negara. Disini Presiden sebagai pimpinan tertinggi penyelenggara administrasi negara.

Menurut Bagir Manan, penyelenggaraan administrasi negara yang bersifat umum tersebut meliputi tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum. Tugas dan wewenang memelihara, menjaga, dan menegakkan keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas dan wewenang paling awal dan tradisional setiap pemerintah.<sup>98</sup> Oleh karena Presiden dalam menyelenggarakan administrasi negara khususnya di bidang keamanan dan ketertiban umum tersebut tidak dapat dijalankan sendiri, maka didelegasikan kepada alat perlengkapan negara yang dipimpin oleh menteri-menteri selaku pembantu Presiden.

Khusus untuk tugas dan wewenang melindungi, mengayomi, menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat (*internal order*) didelegasikan kepada lembaga kepolisian. Sehingga secara struktur ketatanegaraan menurut UUD 1945 lembaga kepolisian berada dalam Departemen Pemerintahan yang dipimpin oleh Kepala Pemerintahan, yakni Presiden selaku kepala eksekutif, namun tugas dan wewenangnya sehari-hari dilaksanakan oleh Kepala Kepolisian Negara yang diangkat oleh Presiden.

Dilihat awal berlakunya UUD 1945 dan ditelusuri dari proses pembentukannya, yakni pada saat PPKI bersidang membentuk Undang-Undang Dasar terdapat suatu momen-tum yang penting bagi sejarah eksistensi polisi, karena bersamaan itu pula memutuskan organ kepolisian yang telah ada pada masa penjajahan Belanda ditempatkan di bawah Departemen Urusan Dalam Negeri sebagai Jawatan Kepolisian Negara, dan membentuk berdirinya Badan Kepolisian Negara.

Di sini tampak jelas lembaga kepolisian berada di bawah Menteri Dalam Negeri yang membawahi Departemen Urusan Dalam Negeri, sehingga kekuasaan kepolisian dipertanggung-jawabkan kepada Presiden selaku kepala eksekutif. Hal ini sebagai konsekuensi Menteri

---

<sup>98</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Cet. Ke dua, Yogyakarta, 2003, h. 122

selaku pembantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan (*pouvoir executief*), oleh karena itu dalam menjalankan pemerintahan sesuai bidang dan pekerjaan masing-masing, para menteri saling berkoordinasi satu sama lainnya di bawah pimpinan Presiden.

Dengan demikian kekuasaan kepolisian menurut UUD 1945 adalah menjalankan kekuasaan administrasi negara dibidang keamanan dan ketertiban umum yang merupakan bagian dari tugas dan wewenang Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan negara tertinggi, sehingga Kepala Kepolisian yang menerima delegasi kewenangan dari Presiden melalui Menteri Dalam Negari (pembantu Presiden), bertanggungjawab kepada Menteri dan selanjutnya menteri bertanggungjawab kepada Presiden. Sebelum UUD 1945 dilakukan amandemen telah menetapkan, bahwa Presiden sebagai mandataris MPR yang wajib menjalankan putusan-putusan MPR, oleh karena kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR dan selaku pemegang kedaulatan rakyat, maka tugas dan wewenang kepolisian yang dijalankan Presiden tersebut dipertanggungjawabkan kepada MPR.

Dengan demikian walaupun eksistensi Kepolisian tidak dirumuskan secara jelas dan tegas di dalam UUD 1945, namun ditinjau dari fungsi, tugas dan wewenang kepolisian negara menurut UUD 1945 sebagai alat perlengkapan negara yang menjalankan tugas menjaga keamanan dan ketertiban umum melalui penegakan hukum, melindungi dan mengayomi masyarakat telah tampak merupakan bagian dari lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Kepala eksekutif, yakni Presiden, sehingga pembentukan lembaga kepolisian sebagai alat perlengkapan negara ditekankan pada peranan atau fungsinya untuk menjaga keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat. Sangat berbeda dengan eksistensi TNI yang langsung dipegang oleh Presiden, sebagaimana diatur dalam pasal 10 UUD 1945, bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Hal ini sebagai konsekuensi kedudukan Presiden selaku Kepala Negara, akan tetapi kepolisian dipertanggung-jawabkan kepada dan oleh Presiden dalam kedudukannya selaku Kepala Pemerintahan (pemegang kekuasaan eksekutif).

Di sinilah tergambar dengan jelas, tugas dan wewenang Presiden selaku Kepala Pemerintahan dalam merealisasi tujuan dan cita-cita negara (*staatsidee*) untuk melindungi segenap bangsa, menjaga keamanan dan ketertiban warganegara dan selaku Kepala Negara.

Menarik teori modifikasi tentang “pembagian kekuasaan”, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan pemerintahan tidak mungkin dijalankan oleh satu lembaga, oleh karena itu tugas dan wewenang dimaksud dibagikan kepada alat perlengkapan pemerintahan yang lain sesuai bidang masing-masing ke dalam suatu sistem.

Dengan mendekati sistem pembagian kekuasaan yang dianut dalam UUD 1945, maka kekuasaan kepolisian masuk pada kekuasaan pemerintahan negara yang dijalankan oleh Presiden selaku kepala kekuasaan eksekutif dalam negara, oleh karena Kepala eksekutif bertanggungjawab terhadap keamanan dan ketertiban bangsa atau warga masyarakat, sedangkan dalam mewujudkan tujuan dimaksud tidak mungkin dijalankan sendiri, maka tugas dan wewenangnya didelegasikan kepada alat perlengkapan negara yang diberi wewenang untuk itu, yakni kepolisian.

Lembaga kepolisian sebagai salah satu alat perlengkapan negara yang menjalankan kekuasaan pemerintahan berada di bawah Presiden selaku Kepala eksekutif. Tugas dan wewenang kepolisian lebih lanjut diatur dengan undang-undang maupun Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden selaku Kepala Pemerintahan berdasarkan kewenangannya sebagaimana diatur dalam pasal 5 ayat (1) dan (2) UUD 1945. Atas dasar kewenangan tersebut, Presiden mengeluarkan Penetapan Pemerintah No. 11/S.D tanggal 1 Juli 1946 yang menetapkan bahwa kepolisian beralih status menjadi jawatan tersendiri langsung di bawah Perdana Menteri setingkat dengan Departemen dan kedudukan Kepala Kepolisian Negara (KKN) setingkat dengan Menteri.

## **B. Polri Menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949**

Pada saat terjadi perubahan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dari negara Republik Kesatuan menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS) tahun 1949-1950 sebagai salah satu akibat Perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB) berlaku Konstitusi RIS 1949 di seluruh wilayah RI. Undang-Undang Dasar 1945 hanya berlaku di Negara Bagian yang berpusat di Yogyakarta.<sup>99</sup> Selama berlakunya Konstitusi RIS 1949 ada dua status kepolisian, yakni Kepolisian Negara

---

<sup>99</sup> Bagir Manan, *Teoridan Politik Konstitusi*, FH.UII Press, Yogyakarta, 2003, h.5

RI dan Kepolisian Federal.<sup>100</sup> Segala urusan kepolisian di daerah federal secara administratif berada di bawah Menteri Dalam Negeri RIS walaupun pemindahan dan penempatan anggota masih disahkan oleh Menteri Dalam Negeri RI, namun selanjutnya diambil alih oleh kepolisian RIS.

Untuk memecahkan problem pembatasan tugas dan kerjasama antara Kepolisian Negara RI dengan Kepolisian Federal, berdasarkan Ketetapan Perdana Menteri RIS No. 1 Tahun 1950 dibentuk Komisi Kepolisian dengan tugas menyusun suatu Rancangan Undang-undang Kepolisian yang mengatur organisasi, tugas dan kewajibannya serta hubungan antara Jawatan Kepolisian RIS dengan negara-negara bagian sesuai dengan Konstitusi RIS 1949.

Hanya dalam keadaan tertentu, yakni keadaan perang maupun darurat perang kekuasaan sipil dan polisi beralih kepada kuasa sipil lainnya atau kuasa ketentaraan, sebagaimana diatur dalam pasal 184 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 yang isinya:

*“Undang-undang federal mengatur akibat-akibat pernyataan demikian itu dan dapat pula menetapkan, bahwa kekuasaan-alat-alat perlengkapan kuasa sipil yang berdasarkan konstitusi tentang ketertiban umum dan polisi, seluruhnya atau sebagian beralih kepada alat-alat perlengkapan sipil yang lain ataupun kepada kuasa ketentaraan, dan bahwa penguasa-penguasa sipil takluk kepada penguasa-penguasa ketentaraan”.*<sup>101</sup>

Berdasarkan ketetapan di atas maka apabila negara RIS atau bagian-bagian negara dinyatakan dalam keadaan perang atau dalam keadaan darurat perang oleh Pemerintah atas ijin Dewan Perwakilan

---

<sup>100</sup> Kepolisian Negara RI adalah lembaga kepolisian yang dibentuk dan telah ada sebelum berlakunya Konstitusi RIS'49 sebagai Jawatan Kepolisian Negara kedudukannya di bawah Menteri Dalam Negeri RI, alat-alat kepolisian daerah sebelum terbentuknya negara federal telah ada dan dikuasai oleh masing-masing daerah dengan nama Polisi Negara yang pada saat berlakunya KRIS'49 berkedudukan, sedangkan Kepolisian Federal sebagai lembaga yang dibentuk berdasarkan KRIS'49 yang berada di daerah-daerah negara bagian dan di bawah Menteri Dalam Negeri RIS berpusat di Jakarta, akan tetapi bernaung dalam Jawatan Kepolisian Indonesia.

<sup>101</sup> Baca Konstitusi RIS (Keputusan Presiden RIS tanggal 31 Januari 1950 Nr.48) LN.50-3 (d.u. 6 Pebruari 1950). Di dalam Konstitusi RIS 1949 terjadi perubahan sistem pemerintahan negara, dari sistem presidensial menjadi sistem parlementer (ministry).

Rakyat dan Senat yang bertujuan untuk kepentingan keamanan dalam negeri dan keamanan terhadap luar negeri. Dalam kondisi darurat perang maka lembaga kepolisian dapat dilibatkan untuk membantu mempertahankan negara.

Konstitusi RIS 1949 tidak mengatur secara jelas dan tegas tentang eksistensi lembaga kepolisian, tidak seperti halnya tentara. Eksistensi tentara diatur dalam pasal 182 Konstitusi RIS 1949, di mana Presiden sebagai Panglima tertinggi tentara RIS. Polisi tidak masuk pada pengertian tentara dan merupakan kuasa sipil sebagaimana dirumuskan dalam pasal 184 ayat (2) Konstitusi RIS 1949, maka polisi tidak masuk pada ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 182 tersebut, bahkan sebagai salah satu pemegang kuasa sipil di samping kuasa-kuasa sipil yang lain.

Apabila dikaji secara dalam ketentuan dalam Pasal 51 Konstitusi RIS 1949 yang menyatakan “*Penyelenggaraan pemerintahan tentang pokok-pokok yang terdaftar dalam lampiran Konstitusi ini dibebankan semata-mata kepada Republik Indonesia Serikat*”, maka dapat dimaknai, bahwa segala sesuatu yang menyangkut penyelenggaraan pemerintah yang tidak diatur dalam Konstitusi RIS diubah atau tidaknya menjadi hak sepenuhnya negara-negara bagian.

Lampiran yang dimaksud dalam pasal 51 Konstitusi RIS 1949 di atas intinya menegaskan, bahwa “Tugas dan wewenang Polisi.....mengatur dan menjalankan tugas Polisi bersangkutan dengan pokok-pokok penyelenggaraan Pemerintahan Federal adalah salah satu masalah dari pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang dibebankan kepada Republik Indonesia Serikat menurut pasal 51 Konstitusi RIS”<sup>102</sup>, sehingga penyelenggaraan kepolisian sebagai salah satu komponen penyelenggara Pemerintahan menjadi tanggungjawab sepenuhnya dari negara-negara bagian.

Wewenang kepolisian sebagaimana Lampiran yang ditetapkan dalam Pasal 51 KRIS 1949, dapat dirinci, sebagai berikut:<sup>103</sup>

1. Mengatur dan menjalankan tugas polisi bersangkutan dengan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan fed-eral;
2. Pendidikan pegawai atasan polisi;

---

<sup>102</sup> R.Memet Tanudjaja dkk, dalam *Sejarah Kepolisian di Indonesia*, Mabes Polri, Jakarta, 1999, h. 90

<sup>103</sup> Dinas Sejarah Polri, Jakarta, 1980, h.14

3. Mengadakan persediaan-persediaan untuk memajukan kecakapan tehnik dan daya guna kepolisian Republik In-donesia Serikat;
4. Mengadakan tindakan-tindakan untuk memajukan kerjasama yang tepat, di mana perlu, dalam pekerjaan pelbagai alat perlengkapan polisi.

Selama berlakunya Konstitusi RIS 1949, masing-masing daerah bagian memiliki aparat kepolisian sendiri yang merupakan aparat kepolisian RIS, akan tetapi tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan tugas-tugas kepolisian disampaikan kepada Jawatan Kepolisian Negara Indonesia berpusat di Jakarta yang berkantor pada Kementerian Dalam Negeri, dan struktur organisasi kepolisian disusun sesuai struktur kepolisian Hindia Belanda pada negara-negara bagian, yang bernaung di bawah Konstitusi RIS 1949.

Di dalam penyelenggaraan administrasi kepolisian, ada perbedaan yang mendasar antara Negara Bagian dan Negara Republik Indonesia, untuk Negara Indonesia Timur (NIT) dan Negara Sumatera Timur tugas dan wewenang kepolisian berada di bawah Menteri Dalam Negeri dan Jaksa Agung mempertanggungjawabkan urusan kepolisian kepada Menteri Dalam Negeri, sedangkan untuk di Negara Republik Indonesia tugas dan wewenang kepolisian seluruhnya berada di bawah Perdana Menteri. Administrasi kepolisian tidak terdapat kesesuaian antara sistem federal dengan Negara RI.<sup>104</sup>

Selain apa yang diuraikan di atas, di dalam Konstitusi RIS 1949 menetapkan adanya penguasa dan kekuasaan umum dan kekuasaan lain yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan tindakan khusus, seperti halnya yang dirumuskan dalam pasal 17 dalam hal kemerdekaan dan rahasia dalam perhubungan suatu masyarakat tidak boleh diganggu gugat, selain perintah hakim atau kekuasaan lain, dan pasal 26 ayat (2) dalam hal sesuatu benda harus dibinasakan untuk kepentingan umum, harus dirusakkan sampai tak terpakai lagi oleh kekuasaan umum.

Kekuasaan dimaksud tidak dijelaskan secara tegas dan rinci dalam batang tubuh Konstitusi RIS 1949, akan tetapi apabila kita cermati dalam Lampiran Konstitusi RIS 1949 sebagaimana dirumuskan dalam

---

<sup>104</sup> Ibid, 89-90.

pasal 51, yakni Pokok-Pokok Penyelenggaraan Pemerintahan yang Dibebankan Kepada Republik Indonesia Serikat, secara rinci telah memuat kekuasaan alat perlengkapan negara dan kuasa-kuasa dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, termasuk kekuasaan kepolisian yang disebutkan dalam huruf o Lampiran Konstitusi RIS 1949 dan dimaksud dalam pasal 51. Dengan demikian dilihat dari struktur ketatanegaraan menurut Konstitusi RIS 1949, kepolisian merupakan suatu lembaga yang diselenggarakan secara desentralistik.

### C. Polri Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Setelah terjadi pemulihan kembali negara federal menjadi negara kesatuan, Konstitusi RIS 1949 diganti dengan UUDS 1950. Hal ini dinyatakan oleh Presiden Soekarno dalam HUT Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1950 yang kemudian ditindaklanjuti dengan disahkannya Undang-undang No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi UUDS RI. Pergantian UUD ini secara langsung maupun tidak langsung membawa perubahan bagi lembaga kepolisian Indonesia. Perubahan yang mendasar bagi ketatanegaraan, yakni berubahnya bentuk negara federal menjadi negara kesatuan dan tidak mengenal lagi adanya negara-negara bagian. Akibat dari perubahan dimaksud eksistensi kepolisian yang ada di negara-negara bagian digabungkan menjadi satu sebagai suatu kesatuan yang besar dalam institusi kepolisian negara.

Konstitusi RIS 1949 tidak mengatur secara tegas tentang eksistensi kepolisian, beberapa hal dapat kita temukan dalam Lampiran Konstitusi RIS 1949, lain halnya dengan UUDS 1950. Di dalam batang tubuh UUDS 1950 telah memuat secara jelas eksistensi kepolisian, terutama yang dirumuskan dalam pasal 130 yang isinya *“Untuk memelihara ketertiban dan keamanan umum diadakan suatu alat kekuasaan kepolisian yang diatur dengan undang-undang”*. Di sini jelas, diadakannya kekuasaan kepolisian untuk memelihara ketertiban dan keamanan umum, yang secara tegas akan diatur tersendiri dalam undang-undang.

Selain itu kekuasaan kepolisian merupakan kekuasaan tersendiri yang terpisah dengan kekuasaan sipil lainnya maupun kekuasaan ketentaraan (Angkatan Perang). Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 129 UUDS 1950, yang menyatakan apabila negara dalam keadaan bahaya

kekuasaan alat-alat perlengkapan kuasa sipil dan polisi seluruhnya atau sebagian beralih kepada kuasa Angkatan Perang. Pasal 130 UUDS 1950 tersebut membawa situasi baru bagi kepolisian, status polisi tidak lagi mudah berubah karena telah ditetapkan oleh pemerintah dan parlemen dalam suatu UUD yang apabila akan melakukan perubahan memerlukan proses yang tidak mudah. Di samping itu merupakan fakta yang penting dalam sejarah kepolisian Indonesia, karena:

- a. baru pertama kalinya di dalam sejarah Indonesia perumusan tugas kepolisian diatur secara konstitusional di dalam Undang-Undang Dasar Negara.
- b. dengan rumusan tugas Polisi dalam pasal 130 UUDS 1950 dalam Bab III Bagian VI tentang “Pertahanan Negara dan Keamanan Umum” nampak adanya pemikiran modern yang mengelompokkan tugas Polisi dalam kesatuan tugas Pertahanan/Keamanan Negara.<sup>105</sup>

Berkaitan erat dengan kekuasaan kepolisian berdasarkan pasal 130 UUDS 1950 yang akan diatur tersendiri dengan undang-undang, tindak lanjutnya pada tanggal 27 Januari 1950 Perdana Menteri RI mengeluarkan Penetapan No. 3/PM yang isinya pimpinan kepolisian diserahkan kepada Menteri pertahanan dengan maksud memusatkan pimpinan kepolisian dan tentara dalam satu tangan, sehingga dapat memperlancar tindakan pemerintah dalam penyelenggaraan ketentraman dan keamanan umum, walaupun pada akhirnya Ketetapan Perdana Menteri No. 3/PM tersebut pada bulan September 1950 dicabut.

Pada saat kembalinya negara kesatuan RI dan diberlakukannya UUDS 1950 terdapat dua persoalan yang dihadapi oleh kepolisian, yakni berkaitan dengan status dan struktur kepolisian. Status kepolisian kembali pada Peraturan Pemerintah No. 11/SD tahun 1946, karena pasal peralihan UUDS 1950 memberi legalisasi sebagian peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku, akan tetapi berkaitan dengan struktur kepolisian mengalami kesulitan karena dari masing-masing negara federasi mempunyai kepolisian negara bagian yang berbeda-beda statusnya dan harus menjadi satu kesatuan kepolisian nasional. Kepolisian nasional ini sebelumnya telah terbentuk, namun

---

<sup>105</sup> Momo Kelana, *op. at.*, h. 155-156

dilebur menjadi kepolisian Republik Indonesia Serikat pada saat berlakunya Konstitusi RIS 1949.

Dengan demikian lembaga kepolisian kembali bertanggung jawab kepada Perdana Menteri dan semua anggota polisi berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil dengan organisasinya bernama Persatuan Pegawai Negeri Polisi Republik Indonesia yang disingkat PPNPRI, akan tetapi kedudukan Kepolisian negara masih terikat dengan Keppres RIS No. 22 Tahun 1950 tanggal 16 Januari 1950 yang menempatkan Kepolisian Negara dalam kebijaksanaan polisionil di pimpin oleh Perdana Menteri dengan perantara Jaksa Agung. Pemeliharaan dan administrasi Kepolisian Negara dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri yang bertanggungjawab kepada DPRS.<sup>106</sup>

Dengan keluarnya Ketetapan Presiden RIS No. 150 Tahun 1950 tanggal 7 Juni 1950 mengatur dan menempatkan organisasi kepolisian negara-negara bagian disatukan dalam Jawatan Kepolisian Indonesia, yang ditindak lanjuti dengan Ketetapan Perdana Menteri No. 6/PM/1950 tanggal 3 Oktober 1950 dimana kebijaksanaan politik polisionil diserahkan kepada Wakil Perdana Menteri, sehingga dengan demikian tanggungjawab organisasi kepolisian tetap berada pada wewenang Perdana Menteri yang juga harus dipertanggungjawabkan kepada DPRS.

Dalam upaya pembentukan susunan organisasi kepolisian Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Keputusan Nomor: 4/2/28/Um tanggal 13 Maret 1951 yang isinya memuat tentang Susunan bagian dari kantor jawatan kepolisian Negara, yang merupakan suatu organisasi besar dan hanya ada satu jawatan kepolisian. Selanjutnya disusul dengan Order Kepala Kepolisian Negara (KKN) No. 23/11/1951 tanggal 13 Mei 1951 tentang Staf Jawatan Kepolisian Negara sebagai usaha melengkapi struktur kepolisian yang sudah ada sebelumnya.

Di dalam sidang kabinet tanggal 2 Nopember 1951 memutuskan, bahwa Jawatan Kepolisian Negara seluruhnya berada di bawah pimpinan Perdana Menteri yang pelaksanaannya dimulai pada awal tahun 1952. Sambil menunggu keluarnya Undang-undang Kepolisian yang akan mengatur secara tetap kewajiban dan kekuasaan kepolisian

---

<sup>106</sup> Mabes Polri, *Sejarah Kepolisian di Indonesia*, Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1999 h. 88

baik secara represif maupun preventif, maka Jawatan Kepolisian Negara tetap menjalankan fungsinya sebagai pembantu Perdana Menteri Urusan Keamanan Umum.<sup>107</sup>

Di dalam kurun waktu dari tahun 1952 sampai dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 tidak ada perubahan kedudukan yang sangat signifikan. Yang terjadi adalah perkembangan dan pembenahan struktur organisasi yang mengarah pada profesionalisme, seperti pembentukan kesatuan-kesatuan, pembentukan bagian polisi tugas khusus, reorganisasi dan lain-lain. Perkembangan dan perubahan berdasarkan Keppres RI No. 75 Tahun 1954 tanggal 31 Maret 1954 tentang pembentukan Panitia Negara Perancang Undang-undang Kepolisian yang bertugas mengadakan penelitian dan penyelidikan tentang status Kepolisian, serta hal-hal yang berhubungan dengan pembentukan Undang-undang Kepolisian ataupun status kepolisian tersebut. Perkembangan lainnya, yakni adanya penyesuaian susunan Kepolisian Negara yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1958.

#### **D. Polri Menurut UUD 1945 Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959**

Setelah keluarnya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang menetapkan: “pembubaran konstituante”; “berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950”; “Rencana Pembentukan MPRS serta Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) dalam waktu yang sesingkat-singkatnya”, maka hukum dasar tertulis yang berlaku bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Undang-Undang Dasar 1945. Dengan berlakunya kembali UUD 1945 tersebut eksistensi kepolisian tidak lagi dirumuskan secara tegas dalam Undang-Undang Dasar, sehingga dengan terjadinya perubahan Konstitusi ini mempunyai pengaruh yuridis bagi status kepolisian negara, karena apa yang ditetapkan dalam pasal 130 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) tentang “kekuasaan kepolisian” tidak lagi terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang diberlakukan kembali. Walaupun upaya-upaya untuk mewujudkan status dan eksistensi kepolisian tetap ada terutama tindak lanjut Keputusan Presiden RI No. 75 Tahun 1954 tanggal 31 Maret 1954 tentang pembentukan Panitia Negara Perancang Undang-undang

---

<sup>107</sup> *Ibid*, h. 91-92

Kepolisian yang bertugas mengadakan penelitian dan penyelidikan tentang status Kepolisian.

Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengatur secara jelas eksistensi kepolisian, sehingga selama kurun waktu berlakunya kembali UUD 1945 instrumen hukum yang memberikan status dan kekuasaan kepolisian tersebar, baik dalam bentuk Ketetapan MPRS, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden maupun Keputusan Menteri. Berdasarkan Ketetapan MPRS No. 11/1960 pasal 54 ayat c alenia terakhir menyatakan, bahwa Angkatan Bersenjata Republik Indonesia terdiri atas Angkatan Perang Republik Indonesia dan Polisi. Tap MPRS ini sebagai tonggak sejarah integrasi ABRI yang menempatkan Polisi sebagai bagian dari ABRI dengan mengemban matra keamanan dan ketertiban masyarakat. Konsep tersebut ditegaskan kembali dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 1961 tentang Pokok Kepolisian Negara yang menyatakan “Departemen Kepolisian menyelenggarakan tugas Polri; kepolisian negara adalah Angkatan Bersenjata”.

Dengan demikian Kepolisian Negara kedudukannya sama dan sederajat dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Kedudukan kepolisian sebagai Angkatan Bersenjata lebih lanjut ditegaskan dengan Keputusan Presiden No. 290 tahun 1964 yang disempurnakan dengan Keputusan Presiden No. 52 Tahun 1969 dan dipertegas lagi dengan Keputusan Presiden No. 79/1969 dan Keputusan Presiden No.80/1969 yang menyatakan, bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dan merupakan bagian organik dari Departemen Pertahanan Keamanan.

Selanjutnya penyempurnaan organisasi dalam rangka integrasi ABRI dikeluarkan Keputusan Menteri/Hankam/ Pangab No. Kep/A/835/VIII/1970 yang menetapkan tentang Pokok-pokok Organisasi dan Prosedur Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang kemudian untuk penyempurnaan Hankam dikeluarkan Instruksi Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata Nomor; INS/A/ 43/ XI /1973 tentang Penyusunan kembali organisasi Angkatan dan Polri, yang khusus dalam lingkungan Polri berdasarkan Keputusan Menhankam/Pangab Nomor: KEP/15/IV/1976 tentang Pokok-pokok dan Prosedur Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pada tahun 1984 terjadi reorganisasi Departemen Pertahanan Keamanan dan Markas

Besar ABRI, sehingga Organisasi Angkatan dan Polri mengalami perubahan, untuk Polri didasarkan pada Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia Nomor: KEP/II/P/III/1984 tanggal 31 Maret 1984 tentang Pokok-pokok organisasi dan prosedur Kepolisian Negara Republik Indonesia yang disingkat Polri.

Selama kedudukan kepolisian negara Republik Indonesia menjadi bagian dari ABRI, tugas-tugas kepolisian selain memegang matra Kamtibmas, dalam kondisi tertentu ikut menjalankan tugas-tugas pertahanan negara sebagaimana yang dijalankan oleh Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Sehingga anggota Polri tunduk pada semua aturan Angkatan Bersenjata, mulai dari sistem pendidikan, perilaku maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi militer berlaku juga bagi anggota Polri. Seperti halnya Polri harus tunduk pada Undang-undang No. 26 Tahun 1997 tentang Disiplin Militer dan Undang-undang No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Oleh karena itu setiap pelanggaran disiplin maupun perbuatan pidana yang dilakukan oleh anggota Polri masuk pada kategori pelanggaran disiplin militer atau pidana militer yang proses peradilannya berada pada Mahkamah Militer sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 31 tahun 1997.

Dapat disimpulkan bahwa selama berlakunya kembali UUD 1945 status Polri merupakan bagian dari ABRI yang dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri), yang secara struktur ketatanegaraan berada di bawah Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata (Menhankam/Pangab) dan dipertanggungjawabkan kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan.

#### **E. Polri Menurut UUD 1945 Setelah Amandemen**

Amandemen UUD 1945 adalah merupakan tonggak sejarah baru bagi perkembangan Polri di masa depan sebagai Polri yang profesional dan mandiri. Eksistensi Kepolisian Negara Republik Indonesia selama kurun waktu Orde Baru mengalami keterpurukan dan terkebiri kekuasaannya oleh campur tangan lembaga yang terintergrasi dalam tubuh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Tugas-tugas, fungsi dan wewenang (kekuasaan) Polri sebagai salah satu lembaga penegak hukum banyak dicampuri dan diintervensi serta adanya kerancuan dalam penempatan dan pembagian wewenang yang

menjadi kekuasaan dan tanggungjawab Polri, sehingga dinilai tidak mampu menjalankan tugasnya secara maksimal, bahkan menjadikan citra Polri terpuruk di mata masyarakat.

Bergulirnya reformasi khususnya di bidang hukum merupakan angin baru bagi Polri, oleh karena itu melalui Instruksi Presiden No. 2 Tahun 1999, Polri dipisahkan dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Tindak lanjut dari Instruksi Presiden tersebut dikeluarkan Ketetapan MPR RI. No.: VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), dan Ketetapan MPR RI. No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Di dalam Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 khususnya dalam pasal 1 disebutkan, bahwa “Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara kelembagaan terpisah sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing”. Peran TNI dan Polri dirumuskan dalam pasal 2 ayat (1) dan (2), ayat (1) yang menyebutkan, bahwa “Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam pertahanan negara”, dan ayat (2) menyebutkan, bahwa “Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan”.

Dengan dilakukannya pemisahan tersebut, maka telah jelas bahwa secara kelembagaan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) terpisah dengan Tentara nasional Indonesia (TNI), dan istilah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) dinyatakan tidak ada lagi. Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 khususnya pasal 6 dan pasal 7 lebih memperjelas peran Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), yakni sebagai alat negara yang mempunyai peran memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Di dalam menjalankan perannya tersebut Polri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Pemisahan Polri dengan TNI dan rumusan peran Polri tersebut menjadi konsep dasar kekuasaan Polri dalam arti tugas, fungsi, wewenang dan tanggungjawab Polri dalam organisasi negara. Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menjalankan kekuasaannya terutama sebagai alat penegak hukum, penjaga dan

pemelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, pengayom, pelindung dan pelayanan kepada masyarakat secara kelembagaan dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) yang diangkat oleh Presiden atas saran Komisi Kepolisian Nasional dan setelah mendapat persetujuan DPR.

Kekuasaan Polri dijalankan di bawah Presiden mengandung konsekuensi logis, bahwa Polri di dalam menjalankan kekuasaannya bertanggungjawab kepada Presiden, dalam arti harus mempertanggungjawabkan kekuasaannya kepada Presiden. Kekuasaan kepolisian dimaksud diperoleh secara atributif (*attributive*) maupun secara pelimpahan (*mandaatsverlening*) atau kekuasaan derivatif (*derevative*). Kekuasaan diperoleh secara atributif (*attributive*), karena kekuasaan kepolisian tersebut telah ditetapkan dalam amandemen UUD 1945 khususnya dalam pasal 30 ayat (4) yang intinya “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum”.

Selanjutnya mengenai kekuasaan kepolisian yang diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan (*mandaatsverlening*) adalah dalam arti kekuasaan derivatif (*derevative*), yakni Polri menerima pelimpahan kekuasaan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) baik secara langsung maupun melalui Presiden. Kekuasaan yang diterima langsung dari MPR seperti Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1999 khususnya pasal 11 Bagian 4 yang mengatur tentang Tindakan Kepolisian Terhadap Anggota MPR, Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan peran Polri, sedangkan pendelegasian kekuasaan dari Presiden ditetapkan dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Selain itu kekuasaan Presiden yang diperoleh secara atributif maupun pelimpahan kekuasaan dari MPR khususnya dalam menjalankan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang berkaitan dengan keamanan dan ketertiban negara karena tidak mungkin dijalankan sendiri, maka kekuasaan dimaksud didelegasikan kepada Polri, sehingga tanggungjawab kekuasaan Polri atas pendelegasian kekuasaan tersebut ditujukan kepada Presiden, begitu juga pendelegasian kewenangan yang ditetapkan dalam Undang-undang

No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pertanggungjawaban Polri kepada Presiden diatur secara tegas dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai konsekuensi logis karena Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden dan adanya pendelegasian kewenangan Presiden kepada Polri.

Bila kita cermati substansi pasal 2 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan, bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Esensi dari fungsi pemerintahan dimaksud, bahwa Polri dalam menjalankan perannya merupakan salah satu lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan (eksekutif) dalam bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban, pengayoman, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat.

Fungsi pemerintahan yang dijalankan oleh Polri memiliki dua kategori, yakni fungsi sosial dalam tugas memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, pengayoman, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat dan fungsi penegakan hukum dalam kapasitasnya sebagai alat negara penegak hukum. Di dalam menjalankan kekuasaannya tersebut Polri menjalin hubungan kerja sama dengan badan, lembaga serta instansi lain. Dengan demikian Polri sebagai suatu lembaga mendapatkan kekuasaan baik secara atributif, derivatif maupun pendelegasian dari Presiden, yang tidak menutup adanya hubungan kerja antara Polri dengan lembaga-lembaga lain, sehingga operasional Polri mengenal adanya pembagian kerja yang juga dapat disebut pembagian kekuasaan.



## **BAB III**

# **KEDUDUKAN POLRI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

### **3.1. Kedudukan Polri dalam Sejarah**

Lahirnya Polisi Nasional berawal dari keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 29 September 1945 yang mengangkat R. Said Tjokrodiatmodjo sebagai Kepala Kepolisian. Di dalam masa jabatannya prioritas pembenahan dan perubahan yang dilakukan adalah berkaitan dengan struktur polisi, watak dan falsafah hidup polisi. Kemudian pada saat Jepang menyerah kepada tentara sekutu dan dibubarkannya Peta dan Heiho, kedudukan kepolisian tetap dipertahankan dan tetap menjalankan fungsinya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.

Kedudukan kepolisian selama berada di bawah Departemen Dalam Negeri wewenangnya sangat terbatas, hal ini disebabkan adanya kendala stuktur serta operasional. Kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 11/SD Tahun 1946 tanggal 1 Juli 1946 organ kepolisian berada langsung di bawah Perdana Menteri sederajat dengan Kejaksaan dan Kehakiman. Dengan demikian secara kelembagaan dan struktur organisasi pemerintah, eksistensi kepolisian setingkat dengan Departemen dan kedudukan Kepala Polisi setingkat dengan Menteri, sehingga tugas-tugas kepolisian yang beraneka ragam disatukan menjadi Jawatan Kepolisian Negara yang bertanggungjawab langsung kepada Perdana Menteri. Momentum tersebut merupakan perubahan kedudukan organisasi kepolisian yang semula berada di bawah Kementerian Dalam Negeri beralih berada di bawah Perdana Menteri.

Perubahan kedudukan, tugas dan tanggungjawab terjadi lagi pada saat keluarnya Ketetapan Dewan Pertahanan Negara No. 49 Tahun

1946 tanggal 9 Nopember 1946 dan No. 112 tanggal 1 Agustus 1947, bahwa dengan pertimbangan perubahan situasi revolusi saat itu kepolisian negara dimiliterisasi yang mempunyai kedudukan sebagai tentara, dengan tugas selain menjalankan tugas-tugas kepolisian di bawah kendali Kementerian Pertahanan juga diperintahkan untuk menjalankan pekerjaan tentara atas perintah komando tentara.

Berdasarkan Ketetapan Pemerintah No. 1 Tahun 1948 terhitung mulai tanggal 4 Februari 1948 kepolisian negara untuk sementara dipimpin langsung oleh Perdana Menteri/Wakil Perdana Menteri. Karena adanya agresi Militer Belanda ke II pada tanggal 19 Desember 1948 dan Belanda menduduki Ibu Kota Perjuangan RI di Yogyakarta, maka kepolisian meninggalkan kota Yogyakarta dan membentuk Jawatan Kepolisian Darurat. Dengan terbentuknya Pusat Pemerintahan Militer di bawah Pemerintahan Darurat RI, maka pada tanggal 15 Mei 1949 dibentuk alat kepolisian yang dinamakan Polisi Pemerintahan Militer yang merupakan gabungan dari Polisi Negara dan CPM, sehingga semua peraturan dan perundang-undangan yang berlaku bagi Pusat Pemerintahan Militer diberlakukan pula bagi Polisi Negara dan CPM.

Keluarnya perjanjian Room Royen tanggal 15 Juli 1949, semua pasukan Belanda ditarik dari daerah-daerah yang didudukinya terutama Yogyakarta, maka berdasarkan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1949 mulai tanggal 15 Juli 1949 pimpinan Kepolisian Negara diserahkan kepada Menteri Pertahanan selaku koordinator keamanan, yang kemudian pada tanggal 29 September 1949 oleh Menteri Pertahanan pimpinan Kepolisian Negara dikembalikan kepada Perdana Menteri.

Pada saat terjadi perubahan sistem ketatanegaraan, yakni dengan terbentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS) tahun 1949 -1950 ada dua status kepolisian, yaitu Kepolisian Negara dan Kepolisian Federal. Segala urusan kepolisian di daerah federal secara administratif berada di bawah Menteri Dalam Negeri RIS, namun pemindahan dan penempatan anggota masih disahkan oleh Menteri Dalam Negeri RI yang selanjutnya diambil alih oleh Kepolisian RIS.

Untuk memecahkan problem pembatasan tugas dan kerjasama antara Kepolisian Negara RI dengan Kepolisian Federal, berdasarkan Ketetapan Perdana Menteri RIS No. 1 Tahun 1950 dibentuk Komisi

Kepolisian dengan tugas menyusun suatu Rencana Undang-undang Kepolisian yang mengatur organisasi, tugas dan kewajibannya serta hubungan antara Jawatan Kepolisian RIS dengan negara-negara bagian sesuai dengan Konstitusi RIS.

Setelah terjadi perubahan kembali bentuk negara menjadi negara kesatuan dan diberlakukannya UUDS 1950, lembaga kepolisian kembali bertanggungjawab kepada Perdana Menteri dan semua anggota polisi berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil dengan organisasinya bernama Persatuan Pegawai Negeri Polisi Republik Indonesia yang disingkat PPNPRI. Di dalam UUDS 1950 tersebut juga ditegaskan perlunya dibentuk alat kekuasaan kepolisian dalam negara yang bertugas memelihara ketertiban dan keamanan umum, sebagaimana disebutkan dalam pasal 130 UUDS 1950, yang bunyinya “Untuk memelihara ketertiban dan keamanan umum diadakan suatu alat kekuasaan kepolisian yang diatur dengan Undang-undang”.<sup>108</sup>

Pada awal kembali ke Negara Kesatuan RI tersebut, kedudukan Kepolisian Negara masih terikat pada Keputusan Presiden RIS No. 22 Tahun 1950 tanggal 16 Januari 1950 yang menempatkan Kepolisian Negara dalam kebijaksanaan polisionil dipimpin oleh Perdana Menteri dengan perantara Jaksa Agung. Pemeliharaan dan administrasi Kepolisian Negara dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri yang bertanggungjawab kepada DPRS.<sup>109</sup>

Melalui pertimbangan agar dapat memperlancar tindakan-tindakan pemerintah dalam penyelenggaraan ketentraman dan keamanan umum terutama dalam usaha penanggulangan gangguan keamanan, maka dengan suatu Penetapan Perdana Menteri No. 3/PM tanggal 27 Januari 1950 pimpinan kepolisian diserahkan kepada Menteri Pertahanan dengan maksud unruk memusatkan pimpinan kepolisian dan tentara dalam satu tangan, dan dengan Ketetapan Presiden RIS No. 150 Tahun 1950 tanggal 7 Juni 1950, organisasi kepolisian negara-negara bagian disatukan dalam Jawatan Kepolisian Indonesia.

Pada tanggal 17 Agustus 1950 pemerintahan kembali ke negara kesatuan. Tanpa mengesampingkan Keputusan Presiden No. 22 Tahun

---

<sup>108</sup> Baca UUDS 1950 (Undang-undang 15 Agustus 1950 no. 7) LN 50-56 (d.u. 15 Agustus 1950) Penj. TLN 37).

<sup>109</sup> Mabes Polri, *Sejarah Kepolisian di Indonesia*, Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia Jakarta, 1999, h. 88

1950 dikeluarkan Penetapan Perdana Menteri No. 6/PM/1950 yang menetapkan, bahwa pimpinan dalam kebijaksanaan politik polisionil diserahkan kepada Wakil Perdana Menteri.

Di dalam sidang Kabinet tanggal 2 Nopember 1951 memutuskan, bahwa Jawatan Kepolisian Negara seluruhnya berada di bawah pimpinan Perdana Menteri yang pelaksanaannya dimulai pada awal tahun 1952. Sambil menunggu keluarnya Undang-undang Kepolisian yang akan mengatur secara tetap kewajiban dan kekuasaan Kepolisian baik secara represif maupun preventif, maka Jawatan Kepolisian Negara tetap menjalankan fungsinya sebagai pembantu Perdana Menteri Urusan Keamanan Umum.<sup>110</sup>

Sejalan dengan keluarnya Keppres RI No. 75 Tahun 1954 tanggal 31 Maret 1954 dibentuk Panitia Negara Perancang Undang-undang Kepolisian yang bertugas mengadakan penelitian dan penyelidikan tentang status Kepolisian, serta hal-hal yang berhubungan dengan pembentukan Undang-undang Kepolisian ataupun status kepolisian, kemudian susunan Kepolisian Negara disesuaikan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1958 tentang Penyesuaian Susunan Kepolisian Negara.

Keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang ditindaklanjuti dengan Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 2 Tahun 1959 (L.N. 1959 - 77 dan T.L.N. No. 1816) tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1959 (L.N. 1959 - 78 dan T.L.N. No. 1917) tentang Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS), ada suatu perubahan yang sangat mendasar dalam pemerintahan, yakni tentang struktur tata pemerintahan negara dan sistem pemerintahan dari kabinet parlementer menjadi kabinet presidensial.

Keputusan politik pemerintah tersebut membawa perubahan bagi sejarah kedudukan dan perkembangan Kepolisian negara, di samping adanya pembentukan departemen-departemen baru juga adanya perubahan tanggungjawab secara kelembagaan. Pada saat jabatan Perdana Menteri diganti dengan Menteri Pertama, kedudukan Kepolisian Republik Indonesia tetap berada di bawah Menteri Pertama sampai dengan keluarnya Keppres No. 153 Tahun 1959 tanggal 10

---

<sup>110</sup> Ibid.h. 91-92

Juli 1959 yang menetapkan bahwa Kepala Kepolisian Negara (KKN) diberi kedudukan Menteri Negara *ex officio*.

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 154 Tahun 1959 tanggal 13 Juli 1959 dibentuk Departemen Kepolisian Negara yang dimasukkan ke dalam bidang keamanan, dan sebutan Kepala Kepolisian Negara (KKN) berubah menjadi Menteri Muda Kepolisian. Sejalan dengan Keppres No. 154 Tahun 1959 tersebut juga keluar Surat Edaran Menteri Pertama No.1/MP/RI/1959 tanggal 26 Agustus 1959 yang mengganti nama Kementerian menjadi Departemen, sehingga Jawatan Kepolisian Negara diganti menjadi Departemen Kepolisian dan Kepala Kepolisian dirubah menjadi Menteri Muda Kepolisian yang memimpin Departemen Kepolisian.

Dalam perjalanan sejarah selanjutnya kemudian disusul keluarnya Tap MPRS No. 11/1960 dan Tap MPRS No.III/1960 yang menetapkan, bahwa ABRI terdiri atas Angkatan Perang dan Polisi Negara. Selanjutnya berdasarkan Keppres RI No. 21 Tahun 1960 sebutan Menteri Muda Kepolisian diubah menjadi Menteri/Kepala Kepolisian Nasional, dan juga sebutan pada Angkatan Perang lainnya. Selain itu Departemen Kepolisian dimasukkan ke dalam bidang Keamanan Nasional.

Pada tanggal 19 Juni 1961 DPR-GR mengesahkan Undang-undang Pokok Kepolisian No. 13 Tahun 1961. Di dalam Undang-undang Pokok Kepolisian No. 13 Tahun 1961 disebutkan, bahwa kedudukan Kepolisian RI sebagai salah satu unsur ABRI, sebagaimana tersebut dalam pasal 3, bahwa “Kepolisian Negara adalah Angkatan Bersenjata”, namun di dalam penjelasan Undang-undang dimaksud menyatakan, bahwa Kepolisian RI adalah sipil dan militer, sehingga dapat ditafsirkan bahwa integrasi Polisi yang ada pada saat itu belum sempurna.

Kemudian melalui Keppres No. 94 Tahun 1962 dinyatakan, bahwa Menteri/KKN, Menteri/KSAD, Menteri/KSAL, Menteri/KSAU, Menteri Jaksa Agung dan Menteri Urusan Veteran dikoordinasikan oleh Wakil Menteri Pertama bidang Pertahanan/Keamanan. Selanjutnya berdasarkan Keppres No. 134 Tahun 1962 sebutan Menteri/KKN diubah menjadi Menteri/Kepala Staf Angkatan Kepolisian, yang kemudian diganti lagi dengan sebutan Menteri/Panglima Angkatan Kepolisian. Sebagai Menteri/Panglima Angkatan

Kepolisian membawa perubahan dan pengaruh terhadap Kepolisian RI yang langsung bertanggung jawab kepada Presiden sebagai Kepala Pemerintahan Negara.

Kedudukan tugas dan tanggungjawab Kepolisian RI berdasarkan Keppres No. 290 Tahun 1964 tanggal 12 Nopember 1964 terintegrasi penuh sebagai ABRI dengan tugas dan tanggung jawab sebagai alat Negara Penegak Hukum, koordinator Polsus, ikut serta dalam pertahanan, pembinaan Kamtibmas, kekaryaan dan sebagai alat revolusi. Dengan demikian kedudukan hukum, personil, materiil, keuangan, organisasi, administrasi Angkatan Kepolisian RI diatur secara teratur dan terintegrasi dengan Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL) dan Angkatan Udara (AU).

Setelah terjadinya peristiwa G.30 S/PKI tanggal 1 Oktober 1965 lahirlah Orde Baru. Berdasarkan Surat Perintah Presiden RI yang dikenal dengan Surat Perintah 11 Maret 1966, Orde Baru bertekad untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, yang selanjutnya pada tanggal 28 Maret 1966 dilantik Kabinet Dwikora.

Pada awal Orde Baru tersebut menurut **Awaluddin Djamin** keadaan negara sangat parah sekali, baik politik, ekonomi, sosial budaya dan aparatur negara. Oleh karena keadaan aparatur dan pemerintah yang sudah sangat parah, maka segera dilaksanakan penyempurnaan yang menyeluruh (*overall administrative reform*) yang dimulai dari aparatur pemerintah tingkat pusat.<sup>111</sup>

Integrasi ABRI sebagaimana di sebutkan di muka bukan hanya dalam wujud organisasi, akan tetapi dalam bentuk sikap, pandangan dan tindakan, sehingga dalam Sidang Umum MPRS tahun 1966 masalah ABRI menjadi agenda pembicaraan. Kemudian keluar Ketetapan MPRS RI No. XXIV/MPRS/1966 yang memuat tentang kebijaksanaan dalam bidang Pertahanan/Keamanan (Catatan: Tap MPRS No. XXIV/MPRS/ 1966 kemudian dinyatakan tidak berlaku dengan Tap MPR No. V/MPR/ 1973 tentang Peninjauan Produk-Produk Yang berupa Ketetapan-Ketetapan MPRS RI).

Dalam upaya untuk menertibkan fungsi Angkatan, yang terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara dan Angkatan

---

<sup>111</sup> Awaluddin Djamin, dalam Fko Prasetyo dkk, *op.cit*, h. 28

Kepolisian, dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 132 Tahun 1967 tentang Pokok-pokok Organisasi dan Prosedur Departemen Pertahanan dan Keamanan yang ditetapkan pada tanggal 24 Agustus 1967. Keputusan Presiden ini merupakan usaha penyempurnaan struktur organisasi dalam rangka integrasi Angkatan Bersenjata Republik Indo-nesia (ABRI).

Di dalam Keputusan Presiden No. 132 Tahun 1967 tersebut disebutkan bahwa:

*ABRI terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara dan Angkatan Kepolisian, yang masing-masing dalam pelaksanaan tugasnya dipimpin oleh Panglima Angkatan dan bertanggungjawab kepada Menhankam/Pangab. Masing-masing Angkatan mempunyai tugas menyelenggarakan pembinaan Hankamnas menurut matryanya masing-masing.*

Disebutkan juga, bahwa pemegang kekuasaan tertinggi Angkatan Bersenjata dan pucuk pimpinan Hankamnas adalah Presiden. Hal ini sejalan dengan apa yang dirumuskan dalam pasal 10 UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen, yang menyebutkan: “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara”. Karena di dalam Keppres Nomor 132 Tahun 1967 tersebut menyebutkan, bahwa Angkatan Kepolisian sebagai salah satu unsur dari ABRI, maka secara implisit ditentukan juga bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Kepolisian. Hal itu ditegaskan juga dalam pasal 6 Undang Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara yang substansinya menyatakan bahwa “Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara”. Kekuasaan-kekuasaan ini merupakan konsekuensi kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Keputusan Presiden Nomor 132 Tahun 1967 tersebut merupakan langkah awal integrasi ABRI yang dirasakan terlalu luas, oleh karena itu pada saat peringatan hari Bhayangkara tanggal 1 Juli 1968 Presiden Soeharto menyatakan dan menyebutkan, bahwa agar Kepolisian kembali pada fungsinya sebagai Kepolisian.

Sebagai realisasi pernyataan tersebut kemudian dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 79 Tahun 1969 yang menetapkan, bahwa ada perbedaan tugas dan kewajiban antara Kepolisian dan Angkatan Perang Republik Indonesia (APRI). Pendekatan sosial dan urusan

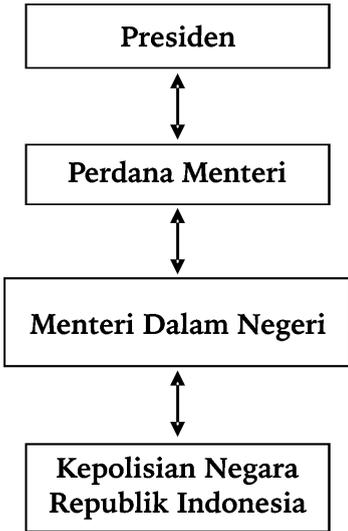
keamanan nasional adalah urusan Kepolisian, sedangkan pendekatan pertahanan keamanan nasional adalah urusan Angkatan Perang.<sup>10</sup> Maka sejak tanggal 27 Juni 1969 sebutan Angkatan Kepolisian Republik Indonesia (AKRI) diubah menjadi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dan dengan perubahan sebutan maka pimpinan dari Menteri/Panglima Angkatan Kepolisian Republik Indonesia (Men/Pangak RI) diubah menjadi Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri). Hal ini dipertegas dengan keluarnya Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1969 tanggal 1 Juli 1969 yang menetapkan kedudukan dan tugas Angkatan Kepolisian dikembalikan sebagaimana mestinya dan diadakan perubahan sebutan Panglima Angkatan Kepolisian menjadi Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia disingkat Kapolri.

Untuk menyesuaikan pemantapan integrasi fungsi Pertahanan Keamanan (Hankam) dengan strategi Hankamnasnya maka kemudian dikeluarkanlah Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penyempurnaan Keputusan Presiden Nomor 79 Tahun 1969 yang memuat ketentuan bahwa “ABRI terdiri dari Tentara Nasional Indonesia *yaitu TNI Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)*”. Kemudian sejak tahun 1974 disusun Rencana Strategi ABRI yang difokuskan pada pemantapan integrasi, reorganisasi kesatuan, pemantapan dan peningkatan kualitas.

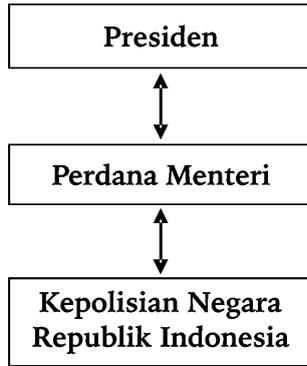
Pada tahun 1999 merupakan momentum keluarnya Polri dari unsur angkatan bersenjata sehingga kedudukan bersifat Polri mandiri untuk menentukan kebijakan organisasinya tanpa pengaruh dari tentara. Dengan demikian maka kemudian Polri mempunyai program yaitu Polisi yang profesional dan mandiri. Pada tahun 2000 Kepolisian Negara Republik Indonesia benar-benar lepas dari ABRI dan secara struktural Polri tidak satu atap lagi dengan Departemen Pertahanan dan Keamanan, sehingga Polri bisa menentukan organisasinya sendiri. Klimaksnya pada tahun 2002 keluar Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menegaskan bahwa institusi Polri berdiri sendiri dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

### Diagram Sejarah Kedudukan Polri

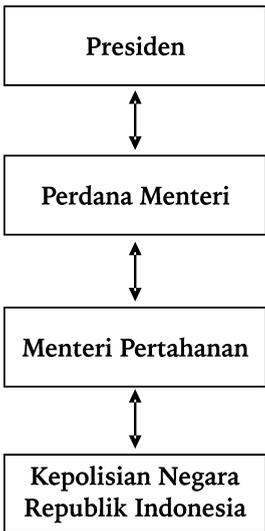
1). Tahun 1945



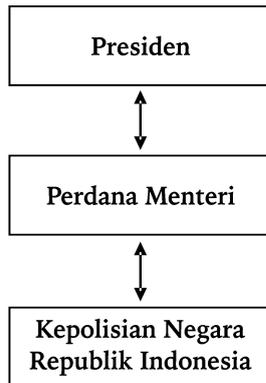
2). Tahun 1946



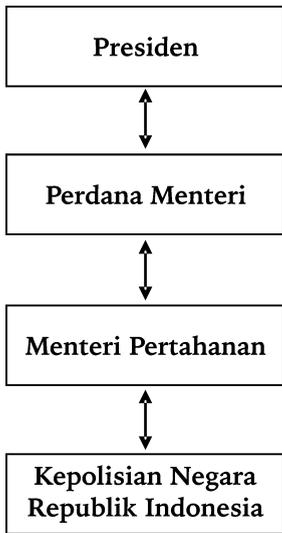
3) Tahun 1947



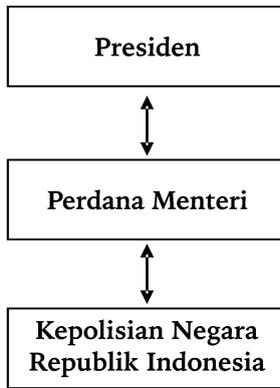
4) Tahun 1948



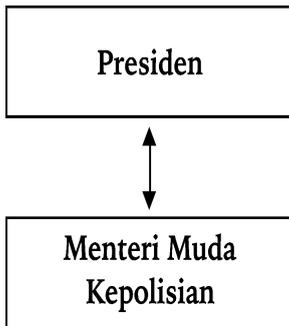
5). Tahun 1949



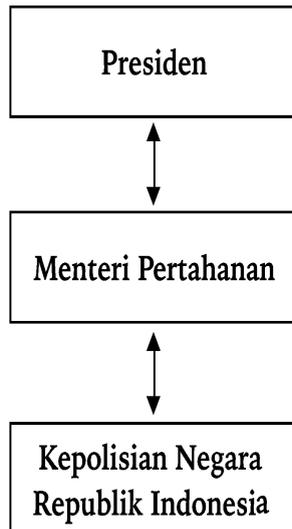
6). 29 September 1949



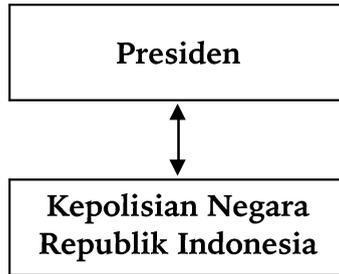
7). Tahun 1959



8). Tahun 1960



## 9). Tahun 1999



### 3.2. Kedudukan Kepolisian di Beberapa Negara.

#### 3.2.1 Kepolisian di Inggris.

Terbentuknya lembaga kepolisian di Inggris tidak dapat dipisahkan dengan dokumen *The Statute of Winchester* pada tahun 1285. Garis besar pengaturan dalam dokumen tersebut adalah sebagai berikut:<sup>112</sup>

1. Adalah tugas dari semua warga untuk ikut serta menjaga keamanan dan kedamaian bagi sang Raja. Setiap warga diberi hak untuk menangkap penjahat.
2. Tugas utama yang sama diwajibkan bagi seorang *Constable* yang bekerja paruh waktu dan tidak memperoleh bayaran. Di kota-kota (*towns*) ia dibantu oleh bawahannya yang bertindak sebagai pengawas (*watchman*).
3. Jika seorang penjahat tidak berhasil ditangkap, maka mereka yang gagal menangkap harus berteriak minta tolong.

Sebelum *The Statute of Winchester* yang dibuat pada tahun 1285, dokumen lebih tua yang mengindikasikan adanya peran *constable* dan *sheriff* dalam masyarakat Inggris, dapat dibaca dalam beberapa pasal dari *Magna Charta* yang dibuat pada tahun 1215. *Magna Charta* (yang berarti Piagam Besar) terdiri dari 63 pasal yang dibuat pada jaman Raja John dengan para Baron Inggris yang ditandatangani di lapangan Runnymede, merupakan piagam yang membatasi hak-hak feodal sebagai dasar menuju monarki konstitusional.

Seperti diketahui, *Magna Charta* adalah dokumen pertama di negara-negara Barat, yang diakui sebagai embrio yang kelak

---

<sup>112</sup> Robert P. Gwinn et.al., *Britannica Encyclopedia*, *op.cit.* h. 940.

melahirkan apa yang dikenal dalam dunia moderen sebagai Hak Asasi Manusia. Ternyata dalam dokumen tersebut telah mengindikasikan adanya *constable* dan *sheriff* sebagai aparat penegak hukum yang kekuasaannya tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang atau disalahgunakan, oleh karena itu kekuasaannya harus dibatasi. Tentulah istilah *constable* dan *sheriff* yang digunakan dalam *Magna Charta* merupakan peninggalan Norman Conquest pada waktu ia memperbaiki sistem keamanan masyarakat Inggris pada tahun 1066.

Ketentuan dalam dokumen *The Statute of Winchester* yang antara lain memuat *constable* dan *sheriff* tersebut yang telah dijalankan selama berabad-abad, memberi pengaruh pada bentuk-bentuk pemolisian di negara-negara yang pernah menjadi koloni Inggris, seperti Canada, Australia dan Amerika Serikat. Peran polisi yang melekat pada seorang *Constiable* dan *Sheriff* yang mengabdikan secara sukarela dan tanpa dibayar, dengan kewenangan yang berasal dari raja Inggris, bertindak atas dasar undang-undang dan kerjasama para warga masyarakat, ternyata tidak berfungsi pada kota-kota besar yang menjadi pusat perdagangan atau sementara tumbuh menjadi kota metropolitan.

Kota London sebagai kota yang menjadi pusat perdagangan, membentuk *The Thames River Police*, untuk memberantas para pencuri yang beroperasi di kota perdagangan dunia tersebut. Pada bulan Juni 1798, *The West India Trading Company*, mendirikan polisi perairan (*marine police*) untuk mengamankan jalur perdagangannya. Patrick Coloquhoun ditunjuk sebagai direktur yang mengepalai 80 orang polisi dibantu oleh 1.120 tenaga yang sewaktu-waktu siap digunakan (*on-call*) jika diperlukan. Tugas polisi perairan ini agak unik pada jamannya. Mereka mengadakan patroli sebagai bentuk upaya preventif guna mengurangi pencurian di laut, dan mereka dibayar penuh serta dilarang meminta upah atau fee pada waktu menjalankan tugasnya. Ternyata cara yang ditempuh polisi perairan ini secara signifikan dapat menurunkan tingkat kejahatan pencurian. Oleh karena itu pada bulan Juli 1890, *House of Commons* mengajukan suatu rancangan undang-undang yang disetujui parlemen, yang menetapkan bahwa Polisi Perairan (*Marine Police*) adalah sebuah lembaga kepolisian yang dibiayai oleh publik. Mulai saat itu terjadi perubahan yang fundamental dalam pengelolaan lembaga kepolisian di Inggris.

Dalam usaha untuk mengatasi tindak kejahatan di kota metro-politan London, Menteri Dalam Negeri yang dijabat oleh Sir

Robert Peel, mengajukan rancangan undang-undang ke parlemen, untuk membentuk suatu lembaga kepolisian yang terorganisasi guna menggantikan peran *Bow Street Runners* atau juga disebut *Bow Street Police* yang dibentuk oleh Henry Fielding (seorang novelis dan magistrate) pada pertengahan abad ke 18. *Bow Street Runners* terdiri dari sejumlah kecil orang yang diorganisasikan dan berfungsi sebagai polisi serta dibayar untuk memerangi tindak kejahatan di kota London. Ternyata peran *Bow Street Runners* dalam memerangi tindak kejahatan dapat menekan angka kejahatan di kota London.

Debat sengit di parlemen untuk membentuk lembaga ke-polisian terjadi karena diperlukan biaya besar untuk melengkapi kebutuhan membangun suatu kekuatan kepolisian yang mandiri, dan ini harus dibayar oleh rakyat melalui pajak mereka. Meningkatkan pajak berarti membebani masyarakat. Pemikiran lain yang datang dari anggota parlemen pada waktu itu muncul karena adanya penyalahgunaan kekuatan kepolisian oleh penguasa, seperti yang dicontohkan oleh kepolisian Perancis. Hal ini sangat berbeda dengan tradisi rakyat Inggris yang membatasi wewenang kepolisian sehubungan dengan perlindungan terhadap kebebasan individu yang dijunjung tinggi oleh rakyatnya.

Menghadapi debat yang sengit di parlemen, pada tahun 1829 upaya Sir Robert Peel berhasil dengan diundangkannya *The Metropolitan Police Act* yang berlaku khusus di wilayah kota Metropolitan London. Garis besar aturan tersebut antara lain adalah mewajibkan semua polisi memakai seragam dalam bertugas, harus mengadakan patroli rutin sebagai langkah pencegahan, memperoleh gaji yang teratur, serta tidak boleh memperoleh bagian apa-apa lagi jika polisi berhasil membongkar kasus pencurian dan memperoleh kembali barang yang dicuri.

Dalam waktu yang tidak lama yaitu pada tahun 1835, parlemen juga mengesahkan *Municipal Corporations Act* yang mengizinkan kota-kota lain selain kota London, untuk mendirikan unit kepolisiannya masing-masing. Pada tahun 1856, Parlemen memberi mandat kepada semua daerah (*province*) untuk memiliki lembaga kepolisian guna memerangi kejahatan. Di sini dapat dilihat bahwa lembaga kepolisian di Inggris dibentuk berdasarkan undang-undang yang disandarkan pada sistem desentralisasi karena setiap wilayah (*province*) memiliki lembaga kepolisiannya masing-masing. Namun dalam hal

pembiayaan, jika Kementerian Dalam Negeri telah menyetujui dan mengakui serta memberikan sertifikasi bagi keberadaan suatu departemen kepolisian di tingkat wilayah, maka pemerintah pusat membiayai setengah dari anggaran pengeluaran departemen kepolisian wilayah, sementara setengahnya lagi disediakan oleh pemerintah wilayah setempat.<sup>113</sup>

Lembaga kepolisian Inggris kedudukannya berada dibawah wewenang Menteri Dalam Negeri (*Home Minister*) yang dalam sistem pemerintahan Inggris Metropolitan Police Act pada tahun 1829, sangat besar dalam melatih perwira-perwira polisi di daerah lain. Nama *London Metropolitan Police* kemudian berubah menjadi *Scotland Yard*, sebuah nama unit lembaga kepolisian yang sangat prestisius yang diberi nama sesuai dengan nama kantor pusatnya yang bersebelahan dengan *Great Scotland Yard*, sebuah istana yang dibangun pada abad pertengahan yang sering ditempati oleh bangsawan-bangsawan dari Skotlandia (*Scottish Royalty*) bila sedang berkunjung ke kota London. *Scotland Yard* telah beberapa kali berpindah alamat dari tempat semula di *Whitehall Palace No. 4*, ke alamat lain di *The Thames Embankment* dan juga akhirnya pada tahun 1967 pindah ke gedung baru di *Victoria Street (Broadway No. 10)* namun namanya tetap *Scotland Yard (New Scotland Yard)*.<sup>114</sup>

Kemajuan yang sangat berarti dari *Scotland Yard* dalam mengungkap tindak kejahatan, dimulai pada tahun 1842, bertepatan dengan dibentuknya *Criminal Investigation Division (CID)* yang menangani semua aspek yang menyangkut upaya pengungkapan semua tindak kejahatan. Termasuk dalam tugas mereka menyimpan file sidik jari, pemotretan, laboratorium dan menjalankan sekolah bagi para detektif. *Scotland Yard* juga memiliki divisi khusus yang bertugas menjaga para tamu penting yang berkunjung ke Inggris, menjaga raja dan keluarganya dan para politisi serta negarawan. *Scotland Yard* memiliki hubungan yang erat dengan aparat penegak hukum lain di Inggris dan juga hubungan dengan Interpol.

Kehebatan dan kepaiawaian *Scotland Yard* dalam mengungkap berbagai kasus kejahatan, telah memberikan inspirasi bagi beberapa penulis novel ternama seperti Sir Arthur Conan Doyle, Charles

---

<sup>113</sup> Robert P. Gwinn, et.al., *op.cit.* p. 941

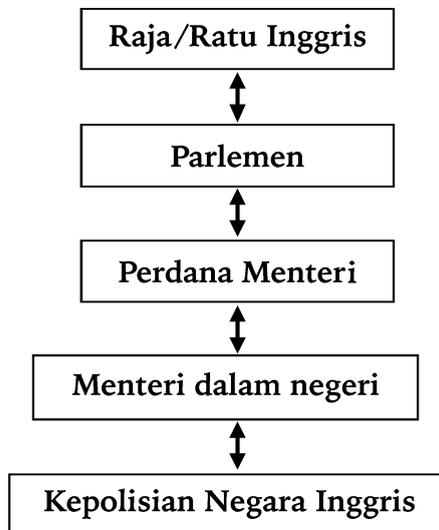
<sup>114</sup> Robebert P. Gwinn, *op.cit.*, Vol. 10, p. 563

Dickens, Wilkie Collins, Agatha Christie, di mana pola kerja, profesionalisme dan ketangguhan *Scotland Yard* menjadi contoh yang patut memperoleh pujian.<sup>115</sup>

Dari uraian di atas dapat dilihat, bahwa secara struktur ketatanegaraan kedudukan lembaga kepolisian Inggris berada di bawah Menteri Dalam Negeri (*Home Minister*), namun dalam melaksanakan tugas menangani perkara pidana tetap bermuara pada *Privacy Council* yang di Indonesia setara dengan Mahkamah Agung.

## STRUKTUR KEDUDUKAN KEPOLISIAN NEGARA DI NEGARA MAJU

### 1. INGGRIS



Sumber : *The new Encyclopedia Britanica Inc. Robert P. Gwim ed (Volume 4, Volume 10, volume 25 yang telah dirangkum oleh 15<sup>th</sup> Edition, Chicago, 1990).*

### 3.2.2 Kepolisian di Amerika Serikat

Lembaga kepolisian di Amerika Serikat mewarisi tradisi kepolisian Inggris yang mewajibkan masyarakat ikut bertanggung

<sup>115</sup> Leonard Gribble, *The Triumphs of Scotland Yard*, sebagaimana di kutip dari *Scotland Yard*, The Encyclopedia Americana, Vol. 24, p. 426 - 427, Americana Corporation, New York, 1977. Lihat juga Robert P. Gwinn et.op.cit. p. 941.

jawab terhadap keamanan, dan fungsi *Constable* sebagai pejabat kepolisian yang mengabdikan secara sukarela dan tanpa menerima bayaran. Pertumbuhan ekonomi yang pesat dan semakin bertambahnya kaum imigran asal Inggris, Belanda, Perancis bahkan juga dari Jerman dan Irlandia, maka keanekaragaman etnis, budaya dan perkembangan dari masyarakat pedesaan yang serba sederhana tumbuh menjadi masyarakat perkotaan yang semakin kompleks, yang semuanya menimbulkan kerawanan sosial dan gangguan keamanan.

Sama seperti di Inggris, pada awalnya tidak ada keinginan untuk membentuk suatu kekuatan kepolisian untuk memerangi kejahatan. Pengamanan masyarakat berada di tangan *constable* atau di Amerika Serikat lebih dikenal sebagai *sheriff* dengan fungsi yang telah dimodifikasi. Sheriff ini sangat berpengaruh menjelang abad XIX, baru kemudian berkembang dan diikuti oleh lembaga-lembaga yang lain.<sup>116</sup> Wewenang seorang *sheriff* begitu besar, antara lain meliputi:

1. Kekuasaan sipil (*civil power*) untuk mengumpulkan pajak dan mengenakan denda atas pelanggarnya;
2. Kekuasaan kehakiman (*judicial power*) untuk menangkap penjahat dan bahkan memutuskan perkara kejahatan tertentu dan menghukum pelakunya;
3. Kekuasaan militer (*military power*) untuk mengawasi pemilikan senjata api dan mendayagunakannya untuk kepentingan pertahanan wilayah;
4. Kekuasaan memobilisasi penduduk (yang berusia di atas 12 tahun) untuk membantunya dalam melakukan penangkapan penjahat (*posse comitatus*).<sup>117</sup>

Memasuki abad ke-19, terjadi perubahan sosial yang fundamental, sebagai akibat adanya industrialisasi yang menjadi daya tarik kuat pemicu urbanisasi dan imigrasi. Angka kejahatan meningkat secara drastis dan kompleksitas masalah yang dimunculkannya tidak mampu lagi diatasi oleh cara-cara pemolisian dengan sistem *constable*

---

<sup>116</sup> Hasil wawancara dengan Consul General Amerika Serikat di Surabaya tanggal 11 Desember 2003, narasumber Philip L. Antweiler.

<sup>117</sup> Donald A. Torres, *Handbook of State Police, Highway Patrol, and Investigative Agencies*, Greenwood, New York, 1987, sebagaimana dikutip dari Farouk Muhammad, *Sistem Kepolisian di Amerika Serikat*, Restu Agung, Jakarta, 2001, h. 18.

dan *sheriff* tersebut. Munculnya kota-kota metropolitan seperti New York, Philadelphia, Boston, dan kota-kota metropolitan lain, mengakibatkan adanya perubahan sikap untuk menangani maraknya kejahatan di kota-kota besar tersebut. Pada tahun 1844 untuk pertama kali dibentuk lembaga kepolisian di kota New York, yang mengambil model *London Metropolitan Police*. Terbentuknya *New York Metropolitan Police* ternyata diikuti oleh kota-kota lain seperti Boston dan Philadelphia. Dalam rentang waktu yang singkat, hampir semua kota di Amerika Serikat ikut membentuk lembaga kepolisian sendiri-sendiri.

Seiring dengan perkembangan kepolisian di jaman modern, organisasi kepolisian di tingkat kota (*city police*) menjadi suatu departemen tersendiri sehingga menjadi *Police Department (P.D)*. Maka masyarakat mengenal nama-nama seperti *NYPD (New York Police Department)*, *LAPD (Los Angeles Police Department)*, *APD (Atlanta Police Department)*.

Desentralisasi lembaga kepolisian di Amerika Serikat, memiliki nuansa yang berbeda dengan kepolisian di Inggris. Inggris memiliki Raja atau Ratu Inggris sebagai figur yang menjadi simbol pemersatu, tidak demikian dengan kepolisian di Amerika Serikat yang memiliki masyarakat yang majemuk di mana peran para politisi sangat menonjol.

Badan-badan kepolisian di Amerika Serikat disusun berdasarkan prinsip desentralisasi (*decentralized*). Kecuali dalam hal hubungan koordinatif, lembaga kepolisian yang terfragmentasi tersebut satu sama lain tidak memiliki hubungan administratif maupun organisatoris. Begitu banyak lembaga yang menjalankan fungsi kepolisian di Amerika Serikat, sehingga tidak dapat dipastikan berapa jumlah tepatnya. Komisi Presiden untuk Penegakkan Hukum pada tahun 1967 memperkirakan badan kepolisian di Amerika Serikat ada sekitar 40.000, sementara penelitian Walker pada tahun 1992 mengestimasi sekitar 19.691. Pada tahun 1992, badan kepolisian yang melaporkan data kejahatan yang ditanganinya ke FBI tercatat 13.246. Data dari *Law Enforcement Management and Administration Statistics* memperkirakan lebih dari 17.000 badan kepolisian di Amerika Serikat pada tahun 1993.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Lihat, Farouk Muhammad, *Sistem Kepolisian di Amerika Serikat*, Restu Agung, Jakarta, 2001, h. 27.

Beberapa badan atau lembaga kepolisian di Amerika Serikat, antara lain:

- 1) Badan kepolisian lokal seperti Kepolisian Kabupaten (*County Police*) dan Kepolisian Kota (*Municipality Police*). *County Police* adalah lapis terendah dari susunan pemerintahan yang yuridiksinya adalah merupakan bagian dari wilayah yuridiksi dari suatu negara bagian (*state*). Penanggung jawab fungsi kepolisian di tingkat *county* adalah seorang *sheriff*. Sementara itu *Municipality Police* adalah lembaga atau badan kepolisian yang didirikan oleh pemerintahan kota yang bersangkutan.
- 2) Kepolisian Kota Besar (*City Police*) adalah badan kepolisian yang dibentuk oleh Wali Kota (*mayor*) yang sekaligus memimpin Dewan Kota (*City Council*). Oleh karena itu badan kepolisian seperti ini dibentuk suatu departemen yang bertanggung jawab langsung kepada Wali Kota. Beberapa departemen kepolisian di kota-kota besar seperti yang telah di contohkan sebelumnya antara lain: *New York Police Department* (NYPD), *Los Angeles Police Department* (LAPD) dan lain-lain. Namun demikian tidak semua Kota Besar memiliki Wali Kota, bahkan ada kota besar yang dipimpin oleh manager yang diangkat sebagai Dewan Administratur Pemerintah dan terlepas dari pengaruh partai politik. Manager ini dipilih oleh Dewan Kota (*city council*) yang tidak terkait dengan par-tai politik dan berperan sebagai *public administration*.<sup>119</sup>
- 3) Kepolisian lokal lainnya (*Town and Village Police*), adalah badan kepolisian yang dibentuk dikota-kota kecil dan bahkan di tingkat desa, meski tidak semua desa atau kota kecil memiliki badan kepolisian sendiri. Polisi atau kepala kepolisian di tingkat ini biasanya dipilih langsung oleh rakyat atau walikotanya.
- 4) Badan-badan Kepolisian Negara Bagian seperti *Texas Ranger* yang dibentuk pada tahun 1835, atau *Pennsylvania State Police* yang di organisasikan pada tahun 1905. Badan-badan kepolisian seperti ini menjalankan fungsi kepolisian di tingkat negara bagian.
- 5) Badan-badan Kepolisian Federal seperti *Federal Bureau of Investigation* (FBI), *Drug Enforcement Administration* (DEA), *United States Marshal Service*, *United States Secret Service* (USSS), *Bureau of Alcohol, Tobacco and Fire Erms* (ATF).

---

<sup>119</sup> Hasil wawancara, *op.cit*

FBI adalah merupakan lembaga penyelenggara fungsi kepolisian federal yang paling populer oleh karena profesionalisme dan dukungan kecanggihan peralatan. Reputasi mereka tidak hanya dikenal di dalam negeri, tetapi juga hampir di seluruh dunia. FBI dibentuk pertama kali pada tahun 1908 oleh Charles J. Bonaparte selaku Jaksa Agung (*Attorney General*), yang berada di bawah Departemen Kehakiman (*Department of Justice*) sebagai jawaban atas perlunya suatu badan penyidik federal dalam pemerintahan. Pada tahun 1924 Jaksa Agung Harlan Fiske Stone mengangkat J. Edgar Hoover (1895 - 1972) sebagai Direktur FBI. Dibawah J. Edgar Hoover organisasi FBI direstruktur menjadi organisasi yang sentralistis serta memiliki laboratorium yang canggih dan sistem pengumpulan sidik jari serta foto yang terpusat guna mengungkap identitas para pelaku kejahatan secara cepat dan akurat. FBI juga mengumpulkan dan mengelola data kejahatan dari seluruh badan-badan kepolisian di Amerika Serikat yang disebut *Uniform Crime Report* (UCR).

*Police Academy* milik FBI secara reguler menyelenggarakan pendidikan, pelatihan dan pengembangan bagi personil badan-badan kepolisian lainnya, termasuk juga dari negara lain. Tugas pokok FBI selain melaksanakan fungsi kepolisian dalam rangka penegakan hukum federal, tetapi juga dibebani tugas yang berkenaan dengan kegiatan melindungi negara dari sasaran kegiatan intelijen asing termasuk menangani kegiatan penumpasan terorisme (anti teror), pengungkapan jaringan organisasi dan obat terlarang, kejahatan bisnis dan keuangan serta tindak kekerasan lainnya. Selain itu FBI juga dibebani tugas mengumpulkan informasi tentang data tokoh-tokoh nasional, dalam rangka pencalonan seseorang untuk menduduki suatu posisi penting dalam pemerintahan. Dalam menangani kejahatan yang melibatkan lebih dari satu negara bagian (*state*), FBI berperan sebagai koordinator, mediator dan mempunyai kewenangan sendiri untuk melihat atau menilai suatu kasus yang memiliki kriteria tertentu perlu dan tidaknya untuk disidangkan di Pengadilan Federal.<sup>120</sup>

DEA (*Drug Enforcement Administration*) didirikan pada tanggal 1 Juli 1973 sebagai merger dari *Federal Bureau of Narcotics* yang berada di bawah Departemen Keuangan dan *Bureau of Drug Abuse Control*

---

<sup>120</sup> Hasil wawancara, *op.cit.*

(BDAC) yang berada di bawah Departemen Pertanian c.q Food and Drug Administration (FDA). Tugas pokok DEA adalah:<sup>121</sup>

- 1) Menegakkan hukum federal yang berkenaan dengan penanaman, produksi, distribusi dan perdagangan obat-obat terlarang atau terkendali (dilarang diedarkan atau digunakan secara bebas) dalam jaringan internasional dan antar negara bagian.
- 2) Menunjang upaya pencegahan penyalahgunaan obat-obat terlarang.
- 3) Merumuskan strategi, rencana, dan program pemerintah federal dalam upaya penanggulangan penyalah-gunaan obat terlarang serta melakukan penilaian atas pelaksanaannya.
- 4) Menyelenggarakan pembinaan sistem intelijen nasional yang berkenaan dengan upaya penindakan kejahatan obat terlarang, dengan mengadakan koordinasi dengan semua instansi terkait di dalam maupun di luar negeri.

*United States Marshal Service* adalah merupakan badan kepolisian tingkat federal yang tertua yang didirikan pada tahun 1789 bersamaan dengan pembentukan badan-badan peradilan tingkat federal. Tugas pokok US Marshall Service adalah:<sup>122</sup>

- 1) Menyampaikan surat panggilan, melakukan penangkapan, penggeledahan, penyitaan dan penahanan atas perintah pengadilan;
- 2) Menghadirkan dan mengawal tahanan baik ke penjara maupun untuk keperluan persidangan;
- 3) Memanggil dan mengawal saksi dan juri;
- 4) Menjamin keamanan jalannya sidang pengadilan;
- 5) Mencari/menangkap narapidana yang melarikan diri dari lembaga pemasyarakatan (federal), atau terpidana yang lalai membayar denda yang ditetapkan pengadilan;
- 6) Menjaga dan melindungi barang bukti barang tak bergerak, baik yang disita pengadilan maupun badan penegak hukum lain seperti FBI, DEA dan lain-lain.
- 7) Mengambil tindakan penanggulangan darurat, seperti kerusuhan massa, teror, penyanderaan, bahkan juga demonstrasi dalam kompleks militer.

---

<sup>121</sup> Farouk Muhammad, *op.cit.*, h. 48.

<sup>122</sup> *Ibid.*, h. 49.

FBI, DEA dan US Marshall, berada di bawah Departemen Kehakiman (*Department of Justice*).

*United States Secret Service* (USSS) adalah suatu badan kepolisian yang berada di bawah Departemen Keuangan (*Department of Treasury*). Badan atau lembaga ini didirikan pada tahun 1865, semula tugas pokoknya terbatas pada penyidikan kejahatan pemalsuan uang dan surat-surat berharga baik milik Amerika Serikat maupun negara lain yang beredar di AS. Sejak tahun 1901 setelah kasus terbunuhnya Presiden William Mc. Kinley, badan ini diberi tanggung jawab untuk melakukan pengamanan dan perlindungan terhadap Presiden. Dewasa ini ruang lingkup tugasnya adalah mencakup: *pertama*, penyelidikan kejahatan keuangan (*investigative mission*), dan *kedua*, perlindungan atas presiden dan pejabat serta tempat penting (*protective mission*).

ATF (*Bureau of Alcohol, Tobacco and Fire Arms*) adalah juga badan kepolisian di tingkat federal yang berada di bawah Departemen Keuangan. Badan ini adalah hasil reorganisasi dari *Internal Revenue Service* (IRS) yang resmi dipisahkan dari IRS pada tanggal 1 Juli 1972. Tugas pokoknya adalah menyangkut penegakkan hukum federal yang berkaitan dengan alkohol, tembakau dan senjata api.

Selain badan kepolisian yang telah diuraikan di atas, masih ada lagi badan-badan kepolisian lain seperti: *Immigration and Naturalization Service* (INS) atau dinas keimigrasian yang berada di bawah Departemen Kehakiman. Juga ada *United States Customs Service* (USCS) atau Dinas Bea dan Cukai yang berada di bawah Departemen Keuangan dan *United States Coast Guard* (USCG) atau Kepolisian Pengamanan Pantai yang berada di bawah Departemen Perhubungan.

FBI, DEA dan US Marshall berada di bawah *Department of Justice*, sedangkan USSS, ATF, IRS, INS, USCS berada dibawah *Department of Treasury* dan US Coast Guard berada dibawah *Department of Transportation*. Sedangkan kepolisian lokal berada di bawah kontrol pemerintahan lokal atau negara bagian. Dapat dilihat bahwa sistem kepolisian di Amerika Serikat, selain terfragmentasi dan umumnya terdesentralisasi, tetapi sebagian juga ada yang tersentralisasi.

Kepolisian Amerika Serikat memang memiliki ciri khas yang tidak ada duanya di negara lain, karena lembaga kepolisian sangat terfragmentasi di berbagai Departemen yang ada di negara bagian

(state) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menjalankan kekuasaan kepolisian, di samping itu masih ada lembaga-lembaga kepolisian negara Federal, yang kekuasaannya untuk negara Federal. Semua itu, baik kepolisian federal maupun negara bagian sama-sama bermuara pada Mahkamah Agung Amerika Serikat (*The Supreme Court of The United States*).

Sistem peradilan pidana di Amerika Serikat dilakukan oleh beberapa komponen penegak hukum, yang meliputi kepolisian (*police*), penuntut umum (*prosecutor*), kehakiman (*court*), dan pelaksana hukuman (*correction*). Akan tetapi secara umum hanya dikenal tiga sub-sistem, yakni kepolisian (*police*), pengadilan (*trial court*), dan pemasyarakatan (*correction*). Di sini penuntut umum (*prosecutor*) tidak masuk pada sub-sistem, karena penuntut umum (*prosecutor*) masuk dan menyatu dalam sub-sistem pengadilan, akan tetapi dikenal adanya jaksa (*public attorney*) bahkan Jaksa Agung sebagai pejabat fungsional.

Sistem lembaga peradilan Amerika Serikat menerapkan sistem berganda (*dual system*), yakni sistem yang melekat pada pemerintahan federal dan yang melekat pada pemerintahan negara bagian, di dalam Negara federal terdapat tiga lembaga peradilan, yakni Mahkamah Agung (*Supreme Court*), Mahkamah Banding (*U.S. Courts of Appeal*), dan Mahkamah Distrik (*U.S. District Court*). Mahkamah Federal memeriksa dan memutus perkara-perkara yang menyangkut hukum federal (*federal laws*).

Di negara bagian susunan badan-badan peradilan sangat bervariasi, namun pada dasarnya terdiri dari Mahkamah Agung Negara bagian (*state supreme courts*), Mahkamah Banding Negara bagian (*intermediate appellate courts*), dan Mahkamah Distrik kabupaten atau kotamadya (*trial courts*). Selain itu ada Mahkamah Keluarga (*family courts*) dan Mahkamah Anak-anak/remaja (*juvenile courts*).

Seluruh badan-badan peradilan di negara bagian termasuk tingkat kabupaten berfungsi menegakkan hukum Negara bagian (*state laws*), oleh karena itu semua unsur penegak hukum Negara bagian baik polisi maupun peradilan kota ataupun kabupaten bertindak untuk negara bagian, dan kejahatan dituntut atas nama negara bagian. Kewenangan pemerintah dalam menerbitkan peraturan pidana sangat

terbatas, sehingga materi hukum pidana Amerika Serikat sebagian besar adalah hukum pidana Negara bagian.<sup>123</sup>

Dari kesekian keanekaragaman kepolisian di Amerika Serikat, satu hal yang perlu digarisbawahi adalah adanya standarisasi bagi lembaga-lembaga kepolisian yang sudah dibentuk atau yang baru akan dibentuk. Dari standarisasi inilah yang meminimalisasi terjadinya benturan antara lembaga kepolisian yang satu dengan lembaga kepolisian yang lain. Semua instansi di Amerika Serikat taat terhadap Undang-Undang Dasar, sehingga apabila instansi ataupun kepolisian melakukan pelanggaran terhadap hak-hak dasar masyarakat dapat digugat melalui Peradilan Umum.<sup>124</sup>

### 3.2.3 Kepolisian di Jepang

Sistem kepolisian Jepang diakui sebagai sistem kepolisian yang terbaik di dunia saat ini, jika di ukur dari rendahnya tingkat kejahatan di Negeri Sakura tersebut. Hal ini dimungkinkan karena dukungan sistem kehidupan dan tatanan sosial masyarakat Jepang yang menghendaki suasana tertib, harmonis, tenteram dan aman dalam hubungan sosial, ekonomi, budaya, politis maupun sistem hukum disana.<sup>125</sup>

Petugas polisi Jepang sangat dihormati dan dipercaya, bukan karena mereka memiliki wewenang, tetapi keberadaan mereka di tengah masyarakat menjadikan masyarakat merasa aman, dilindungi, diayomi dan dibimbing oleh polisinya. Hal ini dapat terwujud karena kepolisian Jepang menyadari sepenuhnya fungsi dan peran mereka untuk membina sistem keamanan dan ketenteraman hanya akan berhasil jika ada partisipasi aktif dari masyarakatnya. Sejarah panjang sistem kepolisian Jepang yang berorientasi pada masyarakat tersebut tetap terbina dengan baik dan hasilnya sama-sama dirasakan oleh masyarakat dan kepolisian Jepang. Meski pada satu sisi polisi Jepang bersikap ramah, toleran dan membantu, namun di pihak lain, ia juga dapat bertindak tegas, keras bahkan sangat keras bila perlu.

---

<sup>123</sup> Torres dalam Farouk Muhammad, *ibid*, h.11

<sup>124</sup> Hasil wawancara, *op.cit*.

<sup>125</sup> Kunarto dalam sambutannya *The Japanese Police System Today, An American Perspective*, karangan L. Craig Parker Jr., Cipta Manunggal, Jakarta 1998, h.vii.

Banyak perubahan telah terjadi dalam pengembangan sistem hukum di Jepang. Sewaktu pemerintahan dinasti Meiji menjelang akhir abad ke-19, secara cepat diperkenalkan sistem hukum gaya Eropa. Feodalisme yang berakar dalam pada periode Tokugawa menjadi penyebab mengapa upaya ini tidak membawa hasil yang cepat. Inovasi awal seperti Hukum Pidana pada tahun 1880 dan Hukum Acara Pidana pada tahun yang sama, mencerminkan adanya pengaruh Perancis. Kemudian sistem hukum Meiji condong memperlihatkan pengaruh Jerman (Prusia) yang dapat dilihat dari berbagai reformasi sosial dan politik yang ditempuh pemerintah pada waktu itu.<sup>126</sup>

Garis besar struktur dan karakter polisi Jepang saat ini sebenarnya bermula pada era Meiji. Keistimewaan yang terus terjaga hingga kini adalah *'kunjungan kekeluargaan rutin'* yang dilakukan pada rumah tangga oleh petugas polisi *Koban* dan *Chuzai-sho*. *Koban* adalah pos polisi di kota, sedangkan *Chuzai-sho* adalah pos polisi di pedesaan. Pada era Meiji seorang kepala biro kepolisian dapat mengatakan bahwa: *"Tidak ada rumah tangga di Jepang yang terlepas dari penglihatan dan pendengaran polisi"*.<sup>127</sup>

Pada tahun 1874, kewenangan dan pengawasan fungsi polisi dipindahkan dari Menteri Kehakiman kepada Menteri Dalam Negeri. Badan kepolisian yang baru dinamai Biro Polisi berada di bawah kendali Menteri Dalam Negeri sampai tahun 1947. Pada masa pendudukan Sekutu, Badan Kepolisian ini didesentralisasi untuk mengubah orientasi politik rakyat Jepang guna memperkenalkan era demokrasi. Pada tahun 1954 ditetapkan Undang-undang Kepolisian yang kembali berorientasi pada sistem sentralisasi.

Badan-badan kepolisian di tingkat kota maupun di pedesaan, diintegrasikan di bawah kerangka kerja 47 Departemen Kepolisian Daerah. Dapat dilihat bahwa kedudukan Badan Kepolisian Nasional (*National Police Agency*) Jepang berada di bawah pengawasan dan bertanggung jawab kepada Komisi Nasional Keselamatan Umum (*National Public Safety Commission*) yang diketuai oleh seorang anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang ditunjuk, dan Komisi Nasional

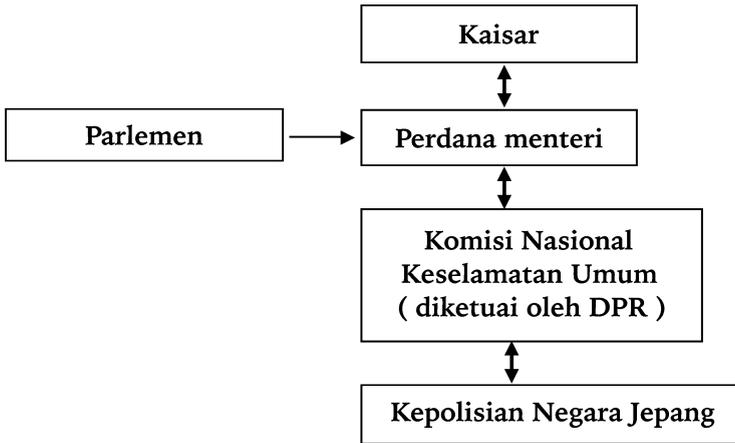
---

<sup>126</sup> L.Craig Parker Jr., *The Japanese Police System Today, An American Perspective*, disadur oleh Kunarto dan Hariadi Kuswaryono, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998, h. 18.

<sup>127</sup> *Ibid.*, h.29.

Keselamatan Umum (*National Public Safety Commission*) ini bertanggungjawab kepada Perdana Menteri (*Prime Minister*).<sup>128</sup>

#### 4. JEPANG



Sumber : L.Craig Parker. Jr, *The Japnese Police System Today An American Perspective Today*, disadur oleh Koenarto, cipta manunggal, Jakarta, 1984.

### 3.3.Kedudukan Polri Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.

Mencermati hukum positif di Indonesia minimal ada empat instrumen hukum yang mengatur tentang kedudukan Polri, yakni Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/ 2:00, Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indo-nesia, dan Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 tentang Organisasi Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.

#### 3.3.1 Kedudukan Polri Menurut Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000.

Di dalam Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia ada lima pasal yang mengatur tentang kepolisian, yakni dirumuskan dalam pasal 6, pasal 7, pasal 8, pasal 9 dan pasal

<sup>128</sup> *Ibid*, h. 85 dan Hasil Wawancara, *ibid*.

10. Substansi rumusan pasal-pasal di atas, antara pasal 6 mengatur tentang Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia; pasal 7 mengatur tentang Susunan dan Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia; pasal 8 mengatur tentang lembaga kepolisian nasional; pasal 9 mengatur tentang Tugas Bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan pasal 10 mengatur tentang Keikutsertaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara.

Berkaitan dengan Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR 2000 tersebut kedudukan kepolisian diatur dalam pasal 7 ayat (2) yang substansinya menyatakan bahwa "*Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden*". Ketentuan tersebut dapat dimaknai bahwa Presiden secara kelembagaan membawahi kepolisian, dan penyelenggaraan kepolisian oleh Pimpinan Polri dipertanggungjawabkan kepada Presiden. Substansi dan ketentuan pasal 7 ayat (2) tersebut jika dicermati merupakan penetapan yang menguatkan Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000 tentang Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia, karena sebelum dikeluarkannya. Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tersebut telah dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000 yang substansinya mengatur tentang Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

### **3.3.2. Kedudukan Polri Menurut Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000.**

Di dalam Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000 kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dirumuskan dalam pasal 2 ayat (1) yang menyebutkan bahwa: "*Kepolisian Negara Republik Indonesia berkedudukan langsung di bawah Presiden*", dan ayat (2) menyebutkan, bahwa: "*Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab langsung kepada Presiden*". Ada perbedaan yang mendasar substansi pasal 2 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000 dan substansi pasal 7 ayat (2) Tap MPR RI Nomor VII/MPR/2000. Di dalam Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000 terdapat kata-kata "*berkedudukan langsung di bawah Presiden*", sedangkan dalam Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tertulis "*berkedudukan di bawah Presiden*". Letak perbedaannya yakni adanya kata-kata "*langsung*". Makna dari kedudukan langsung di bawah Presiden tidak

dibahas dalam sub-bahasan ini, tetapi akan di bahas pada sub-bahasan berikutnya.

### 3.3.3. Kedudukan Polri Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002.

Keluarnya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 ini sebagai amanat dan tindak lanjut Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 dan pasal 30 ayat (5) UUD 1945. Di dalam pasal 11 Tap MPR RI Nomor VII/MPR/2000 diamanatkan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketetapan ini diatur lebih lanjut dengan undang-undang, dan pasal 30 ayat (5) UUD 1945, mengamanatkan bahwa susunan dan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia lebih lanjut diatur dalam undang-undang. Konsekuensi logis dari subtansi pasal 11 Tap MPR RI Nomor VII/MPR/2000 dan pasal 30 ayat (5) UUD 1945 tersebut ditetapkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, di mana dalam Undang-undang tersebut dirumuskan tentang kedudukan kepolisian khususnya dalam pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 yang subtansinya menyatakan bahwa "*Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden*".

Hal-hal mendasar berkaitan dengan kedudukan kepolisian di bawah Presiden berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 dapat dicermati, sebagai berikut:

- a) Presiden mengatur susunan organisasi dan tata kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia disesuaikan dengan pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang kepolisian;
- b) Presiden menerima pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas kepolisian yang dilaksanakan oleh Kapolri;
- c) Presiden berwenang mengangkat dan memberhentikan Kapolri dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- d) Dalam keadaan mendesak Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri yang selanjutnya dimintakan persetujuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
- e) Presiden berwenang mengatur tata cara pengusulan dan pengangkatan Kapolri;

- f) Selain Presiden membawahi kepolisian juga membawa Komisi Kepolisian Nasional yang dibentuk oleh Presiden.

Di lihat dari beberapa ketentuan hukum di atas dapat ditarik suatu pemahaman bahwa “*kedudukan kepolisian langsung di bawah presiden*” dan tugas-tugas kepolisian dipertanggungjawabkan langsung kepada Presiden. Di sini tampak jelas bahwa Presiden memegang kekuasaan kepolisian secara langsung yang dalam pelaksanaannya sehari-hari didelegasikan kepada Kepala Kepolisian (Kapolri).

### **3.3.4. Kedudukan Polri Menurut Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002**

Secara umum Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 mengatur tentang organisasi tata kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia, akan tetapi dalam pasal 1 menegaskan tentang kedudukan kepolisian, yang substansinya menyatakan bahwa “*Kepolisian Negara Republik Indonesia disingkat Polri merupakan Kepolisian Nasional yang berada di bawah Presiden.*”

Jika dilihat dari hirarkhi dan struktur peraturan perundang-undangan berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000, bahwa dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 yang telah mengatur secara jelas tentang kedudukan kepolisian, maka kekuatan yuridis terhadap pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 khususnya yang mengatur tentang kedudukan kepolisian dapat dimaknai sebagai pelengkap saja, karena tanpa dirumuskan dalam pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 tersebut sudah cukup mempunyai kekuatan hukum, kecuali yang berkaitan dengan organisasi dan tata kerja kepolisian.

### **3.4. Penempatan Kedudukan Polri Berada di Bawah Presiden**

Di dalam Kamus Bahasa Indonesia, kata-kata “di bawah” mengandung arti di tempat (arah, sebelah, dsb) yang lebih rendah.<sup>129</sup> Di dalam suatu organisasi, pengertian di bawah memiliki makna *subordinate*, artinya di dalam kekuasaannya, sehingga yang lebih rendah tidak boleh melampaui kewenangan yang lebih tinggi dan yang lebih tinggi berwenang untuk mengatur dan memerintah yang rendah.

---

<sup>129</sup> W.J.S. Poerwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, h.100

Pengertian kedudukan, mensitir pendapat Philipus M. Hadjon dalam mengartikan tentang istilah kedudukan lembaga negara, menyatakan bahwa, *pertama*, kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga lain, dan aspek *kedua*, kedudukan adalah posisi suatu lembaga negara didasarkan pada fungsi utamanya.<sup>130</sup>

Beranjak dari pengertian di atas, kedudukan di bawah mengandung arti berada pada posisi yang lebih rendah, yang apabila dikaitkan dengan suatu kedudukan lembaga bahwa lembaga yang posisinya berada lebih rendah, maka ia berada dalam kekuasaan (tugas dan wewenang) lembaga yang ada di atasnya yang secara struktural harus tunduk kepada yang lebih atas. Dengan demikian konteks kedudukan kepolisian di bawah Presiden dapat dimaknai bahwa posisi lembaga kepolisian berada lebih rendah dari Presiden atau berada dalam kekuasaan Presiden, maksudnya lembaga kepolisian tunduk pada Presiden selaku pemegang kekuasaan. Tugas dan wewenang yang melekat pada lembaga kepolisian merupakan tugas dan wewenang Presiden yang didelegasikan kepada lembaga kepolisian, sehingga secara organisasi lembaga kepolisian bertanggungjawab kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan. Kepolisian yang dimaksud di sini adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pada saat kepolisian masih diintegrasikan ke dalam ABRI, tugas-tugas kepolisian yang sehari-harinya dilaksanakan oleh Kapolri dipertanggung-jawabkan kepada Menteri Pertahanan/Panglima Angkatan Bersenjata yang selanjutnya Menhankam/Pangab bertanggung-jawab kepada Presiden. Secara struktur ketatanegaraan Presiden tidak secara langsung menerima pertanggungjawaban kekuasaan kepolisian dari Kapolri akan tetapi melalui Menteri, yakni Menhankam/Pangab.

Ditinjau dari sistem pembagian kekuasaan sebagaimana telah dibahas di muka, Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif, dikaitkan dengan tugas dan wewenang kepolisian sebagai alat negara penegak hukum dan merupakan salah satu komponen dalam sistem peradilan pidana, maka dapat dimaknai bahwa Presiden tidak hanya

---

<sup>130</sup> Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, op.cit, h. x

memegang kekuasaan eksekutif, akan tetapi masuk pada wewenang yudisiil.

Apabila wewenang penegakan hukum dicampuri oleh wewenang eksekutif atau wewenang yang lain, maka akan terjadi suatu proses penegakan hukum yang tidak netral dan sarat dengan kepentingan politik, yang memungkinkan kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan berlindung di balik kepentingan penegakan hukum. Sungguhlah hal itu berbeda apabila dibandingkan dengan kedudukan Tentara Nasional Indonesia (TNI AD, TNI AL, dan TNI AU) di bawah Presiden yang berperan di bidang Pertahanan Negara.

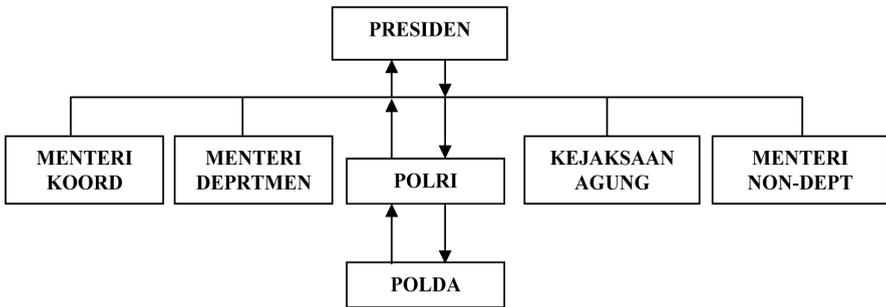
Permasalahan yang timbul, Presiden memegang kekuasaan kepolisian secara langsung akan memiliki implikasi yang sangat luas tanpa adanya kontrol kebijakan kecuali diserahkan kepada sistem, sehingga konsep akuntabilitas dalam penyelenggaraan kepolisian dipertanggungjawabkan secara vertikal bukan kepada rakyat. Dengan demikian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) dalam melaksanakan tugas sehari-hari terbatas pada kewenangan membuat kebijakan yang bersifat teknis saja, antara lain meliputi menetapkan, menyelenggarakan, dan mengendalikan kebijakan teknis kepolisian, juga penyelenggaraan kegiatan operasi kepolisian dan pembinaan kemampuan kepolisian. Oleh karena kedudukan kepolisian langsung di bawah Presiden, maka pertanggungjawaban kekuasaan kepolisian menganut sistem pemerintahan yang bersifat vertikal, yakni dipertanggungjawabkan kepada Presiden selaku Kepala Pemerintahan, yang selanjutnya Presiden bertanggungjawab kepada rakyat sesuai sistem pemerintahan presidensiil.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, dan berdasarkan kesalahan-kesalahan tertentu saja dapat dilakukan pemakzulan (*impeachment*), seperti misalnya pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, maupun terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, sehingga kesalahan dalam penyelenggaraan kekuasaan kepolisian tidak menjadi syarat dapatnya dilakukan *impeachment* kepada Presiden.

Satu hal yang perlu menjadi catatan bahwa penyelenggaraan kekuasaan kepolisian tidak dipertanggungjawabkan kepada siapapun,

akan tetapi diawasi atau dikontrol oleh rakyat serta lembaga perwakilannya. Pemikiran ke depan siapa yang melakukan pengawasan secara efektif terhadap penyelenggaraan kepolisian yang dilakukan oleh Presiden dan didelegasikan kepada Kapolri, jika Komisi Kepolisian Nasional dan Lembaga Ombudsman Nasional yang notabene independent juga dibentuk oleh Presiden, yang semua lembaga itu adalah sebagai pembantu dan berada dalam kekuasaan Presiden. Bagan di bawah menggambarkan secara jelas tentang kedudukan lembaga kepolisian di bawah Presiden serta garis pertanggungjawabannya.

**Kedudukan dan garis pertanggungjawaban Kepolisian dalam sruktur**





**BAB IV**  
**TANGGUNG JAWAB DAN WEWENANG POLRI**  
**DALAM ORGANISASI**  
**NEGARA REPUBLIK INDONESIA**  
**SETELAH PERUBAHAN UUD 1945**

**4.1. Fungsi Polri Dikaitkan dengan Prinsip Kepemerintahan yang Baik (*Good Governance*).**

Uraian pada bab berikut ini adalah membahas tentang fungsi kepolisian sebagai bagian dari urusan pemerintahan yang dijalankan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi. Dengan demikian maka pelaksanaan fungsi pemerintahan oleh Presiden, termasuk dalam urusan di bidang kepolisian, harus dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yang diukur dari parameter yang jelas, baik yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam berbagai pendapat/doktrin para ahli.

**4.1.1. Lahirnya Prinsip Kepemerintahan yang Baik (*Good Governance*).**

Munculnya konsep *good governance* berawal dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, ADB maupun IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada negara-negara yang sedang berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya *good governance* ditetapkan sebagai syarat bagi negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan.<sup>131</sup> Hal tersebut dapat dimaklumi, karena konsep dan pro-program lembaga-lembaga donatur dunia berorientasi pada

---

<sup>131</sup> Hafifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi Dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, h.5

pengentasan kemiskinan, karena kemiskinan menjadi salah satu faktor penghambat berkembangnya pembangunan dalam suatu negara.

Konsep *good governance* mengemuka menjadi paradigma tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep *governance*, yang menurut sejarah pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, yang mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi. Di dalam literature *governance* didefinisikan secara variatif oleh beberapa penulis dan beberapa lembaga nasional maupun dunia. Seperti halnya dikemukakan oleh United Nations Development Programme (UNDP) yang mengartikan *governance*, adalah “*the exercise of political economic, and administrative authority to manage a nation’s affairs at all levels*”<sup>132</sup>.

Dengan demikian kata “*governance*” berarti “penggunaan” atau “pelaksanaan”, yakni penggunaan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Di sini tekanannya pada kewenangan, kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi.<sup>133</sup> Selain itu menurut *World Bank*, kata *governance* diartikan sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for development society*”<sup>134</sup>, yang oleh **Sadu Wasistiono** dimaknai sebagai “cara”, yakni cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya-sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service*<sup>135</sup>. **Pinto** mengartikan *governance* sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya,<sup>136</sup> dan **Ganie Rochman** mengartikan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang

---

<sup>132</sup> UNDP dalam Sadu Wasistiono, *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Cet, ke-tiga, Bandung, 2003, h.30

<sup>133</sup> Sadu Wasistiono, *ibid*

<sup>134</sup> World Bank dalam *ibid*

<sup>135</sup> Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas dan *Good Governance*, Jakarta, 2000, h.1

<sup>136</sup> Pinto dalam Nisjar S. Karhi, Beberapa Catatan Tentang “*Good Governance*”, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol. 1 No. 2, 1997, h 119 dalam Joko Widodo, *Good Governance*, Insan Cendekia, Surabaya 2001, h.18

melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. Lebih lanjut Ganie mengatakan, bahwa dalam penge-lolaan dimaksud tidak terbatas melibatkan pemerintah dan negara (*state*), akan tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara tersebut, sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas<sup>137</sup>.

Dari beberapa definisi di atas dapat ditelaah, bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan ditentukan adanya pelibatan beberapa unsur sebagai *stakeholder*, tidak terbatas pada pemerintah (*government*) atau negara (*state*) saja, akan tetapi juga unsur non-pemerintah (*privatsector*) dan masyarakat (*society*). Sehingga pemerintahan (*governance*) dapat tercipta dengan baik apabila unsur-unsur dimaksud sebagai kekuatan yang sinergi dan saling mendukung serta memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan.

Proses penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan dimaksud meghendaki adanya akuntabilitas, transparansi, terbuka, bertanggungjawab. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Ford Foundation sebagai salah satu lembaga yang menjadi pionir program *governance*, bahwa peme-rintah yang efektif tergantung pada legitimasi yang diperoleh dari partisipasi yang berbasis luas, keadilan dan akuntabilitas. Beranjak dari pengertian *governance* sebagai “cara” atau “penggunaan” atau “pelaksanaan” di atas, dengan demikian *good governance* mengandung makna suatu cara dan pelaksanaan *govern-ment* yang baik, baik dalam arti tindakan atau perilaku para *stakeholder* dalam menjalankan pemerintahan (*government*) berlandaskan pada etika atau moral.

Istilah *governance* dan *good governance* telah mulai dipublikasikan oleh Bank Dunia pada tahun 1992 yang diterbitkan dengan judul: *Governance and Development*. Di dalam publikasi tersebut *governance* didefinisikan “*the manner in which power is exercised in the management of a country’s social and economic resources for development*”. Kemudian pada tahun 1995 Asean Development Bank (ADB) memiliki *policy paper* bertajuk *Governance: Sound Development Management*, dan mengartikulasi empat esensi *good governance*, yaitu *accountability, participation, predictability, dan transparency*.

Lebih jauh lagi United Nation Development Program (UNDP) menyebutkan ciri-ciri dari *good governance*, yakni mengikutsertakan

---

<sup>137</sup> Joko Widodo, *ibid*

semua, transparan dan bertanggungjawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan<sup>138</sup>.

Istilah *good governance* secara etimologi diterjemahkan menjadi pengelolaan yang baik atau penyelenggaraan yang baik<sup>139</sup>, tata pemerintahan yang baik dan berwibawa<sup>140</sup>. Bahkan ada pendapat yang mengatakan istilah *good governance* lebih tepat diganti dengan istilah *ethical*<sup>141</sup>. Di dalam mendefinisikan *good governance* sangat variatif dan tidak ada keseragaman, bahkan Bank Dunia sendiri tidak memberikan definisi yang baku akan tetapi hanya memberikan ciri-ciri tentang *good governance*, di mana tata pemerintahan yang baik harus *predictable*, terbuka dan dalam proses pengambilan kebijaksanaan bebas dari kecurigaan dan dapat dipertanggungjawabkan. Sehingga pemerintahan harus dijalankan dengan akuntabilitas, transparansi, terbuka, menerima perbedaan dan kontrol masyarakat, dan *rule of law* harus ditegakkan secara eksklusif.<sup>142</sup>

Dilihat dari segi kepentingan, *good governance* dapat dimaknai sebagai cita-cita (*idee*) dan sebagai suatu keadaan atau kondisi. Sebagai cita-cita (*idee*), karena merupakan suatu keinginan agar penyelenggaraan pemerintahan diselenggarakan dengan bersih (*cleangovernance*), dalam arti terbebas dari penyimpangan-penyimpangan yang dapat merugikan negara atau masyarakat. Konsep pemerintahan yang baik (*goodgovernance*) tersebut terwujud, jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, rensponsif, partisipatif, taat pada ketentuan hukum (*rule of law*), berorientasi pada konsensus, adanya kebersamaan, akuntabilitas dan memiliki visi yang

---

<sup>138</sup> *Ibid*, h.3

<sup>139</sup> Moh. Mahfud MD. "Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi" dalam Pemerintahan Yang Bersih, UII Press, Yogyakarta, 2000, h. vii

<sup>140</sup> Bank Dunia dalam Miftah Toha, "Transparansi dan pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah", Makalah Seminar Hukum Nasional ke-7, Jakarta, 1999, h.2

<sup>141</sup> Frans H. Winarta, "*Governance and Corruption*", Makalah Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problem, and challeneges, diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta,

<sup>142</sup> Bank Dunia disitir oleh Miftah Toha, *op, cit*, h.2

strategis. Sedangkan dikatakan sebagai suatu keadaan atau kondisi, bila dimungkinkan pemerintahan telah dijalankan sesuai asas dan konsep *good governance*, sehingga keadaan pemerintah telah tertata, teratur, tertib, bersih, tanpa cacat, baik dan cukup berwibawa.

Akan tetapi secara filosofis *good governance*, dimaknai sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dan bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masyarakat/publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu di dalam tindakan dan kehidupan keseharian<sup>143</sup>. Pendapat di atas menekankan, bahwa faktor utama dari terwujudnya *good governance* adalah tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dalam arti nilai-nilai yang baik. Nilai-nilai baik atau tidak baik dimaksud masuk pada tataran etika atau moral.

Menurut teori tentang moral, perkataan “moral” sebagai keseluruhan kaidah dan nilai. Etika adalah teori tentang moral, sehingga perkataan moral disamakan dengan etika.<sup>144</sup> JJ.H. Bruggink mengartikan “moral” sebagai keseluruhan kaidah dan nilai berkenaan dengan ihwal “baik” atau perbuatan baik manusia, perbuatan dimaksud mencakup merasa, berpikir atau berbicara yang apabila perbuatannya itu memenuhi kaidah atau nilai tersebut berarti baik, dan apabila tidak memenuhi kaidah atau nilai (sebaliknya) berarti perbuatan seseorang atau pribadi dari orang itu dinilai sebagai jahat atau jelek. Kaidah dan nilai ini adalah suatu sistem konseptual yang mewujudkan bagian dari kehidupan rohani manusia.<sup>145</sup>

Pendapat lain dikemukakan oleh **Robert C. Salomon** yang mengartikan “etika” adalah merupakan bagian dari filsafat yang meliputi hidup baik, menjadi orang yang baik, berbuat baik, dan

---

<sup>143</sup> Billah dalam Pendahuluan Kumpulan Makalah “*Workshop and Seminar on Good Governance*”, kerjasama Utrecht University dan Airlangga University, Surabaya, 4-6, October 2001

<sup>144</sup> R. Van Haersolte sebagaimana disitir oleh JJ. H Bruggink mengadakan pembedaan yang sama: Perkataan “etika” kadang-kadang digunakan sebagai sinonim “moral”. Perkataan “etika” telah dibuat menjadi perkataan khas oleh para cendekiawan Yunani yang sering dipergunakan untuk menunjuk pada refleksi intelektual terhadap moral. Jadi etika adalah pemikiran meta moral, pemikiran dan pembahasan tentang moral.

<sup>145</sup> JJ.H Bruggink diterjemahkan oleh Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1999, h. 223-224

menginginkan hal-hal yang baik dalam hidup.<sup>146</sup> Sehingga etika dan moral adalah merupakan kaidah atau norma, di mana norma moralitas adalah aturan, standar, atau ukuran yang dapat kita gunakan untuk mengukur kebaikan atau keburukan suatu perbuatan.<sup>147</sup> Sesuatu perbuatan yang secara positif sesuai ukurannya dapat dikategorikan bermoral atau moral baik, dan apabila secara positif tidak sesuai ukurannya dapat disebut tidak bermoral atau moral buruk.

Selain itu etika adalah merupakan salah satu norma yang tidak dirumuskan dalam suatu ketentuan hukum, sehingga apabila penyelenggaraan pemerintahan secara positif sesuai ukuran sebagaimana dirumuskan dalam asas-asasnya, maka pemerintahan akan dinilai baik, namun apabila sebaliknya pemerintahan akan dinilai buruk. Tingkah laku dimaksud dapat dari badan atau lembaga penyelenggara pemerintahan, masyarakat atau lembaga non-pemerintahan (*non-governmental organization*). Dengan demikian terwujudnya *good governance* tidak semata-mata ditentukan oleh lembaga pemerintah saja, akan tetapi juga dari komunitas masyarakat ataupun organisasi masyarakat.

Berkaitan dengan *good governance* **Anggito Abimanyu** pernah mengemukakan sebagaimana disitir oleh Mahfud MD, bahwa *good governance* “*is participatory, transparent and accountable, effective and equitable. And it promotes the rule of law*” dan “*good governance will never credible as long as governance conditionality is imposed on a country without consulting civil society*”<sup>148</sup>. Pendapat lain menurut **Miftah Thoha**, *good governance* disimpulkan sebagai tata pemerintahan yang terbuka, bersih, berwibawa, transparan dan bertanggung jawab.<sup>149</sup> Dan menurut pendapat Bank Dunia dalam laporannya mengenai “*Good Governance and Development*” tahun 1992 yang dikutip oleh **Bintan R. Saragih**, mengartikan *good governance* sebagai “pelayanan publik

---

<sup>146</sup> Robert C. Salomon dan Ando Karo-karo, *Etika Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta, 1987, h.2

<sup>147</sup> W. Poespoprodjo, *Filsafat Moral Kesusilaan Dalam Teori dan Praktek*, Pustaka Grafika,

<sup>148</sup> Anggito Abimanyu dikutip oleh Mahfud MD dalam makalah berjudul “*Kapabilitas DPR Dalam Pemantapan Good Governance*”, disampaikan dalam *Seminar Hukum Nasional Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya masyarakat Madani (Civil Society)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman RI, Jakarta 12-15 Oktober 1999, h. 2

<sup>149</sup> Miftah Toha, makalah perbandingan dengan judul “*Transparansi dan Pertanggung jawaban Publik terhadap Tindakan Pemerintah*” dalam *ibid*, h. 12

yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountable*) pada publiknya<sup>150</sup>.

Disimak dari beberapa pengertian di atas, bahwa di dalam mengartikan atau mendefinisikan *good governance* sangat dipengaruhi oleh faktor pendekatan baik ruang lingkup, hubungan, bidang, lembaga atau organisasi. Hal ini dapat dilihat dari pengertian yang dikemukakan di atas sangat variatif. Seperti pengertian lain yang dikemukakan oleh UNDP (*United Nations Development Programme*) sebagai suatu pengertian yang sangat luas yang menyebutkan, bahwa: “*good governance* adalah suatu hubungan sinergi antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik, yakni: partisipasi, *rule of law*, transparansi, sikap responsif, berorientasi konsensus, kesejahteraan/kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis.”<sup>151</sup>

Pemerintahan (*governance*) pada dasarnya bisa baik atau bisa buruk, pemerintahan dikatakan baik (*good governance*) manakala tujuan bersama dijalankan dengan baik, memperhatikan proses pembuatan keputusan, menjalankan fungsi peraturan, kekuasaan dijalankan sebagaimana mestinya, dan lembaga yang teratur. Dikatakan buruk apabila tujuan sedikit dijalankan, kurang memperhatikan proses pembuatan keputusan, tidak berfungsinya peraturan dan kekuasaan dijalankan secara sewenang-wenang. Hal yang sama dikatakan oleh Carolina G. Hernandez, bahwa:

*“In general, governance can be good or bad: good when collective goals are served well, the processes of decision making are observed, governors perform their functions and exercise their power properly, and the organisation is sustained. It is bad when only the goal of a few, especially the governors are served, prescribed processes are breached, power and entitlements are abused, and when the organisation survival is threatened or the organisation fragment or dies.”*<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> Bintang R. Saragih, makalah perbandingan berjudul “*Kapabilitas DPR Dalam Pemantauan Good Governance*”, dalam *ibid*, h. 4

<sup>151</sup> Centre of Public Policy Study, LSM, dan Otonomi Daerah Membangun Peran Untuk Demokrasi dan Good Governance dalam reader *Workshop and seminar on Good Governance* diselenggarakan kerjasama University dan Airlangga University, Surabaya 4-6 Oktober 2001. h.1

<sup>152</sup> Carolina G. Hernandez. Makalah dengan judul “*Governance , Civil, Society and Democracy*” disampaikan dalam *Workshop and seminar on Good Governance* Kerjasama Utrecht University dan Airlangga University, Surabaya tanggal 4,5,6 Oktober 2001

Di sini dapat dipahami, bahwa baik dan tidaknya suatu pemerintahan sangat ditentukan oleh tujuan dan proses pembuatan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintah-an. Akan menjadi baik apabila tujuan bersama dijalankan dengan baik, proses pengambilan keputusan yang berorientasi pada tujuan bersama, pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi dan menjalankan kewenangan dengan sebaik-baiknya secara terus-menerus (berkelanjutan). Dan akan menjadi buruk, apabila tujuan yang sempit hanya khusus untuk kepentingan pemerintah, proses pengambilan keputusan ditentukan sendiri oleh pemerintah dan disalahgunakan, penyelenggaraan pemerintahan terpecah-pecah atau tidak jalan.

Suatu pemerintahan yang *baik* (*good governance*) akan lahir dari suatu pemerintahan yang bersih (*cleangovernance*), pemerintahan yang baik (*good governance*) hanya dapat terwujud manakala diselenggarakan oleh pemerintah yang baik, dan pemerintah akan baik apabila dilandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas.<sup>153</sup> Oleh karena itu bagaimana dapat mewujudkan kondisi pemerintahan yang baik?. Hal ini kiranya kembali pada lembaga atau pejabat yang menerima tugas dan tanggungjawab sebagai penyelenggara pemerintahan, termasuk komunitas masyarakat dan organisasi non-pemerintah.

Mencermati pengertian dari *good governance* yang dikemukakan oleh beberapa pakar tersebut sangatlah variatif. Namun jika pengertian adalah suatu jembatan untuk memaknai terhadap suatu istilah (obyek), dan pengertian adalah merupakan isi pikiran (*gedachteninhoud*) yang dimunculkan oleh sebuah perkataan tertentu jika sebuah obyek atau seorang pribadi memperoleh sebuah nama. Maka pengertian adalah apa yang timbul dari pikiran kita sebagai arti dari perkataan, mengingat penunjukan itu pada obyek atau orang tertentu.<sup>154</sup> Oleh karena itu *pengertian good governance* dapat digunakan sebagai pijakan untuk pengembangan pemikiran terhadap karakteristik atau indikator-indikator dari *good governance*.

---

<sup>153</sup> Soewoto Mulyosudarmo, *Tinjauan Yuridis Terhadap Kekuasaan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat*, makalah disampaikan dalam forum Workshop tentang *Revitalisasi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Madiun*, 18-19 April 2000

<sup>154</sup> Bruggink terjemahan B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 46

Dengan demikian dapat ditarik suatu pemahaman, bahwa pada dasarnya *good governance* adalah merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, teratur, tertib, tanpa cacat dan berwibawa, oleh karena itu tindak lanjut untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan bersih (*clean governance*) dengan mengaktualisasikan secara efektif Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (penulis: *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), yang digunakan sebagai hukum tidak tertulis dengan melalui pelaksanaan hukum dan penerapan hukum serta pembentukan hukum.<sup>155</sup>

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), sangat dipengaruhi oleh sikap dan keinginan para pemegang kekuasaan atau lembaga pemerintahan (*ambt*) atau alat perlengkapan negara untuk mewujudkan suatu konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut. Karena tugas dan wewenang pejabat administrasi tersebut walaupun secara teoritik bersifat netral, akan tetapi dalam pelaksanaannya sangat potensial untuk disalahgunakan (*detournement du pouvoir*), digunakan dengan sewenang-wenang (*abus de droit*) dan bahkan digunakan bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*).

#### 4.1.2. Ciri-Ciri dan Karakteristik *Good Governance*.

Permasalahan pemerintahan ini menjadi suatu perdebatan, karena adanya dinamika yang menuntut perubahan-perubahan, baik pada sisi pemerintah maupun warga masyarakat. Perubahan diharapkan, agar pemerintah dan peran elite politik menjadi lebih demokratis, efisien dalam penggunaan sumber daya publik, efektif dalam menjalankan fungsi pelayanan publik, lebih tanggap serta mampu menyusun kebijakan, program dan hukum yang dapat menjamin hak asasi dan keadilan sosial. Di sisi lain warga atau masyarakat diharapkan memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya, lebih terinformasi, memiliki solidaritas terhadap sesama, bersedia berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan urusan publik, memiliki kemampuan untuk berurusan dengan pemerintah dan institusi publik lainnya, tidak apatis, serta tidak mementingkan diri sendiri.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> S. Fmarbun Ringkasan disertasi *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan yang baik dan bersih*. University Pajajaran, Bandung, 2001, h. 13

<sup>156</sup> Hetifah SJ. Sumarto, *op. cit.* h.1

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dikemukakan United Nation Development Programme (UNDP) pada dasarnya berorientasi pada tiga elemen utama, yakni pemerintah atau negara (*state*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat (*society*) dan ditambahkan adanya interaksi antar ketiga elemen, yang oleh **Sadu Wasistiono** ditambah dua elemen lagi sehingga menjadi lima pilar, yakni pemerintah, kalangan swasta, masyarakat, lembaga legislatif dan kalangan perguruan tinggi.<sup>157</sup>

Ketiga elemen utama yang dikemukakan UNDP tersebut masing-masing memiliki fungsi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain dan mempunyai hubungan yang sinergi tertuju pada penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi dari masing-masing elemen tersebut, antara lain: negara berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif; sektor swasta (*privatesector*) berfungsi menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan; dan masyarakat ikut berperan positif dalam interaksi sosialnya, baik dibidang sosial, ekonomi maupun politik.<sup>158</sup>

Lebih lanjut UNDP merumuskan karakteristik pemerintahan yang baik (*goodgovernance*) sebagaimana dikutip oleh Lembaga Adminstrasi Negara LAN), yang meliputi :<sup>159</sup>

1. Partisipasi (*participation*).

Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi warga negara ini dilakukan tidak hanya pada tahapan implementasi, akan tetapi secara menyeluruh mulai dari tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi serta pemanfaatan hasil-hasilnya;

2. Penegakan Hukum (*Rule of Law*).

*Good governance* dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan

---

<sup>157</sup> Sadu Wasistiono, *Kapita Selektta Managemen Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia cet. ke-empat. Bandung. 2003, h. 71

<sup>158</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003, h. 5

<sup>159</sup> Lihat United Nations Development programme (UNDP) dalam Sadu Wasistiono, *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, op, cit, hal. 33-35 dan dalam Sedarmayanti, *ibid*, h.7-8

demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*soft ware*), perangkat kerasnya (*hard ware*), maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (*human ware*).

3. *Transparansi (Transparancy)*.

Keterbukaan adalah merupakan salah satu karakteristik *good governance* terutama adanya semangat zaman serba terbuka dan akibat adanya revolusi informasi. Keterbukaan mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut semua kepentingan publik;

4. *Daya tanggap (Responsiveness)*.

*Responsiveness* sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, maka setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap *stakeholders*,

5. *Consensus orientation*.

*Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur;

6. *Keadilan (Equity)*.

Semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan;

7. *Effectiveness and efficiency*.

Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin;

8. *Akuntabilitas (Accountability)*.

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi; dan

9. *Visi strategis (Strategic vision)*.

Para pemimpin dan publik harus mempunyai prespektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke

depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Apa yang dikemukakan oleh UNDP tersebut penekanannya pemerintahan yang baik dapat terwujud, apabila penyelenggaraan pemerintahan dijalankan dengan efektif dan efisien, bertanggungjawab kepada publik, menjaga hubungan yang seimbang antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat, dan menjaga soliditas pemerintah.

Berkaitan dengan karakteristik dan indikator pemerintahan yang baik (*good governance*) G.H. Addink memaknai asas *good governance* sama dengan asas *good administration* [*principles of Good Governance same as principles of Good Administration*] dan merumuskan secara detail menjadi delapan asas yang mencakup karakter positif maupun negatif.

Pemberian makna yang sama antara *principles of good governance* dan *principles of good administration* merupakan suatu pemikiran dan inovasi baru dalam hukum administrasi, walaupun Kuntjoro Purbopranoto pernah menulis Dasar-Dasar/Azas-azas Umum Untuk Pemerintahan Yang Baik, dalam kurung (*The general Principles of Good Administration*),<sup>160</sup> akan tetapi tidak diberi penjelasan persamaan makna dari asas dimaksud.

Penulis sependapat dan mendukung pendapat **G.H. Addink** di atas dengan argumentasi: **Pertama**, beranjak dari konsep *good governance* yang meliputi system administrasi negara, dimana upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku secara menyeluruh. **Kedua**, salah satu tugas dan wewenang pemerintah adalah menyelenggarakan *openbare dienst* atau *service public*, yakni pemerintah menyelenggarakan kepentingan umum. Tugas penyelenggaraan kepentingan umum ini dijalankan oleh alat pemerintahan (*bestuurorgaan = administratief organ*) yang bisa berwujud seorang petugas (*functionaris*) atau badan pemerintah (*openbare lichaam*).

**Ketiga**, penyelenggaraan administrasi negara tertuju pada kepentingan umum, dan penyelenggaraan pemerintah-an mempunyai

---

<sup>160</sup> Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung 1981, h.28

tujuan yang sama dengan penyelenggara-raan administrasi, yakni kepentingan umum. **Keempat**, pengertian tentang istilah *governance* mengandung arti penggunaan atau pelaksanaan kewenangan bidang administrasi yang dilakukan oleh organ pemerintah dan menimbulkan akibat-akibat hukum bidang administrasi negara, sehingga indikasi suatu pemerintahan yang baik apabila administrasinya baik. **Kelima**, adanya pemahaman tindakan pemerintahan sebagai tindakan administrasi, sehingga penyelenggaraan pemerintahan adalah merupakan penyelenggaraan administrasi.

Selain itu G.H. Addink merumuskan Asas-asas *Good Governance* kedalam delapan asas dan unsur-unsur tindakannya yang meliputi:<sup>161</sup>

- A. *The principle of prohibition of misuse power or the principle of prohibition of detournement de pouvoir (specialiteitsbeginsel):*
  - a. *against the goal of the power;*
  - b. *an incorrect goal;*
  - c. *appropriate use;*
  - d. *use consistent with the goal.*
- B. *The principle of prohibition of arbitrariness (the principle of reasonableness):*
  - a. *arbitrariness = evident unreasonable (complete unsystematic)*
  - b. *visible unreasonable (balance of interest, but not acceptable);*
  - c. *that cannot be done in reasonableness (marginal judicial review);*
  - d. *unfairness.*
- C. *The principle of legal certainty:*
  - a. *formal legal certainty (recognizable rights and duties);*
  - b. *substantial legal certainty (durability of rules, order has to be complied with, no infringement of rights without legal base, prohibition of retroactive effect.*
- D. *The principle of confidence:*
  - a. *in general by policy rules, directives or circulars;*
  - b. *concrete case in inspiring confidence; relevant elements are: who, in what way, by which act and aspects disposition.*

---

<sup>161</sup> D.H. Addink dalam lampiran paper Philipus. M, Hadjon berjudul Konsep Dasar Hukum Administrasi yang disampaikan pada ceramahnya tanggal 29 Maret 2004 di Kantor Menpan

E. *The principle of quality:*

- a. *equality for the law;*
- b. *equality of administration, elements: no predisposition, no negative discrimination, no positive discrimination;*
- c. *equal spread of costs general interest.*

F. *The principle of proportionality:*

- a. *administrative sanctions (individual and general);*
- b. *right balance between means and aims.*

G. *The principle of carefulness:*

- a. *substantial carefulness (careful balance of interests);*
- b. *formal carefulness (steps in procedure of ordering: 1) treatment, 2) researching, 3) consultation, 4) publication.*

H. *The principle of reasonings:*

- a. *substantial (bearing reason in relation to: facts, interest and rules);*
- b. *formal (recognizable reason by given/publication of administrative motives).*

Secara garis besar asas yang dikemukakan oleh D.H. Addink di atas meliputi: asas larangan bertindak sewenang-wenang, asas keadilan atau asas kewajaran, asas kepastian hukum, asas kepercayaan, asas kesamaan, asas proporsionalitas atau asas keseimbangan, asas kehati-hatian dan asas pertimbangan.

Khusus untuk asas larangan bertindak sewenang-wenang yang juga dapat dimaknai sebagai asas *specialitietsbeginsel* atau asas *specialitas*, hakekatnya bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu, yakni tujuan diberikannya wewenang yang dalam hukum administrasi dikenal dengan ketajaman arah atau tujuan (*zuiverheid van oogmerk*). Sehingga di dalam penyelenggaraan pemerintahan harus selaras dan seimbang dengan tujuan kewenangan yang diberikan. Dengan demikian apabila wewenang dijalankan tidak sesuai atau bertentangan dengan tujuan, maka akan terjadi penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*)<sup>162</sup>. Lebih lanjut Tatiek Sri Djatmiati mengatakan, bahwa asas *specialitietsbeginsel* merupakan *onderdel* dari asas legalitas

---

<sup>162</sup> Lihat Disertasi Tatiek Sri Djatmiati dengan judul "Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia", Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2002, h. 108-109

(*legaliteit beginsel*), maka asas *specialiteits* *begin-sel* masih sejenis (serumpun) dengan asas legalitas.

Suatu permasalahan yang mendasar bahwa di dalam asas legalitas (*legaliteit beginsel*) tidak memperhitungkan tujuan (*specialitas*), akan tetapi sebaliknya dalam asas specialitas (*specialiteit beginsel*) menekankan pada tujuan diberikannya wewenang. Di sini terjadi suatu persinggungan, sehingga pada tataran tertentu tindakan pemerintah akan mengasampingkan asas legalitas, karena adanya peraturan yang berbeda, yakni pada satu sisi suatu tindakan atau tingkah laku harus disetujui dan di sisi lain ada peraturan yang melarang, sehingga pengambilan keputusan mempertimbangkan kepentingan yang lain.<sup>163</sup>

Asas *specialiteit beginsel* ini menjadi landasan bagi kewenangan pemerintah untuk bertindak dengan mempertimbangkan pada suatu tujuan. Dan dalam sudut pandang hukum administrasi dinyatakan sebagai suatu rangkaian peraturan yang berkaitan dengan kepentingan umum tertentu.<sup>164</sup>

Robert Hass juga memberi indikator tentang “*good governance*”, yang rumusannya meliputi lima indikator, antara lain:<sup>165</sup>

1. Melaksanakan hak asasi manusia;
2. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik;
3. Melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat;
4. Mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggungjawab kepada masyarakat; dan
5. Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan.

Indikator *good governance* yang disampaikan oleh Robert Hass di atas sangatlah ringkas dan padat, namun berorientasi pada tiga elemen pemerintahan yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan *good governance*, yakni pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Menurut pendapat Ganie Rochman, *good governance* memiliki empat unsur utama, yang meliputi *accountability*, kerangka hukum (*rule of law*), informasi, dan transparansi. Bhatta juga menyebutkan *good governance* ada empat unsur, antara lain: akuntabilitas (*account-*

---

<sup>163</sup> *ibid*

<sup>164</sup> Mariette Kobussen dalam, *ibid*, h. 108

<sup>165</sup> Robert Hass dalam Bintang R. Saragih, *op, cit*, h. 5

ability), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*)<sup>166</sup>.

Pendapat lain dari Carolina G. Hernandez, bahwa “ *Governance involves a set of principles and rules defining the organizational structures and the responsibilities, accountabilitys, function, entitlements, and powers of those who govern and are governed in an organization. It includes the processes by which decisions affecting the organization are made*”.<sup>167</sup>

Berikut juga pendapat Meutia menyebutkan “elemen-elemen *good government*’, terdiri dari:

a. *Accountability*, yang terdiri dari:

*Political accountability*, yakni adanya mekanisme penggantian pejabat penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan di bawah *rule of law*.

*Public accountability*, yakni adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien. Berkaitan dengan akuntabilitas ini Jabbra dan Sridevi mengemukakan adanya lima perspektif akuntabilitas, yakni: akuntabilitas organisasi/administrasi; akuntabilitas legal; akuntabilitas politik; akuntabilitas professional; dan akuntabilitas moral.<sup>168</sup>

b. Adanya suatu kerangka hukum dalam pembangunan;

Dari sudut aparat birokrasi, elemen ini berarti adanya kejelasan dan pendidikan dari abdi negara terhadap sektor swasta. Dari sudut masyarakat sipil, elemen ini berarti adanya kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak-hak warganegara dalam menegakkan *accountability* pemerintah;

c. Informasi, yakni bahwa informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah dapat dijangkau oleh politik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik;

d. Transparansi, yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan.

---

<sup>166</sup> Ganie Rochman, Bhata dalam Joko Widodo, op, cit, h. 26

<sup>167</sup> Carolina G. Hernandez, op, cit, h. 2

<sup>168</sup> Jabbra dan Sridevi dalam Sadu Wasistiono, *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, op, cit, h. 58

Karakteristik *good governance* yang lain sebagaimana dikemukakan oleh Wibisono, yang tampaknya melalui pendekatan yang sangat komperhensif, dilihat dari berbagai aspek tidak semata-mata ditekankan pada perbaikan pemerintahan saja, akan tetapi beberapa elemen yang berpengaruh terselenggaranya *good governance*.

Ciri-ciri *good governance* yang menurut Wibisono diperluas dan diuraikan menjadi tujuh ciri, antara lain :<sup>169</sup>

1. Pengelolaan sumber-sumber daya alam. Kualitas pemanfaatan sumber-sumber daya alam oleh negara merupakan faktor esensial untuk menerangkan apakah pembangunan yang dilakukan tergolong baik atau buruk. Dengan melihat korelasi antara sumber daya alam yang dimiliki dengan kesejahteraan warga negaranya, dapat diketahui apakah negara telah atau belum mempraktekkan *good governance*.
2. Integritas diri para politisi, para penegak hukum, dan elite intelektual. Integritas dan kredibilitas para politisi, penegak hukum, dan elite intelektual dapat menjadi ukuran melihat apakah proses pemerintahan secara *good*, *bad* atau *ugly*. Ketiga kalangan profesi tersebut harus merupakan tolok banding (*benchmark*) model integritas.
3. Pluralisme dalam sistem politik dengan adanya pihak oposisi yang efektif. Pluralisme dalam sistem politik menggambarkan bahwa individu tidak terkooptasi dalam sistem monoloyalitas, yang selain tidak sehat juga menyalahi kodrat. Hal ini adalah manusiawi mengingat secara fitrah, manusia dilahirkan dengan berbagai keanekaragaman dalam ide, keinginan, kebutuhan, kemampuan, dan level kebahagiaan, adanya pihak oposisi yang efektif merupakan cermin adanya keinginan bersama untuk saling *hex[par]ting part[ner]*, mengontrol, dan bersaing untuk memajukan program-program yang lebih baik bagi pemanfaatan seluruh bangsa.
4. Media massa yang independen. Adanya media massa yang independen merupakan cerminan dari kemerdekaan dasar manusia. Independensi harus diartikan dalam tiga belah pihak; independensi dari kepentingan pemerintah yang berkuasa, independensi dari pihak yang beroposisi, pada independensi dari kepentingan pribadi.

---

<sup>169</sup> Wibisono dalam *ibid*, h. 8-9

5. Independensi lembaga peradilan. Lembaga peradilan harus memiliki kewenangan penuh yang dapat menjangkau seluruh warga negara tanpa kecuali dan tanpa diskriminasi.
6. Proses pelayanan publik yang efisien dengan standar profesionalisme yang tinggi dan menjunjung tinggi integritas. Dengan melihat pelayanan publik dapat diketahui sebaik dan seamburadul apa administrasi sebuah negara dijalankan.
7. Adanya aturan anti korupsi yang jelas dan tegas. Aturan anti korupsi yang dimaksud juga menyangkut upaya mengungkap kekayaan pejabat pemegang kekuasaan dan pengambilan keputusan. Aturan tersebut tidak hanya diterapkan pada pejabat tinggi eksekutif, melainkan menyangkut juga anggota legislatif dan badan-badan pelayanan.

A.M. Donner dan Wiarda juga merumuskan tentang Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) menjadi 5 rumusan, yakni:<sup>170</sup>

1. Asas kejujuran (*fairplay*),
2. Asas kecermatan (*zorgvuldigheid*),
3. Asas kemurnian dalam tujuan (*zuiverheid van oogmerk*),
4. Asas keseimbangan (*evenwichtigheid*),
5. Asas kepastian hukum (*rechts zekerheid*).

A.D. Belinfante merumuskan hampir sama dengan A.M. Donner dan Wiarda, yakni asas larangan bertindak tidak sewenang-wenang; asas larangan *detournement de pouvoir*, asas kepastian hukum; asas kesaksamaan, dan asas persamaan. Sedangkan J.I. Veld dan N.S.J. Koeman merumuskan menjadi 8 (delapan) butir antara lain :<sup>171</sup>

1. Asas larangan *detournement depouvoir*,
2. Larangan untuk bertindak sewenang-wenang (*willekeur*);
3. Asas persamaan (*hetgelijkheids beginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*);
5. Asas harapan-harapan yang ditumbuhkan (*gewekte verwachtingen*);

---

<sup>170</sup> A.M. Donner dan Wiarda dalam Jazim Hamidi, *Penerapan Asas[Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak (AAUPPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, h. 31-32

<sup>171</sup> L.I Veld dan N.S.J Koeman dalam *ibid*

6. Asas kejujuran (*fairplay*);
7. Asas kecermatan (*zorgvuldigheid*);
8. Asas pemberian dasar perimbangan (*motivering*).

Rumusan yang lebih luas adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh **Crince Le Roy**, bahwa asas-asas yang perlu diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, meliputi:<sup>172</sup>

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionally*);
3. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
4. Asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan (*principle of motivation*);
5. Asas tidak boleh mencampuradukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
6. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fairplay*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness of prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of unnullified decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*).

Kemudian oleh Koentjoro Purbipranoto ditambah dua asas lagi, yaitu:<sup>173</sup>

12. Asas kebijaksanaan (*principle of sapiently*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

---

<sup>172</sup> Crince Le roy dalam Paulus Effendie Lotulong, *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik (AAUPB)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 38-39

<sup>173</sup> Koentjoro Purbopranoto, *ibid.* h. 39

Rumusan yang dikemukakan R. Crince Le Roy dikutip dan ditambah oleh Kuntjoro Purbopranoto tersebut asalnya adalah *hand out* kuliah pada penataran lanjutan Hukum Tata Negara - Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya pada tahun 1976,<sup>174</sup> asas-asas yang diuraikan dimaksud sebanyak 11 asas, kemudian ditambah 2 asas dari Kuntjoro Purbopranoto, dan pada saat asas-asas dimaksud diuraikan **R. Crince Le Roy** masih berdasarkan yurisprudensi pengadilan biasa bukan dari AROB, karena pada waktu itu Wet AROB baru mulai berperan.<sup>175</sup> Kemudian setelah adanya yurisprudensi AROB (Peradilan Administrasi Belanda) asas-asas yang dikenal, adalah:

1. asas pertimbangan (*motiveringsbeginsel*);
2. asas kecermatan (*zorgvuldigheidsbeginsel*);
3. asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*);
4. asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan (*vertrouwensbeginsel of beginsel van opgewekte verwachtingen*);
5. asas persamaan (*gelijkheidsbeginsel*);
6. asas keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel*);
7. asas kewenangan (*bevoegheidsbeginsel*);
8. asas fair play (*beginsel van fair play*);
9. larangan “*detournement de pouvoir*” (*het verbod van de detournement de pouvoir*);
10. larangan bertindak sewenang-wenang (*het verbod van willekeur*).<sup>176</sup>

Di sisi lain Sadu Wasistiono merumuskan cirri-ciri tata pemerintahan yang baik, yang meliputi:

- 1) Mengikutsertakan semua masyarakat;
- 2) Transparan dan bertanggungjawab;
- 3) Efektif dan adil;
- 4) Menjamin adanya supremasi hukum;

---

<sup>174</sup> Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia ....., *op, cit*, h. 279

<sup>175</sup> *Ibid*, h. 280

<sup>176</sup> Dikutip dari Philipus M. Hadjon dalam artikelnya berjudul “Masalah Pertahanan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara”, *YURIDIKA, op, cit*, h. 9

- 5) Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat;
- 6) Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.<sup>177</sup>

Dari rumusan *the general principle of good governance* yang berbeda-beda tersebut sedikit banyak dapat memberi gambaran dan pemahaman bagi aparat pemerintah, komunitas masyarakat dan lembaga non-pemerintah untuk digunakan sebagai dasar atau pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan, dan sebagai etik dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Aplikasi terhadap asas-asas dimaksud, bukanlah suatu tindakan yang mudah dan cepat dapat terpenuhi, akan tetapi banyak faktor yang dapat mempegaruhi, baik dari hubungan lembaga yang satu dengan yang lain, sumber daya manusia, maupun system pengawasan yang dilakukan. Oleh karena itu *good governance* yang efektif menurut Sedarmayanti menuntut adanya “*alignment*” (koordinasi) yang baik dan integritas, professional serta etos kerja dan moral yang tinggi, sehingga terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara.<sup>178</sup>

Hubungan koordinasi ini bisa bersifat vertikal maupun horizontal. Yang bersifat vertikal adalah pengawasan atau kontrol dan yang bersifat koordinatif adalah hubungan horizontal. Koordinasi ini tidak selamanya dapat ditafsirkan baik (*good*), bahkan dapat mempengaruhi penyelenggaraan *good governance sepanjang* kordinasi yang dilakukan pada suatu konsep yang menyimpang dari asas-asas *good governance* atau bertentangan dengan etika moral dan norma hukum, sehingga fungsi pengawasan atau control dari lembaga yang lebih atas (hubungan vertikal) sangat menentukan terwujudnya pemerintahan yang baik.

Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan salah satu fungsi pemerintahan di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat yang secara teoritis melekat sebagai tugas dan

---

<sup>177</sup> Sadu Wasistiono, *op, cit*, h. 32

<sup>178</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003, h. 2

tanggung jawab pemerintah atau negara, sehingga penyelenggaraan kepolisian tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu penyelenggaraan kepolisian harus bertumpu pada asas-asas umum pemerintahan, sebagai landasan hukum tidak tertulis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan kepolisian bertumpu pada konsep kepolisian yang baik, yang dijabarkan dalam rumusan standar kepolisian yang profesional, salah satu indikator kepolisian yang profesional apabila dalam penyelenggaraan kepolisian bebas dari tindakan penyalagunaan wewenang.

berpijak pada fungsi utama kepolisian preventif dan represif dalam sistem pemerintahan presidensiil yang dianut oleh negara Republik Indonesia ditemukan kedudukan lembaga kepolisian yang ideal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni kedudukan kepolisian negara Republik Indonesia berada di bawah menteri keamanan, karena pemisahan secara kelembagaan antara TNI dan Polri, berdasar Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 dan pembagian peran berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 akan menjadi tegas dan jelas.

Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai alat negara yang berperan dan bertanggung jawab dalam bidang "*pertahanan negara*" kedudukannya di bawah Menteri Pertahanan (Menhan) yang pelaksanaan tugas sehari-harinya dipimpin oleh Kepala staf Angkatan (Kastaf) AD, AL dan AU. Selanjutnya untuk Polri sebagai alat negara yang berperan dan bertanggung jawab dalam bidang "*pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat*" kedudukannya berada di bawah Menteri Keamanan (Menkam) yang pelaksanaan tugas sehari-harinya dipimpin oleh Kapolri. Dengan demikian maka Kastaf Angkatan (AD, AL dan AU) bertanggungjawab kepada Menteri Pertahanan, dan Kapolri bertanggung jawab kepada Menteri Kemanan, dan masing masing menteri bertanggung jawab kepada Presiden. Menteri Pertahanan dan Menteri Keamanan memiliki gradasi yang sama dalam kementerian seperti halnya sebelum terjadi pemisahan, di mana TNI dan Polri berada di bawah satu Menteri, yakni Menhankam, yang secara struktural dan fungsional Kapolri memimpin dan membawahi organisasi kepolisian.

## 4.2. Upaya Peningkatan Profesionalitas dan Peran Polri di Masyarakat

### 4.2.1. Dasar Hukum Profesi Polri

Profesi Polri adalah profesi mulia (*nobile officium*) sebagaimana profesi-profesi terhormat lainnya yang memberikan perlindungan dan pengayoman kepada masyarakat, dan jasanya sangat dibutuhkan oleh masyarakat.<sup>179</sup> Sebagai suatu profesi maka diperlukan upaya pemolisian profesi, karena polisi merupakan suatu pekerjaan yang memiliki status sosial yang tinggi dan bergengsi. Di samping itu juga merupakan suatu pengkhususan (spesialisasi) yang mempersyaratkan pendidikan formal yang dapat dipertanggungjawabkan. Profesi Polri memiliki standar persyaratan yang ketat untuk masuk, dan merupakan suatu organisasi yang mengembangkan sendiri suatu pengetahuan teoritis. Kepolisian juga merupakan suatu badan yang mempunyai dan melaksanakan kode etik dan memiliki otonomi politik untuk mengontrol nasibnya sendiri.<sup>180</sup>

Masyarakat selalu membutuhkan polisi yang ramah dan lemah lembut dalam pelayanan serta tegas dalam penegakan hukum. Sebaliknya jika polisi tidak bertindak cepat untuk menolong korban dan mengabaikan perlindungan hukum maka masyarakat akan menjauhi polisi bahkan cenderung membenci polisi. Kecenderungan sebagian oknum polisi yang melakukan penyimpangan sesungguhnya bukan monopoli kepolisian di In-donesia, mengingat penyimpangan yang dilakukan polisi di negara-negara maju pun masih dijumpai meski mereka mengedepankan supremasi hukum dan hak asasi manusia dalam menjalankan tugas.

Di Inggris, di mana keramahtamahan polisinya telah menjadi legenda, tetap saja banyak polisi yang masih mempergunakan asas: "*The end justifies the means* (tujuan menghalalkan cara). Demikian pula di Kanada, Pemerintah Kanada sampai dua kali membentuk komisi untuk memeriksa *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP), yaitu pertama Komisi *Mac Donald* (1981) dan kedua Komisi *Keable* (1987). Kesaksian-kesaksian yang diberikan di hadapan kedua komisi tersebut semakin memperkuat bukti-bukti bahwa Kepolisian Kanada (RCMP)

---

<sup>179</sup> Ronny R Nitibaskara, *Polisi dan Korupsi*, hal 359.

<sup>180</sup> Bibit Samad Irianto, *Pemikiran Menuju Polri yang Profesional, Mandiri, Berwibawa dan Dicintai Rakyat*, Restu Agung, Jakarta, 2006, h. 174.

telah melakukan *a wide range and illegal activities* (serangkaian kejahatan dan perbuatan melanggar hukum yang dilakukan secara luas).

Hukum memberikan kekuasaan yang luas kepada polisi untuk bertindak sehingga polisi memiliki wewenang untuk mengekang masyarakat apabila ada dugaan kuat telah terjadi tindak pidana. Menurut Undang Undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002, dalam pasal 18 dijelaskan bahwa polisi diberi wewenang dalam keadaan tertentu untuk melakukan tindakan menurut penilaiannya sendiri atau atau biasa dikenal sebagai kekuasaan diskresi fungsional yang menempatkan pribadi-pribadi polisi sebagai faktor sentral dalam penegakan hukum. Secara lebih rinci Pasal 18 UU No. 2 Tahun 2002 menyatakan:

- (1) Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara RI dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya daps: bertindak menurut penilaiannya sendiri.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta kode etik Polri.

Berdasarkan ketentuan di atas, sangat jelas bahwa peran Polri dalam mewujudkan hukum agar menjadi hidup sangat nyata dengan adanya kekuasaan diskresi-fungsional. Secara sosiologis yang terjadi adalah *“it does not matter the law a says, What matter is what guy (police) interprets the law to say”*. Dengan demikian bagi setiap anggota Polri integritas moral sangat dibutuhkan agar tidak ternoda akibat terpengaruh oleh godaan untuk kepentingan pribadi. Penyimpangan yang dilakukan oleh oknum polisi dengan menggunakan selimut hukum berdasarkan kekuasaan diskresi-fungsional membutuhkan adanya pengawasan, pengamanan dan penindakan atas profesi agar tidak terjadi penyimpangan, dan setiap penyimpangan harus ditindak secara tegas.

Dalam rangka penertiban profesi Polri, Pimpinan Polri telah menetapkan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Upaya penertiban setiap pejabat Polri yang mengemban fungsi researse, dengan cara memberikan tanda pengenalan sebagai pejabat penyidik yang dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian

kepada masyarakat bahwa dirinya berhadapan dengan petugas resmi.

2. Memperluas penataran pembinaan mental ke seluruh jajaran anggota Polri dengan harapan dapat menciptakan motivasi untuk berperilaku sebagai polisi yang profesional, bertanggung jawab, bersih dan berwibawa serta menjunjung tinggi kejujuran, kebenaran dan keadilan.
3. Penataran pengawasan melekat (waskat) kepada eselon pimpinan di lingkungan Polri dengan tujuan terciptanya mekanisme pengawasan di lingkungan kerjanya. Pengadaan Kotak Pos 5000 di kantor Wapres dan kotak pos 777 di kantor-kantor polisi untuk menampung laporan kasus pungli, korupsi dan penyalahgunaan wewenang, serta hal-hal yang tidak terpuji dari anggota Polri.
4. Pengawasan fungsional oleh Irjen Polri dan Irpolda yang bertugas antara lain menyelenggarakan pengawasan dan pemeriksaan di bidang pembinaan kesiapsiagaan operasional serta menyelenggarakan penindakan terhadap pelanggaran disiplin dan pelanggaran tata tertib anggota polri.
5. Tindakan hukum disiplin militer oleh Ankum (atasan yang berhak menghukum) serta mengajukan ke sidang pengadilan kasus pelanggaran hukum pidana/militer oleh provost.
6. Melakukan sidang dewan kehormatan perwira (DKP). Dewan Kehormatan Perwira (DKP) tidak bersifat permanen namun dibentuk berdasarkan kebutuhan untuk setiap kali ada perkara yang melibatkan Perwira Polri yang akan diberhentikan tidak dengan hormat, atau masih dapat dipertahankan dalam dinas Polri.

Adapun materi pelanggaran hukum yang dapat diselesaikan melalui dewan kehormatan perwira adalah:

- a) Melakukan tindakan yang bertentangan dengan ideologi atau ajaran yang bertentangan dengan Pancasila.
- b) Melakukan tindakan yang membahayakan keamanan dan keselamatan bangsa dan Negara.
- c) Dikenakan hukuman pidana yang lebih berat dari hukuman 3 bulan dan menurut pertimbangan yang berwenang perwira tersebut tidak dapat lagi dipertahankan untuk tetap berada dalam dinas Kepolisian Republik Indonesia.

- d) Mempunyai tabiat buruk sehingga menjadi alasan bagi perwira yang bersangkutan untuk diberhentikan dari dinas Polri dengan perilaku seperti tersebut dibawah ini:
- (1) Melakukan kelalaian yang berulang-ulang dalam melaksanakan kewajiban yang ditugaskan.
  - (2) Dengan sengaja dan berulang-ulang tidak mentaati perintah perintah atasan, penganiayaan terhadap bawahan, menggunakan kekuasaan di luar batas dan atau sewenang-wenang atau secara salah melakukan satu dari perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan perorangan menderita kerugian.
  - (3) Melakukan perbuatan yang salah berulang-ulang dan bertentangan dengan kesusilaan yang nyata-nyata dilakukan baik di dalam maupun di luar dinas.
  - (4) Berkelakuan tercela atau dengan perkataan di muka khalayak ramai atau tulisan-tulisan yang melanggar kehormatan perwira atau disiplin keprajuritan.
  - (5) Perbuatan-perbuatan yang nyata dimaksudkan untuk merusak atau melemahkan ketaatan kepada pemerintah atau perwira atasan atau perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan hal tersebut di atas.

Berdasarkan ketentuan di atas maka sebagai penegak hukum setiap anggota Polri dalam melaksanakan tugasnya harus memiliki kemampuan profesi (Pasal 31 Undang Undang Nomor 2 tahun 2002). Selanjutnya pembinaan profesi Polri diselenggarakan melalui peningkatan pengetahuan dan keterampilan serta pengalaman di bidang teknis kepolisian melalui pendidikan, pelatihan dan penugasan secara berlanjut (Pasal 32 Undang Undang Nomor 2 tahun 2002). Dalam menunjang pembinaan profesi Polri dilakukan pengkajian, penelitian serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kepolisian (Pasal 33 Undang Undang No. 2 tahun 2002). Berkaitan dengan pembinaan profesi Polri, lebih lanjut Pasal 34 Undang Undang No. 2 Tahun 2002 menjelaskan:

- (1) Sikap dan perilaku pejabat Polri terikat pada Kode Etik Profesi Polri
- (2) Kode Etik Profesi Polri dapat menjadi pedoman bagi pengemban fungsi kepolisian lainnya dalam melaksanakan

tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di lingkungannya.

- (3) Ketentuan mengenai Kode Etik Profesi lebih lanjut diatur dengan Keputusan Kapolri.

Apabila terjadi pelanggaran atas Kode Etik Profesi Polri maka dilakukan pemeriksaan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Kapolri berdasarkan Pasal 35 Undang Undang Polri yang menyebutkan: "*Pelanggaran atas Kode Etik Profesi oleh pejabat Polri diperiksa oleh Komisi Kode Etik Polri*". Dari ketentuan tersebut jelaslah bahwa polisi merupakan sebuah profesi yang diikat atau tunduk pada Kode Etik Profesi yang diterbitkan oleh institusi Polri. Pelanggaran terhadap kode etik tersebut membawa konsekuensi akan diadili oleh sebuah Komisi Kode Etik Profesi. Dengan demikian sebagai sebuah profesi maka setiap pejabat Polri wajib memiliki profesionalisme dalam menjalankan tugas dan kewajibannya.

Ukuran profesionalisme Polri memiliki kriteria dan ciri-ciri yang hampir sama dengan profesi yang lain. Berdasarkan uraian di atas maka Profesionalisme Kepolisian mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

1. Jujur, taat terhadap kewajiban dan senantiasa menghormati hak-hak orang lain.
2. Tekad di dalam jiwanya, setiap amal perbuatan dilandasi oleh niat untuk beribadah dan merupakan pengabdian dirinya kepada dan bagi kepentingan orang lain sebagai bukti adanya kepedulian terhadap lingkungan sekitarnya.
3. Memiliki sifat, watak dan akhlak serta kepribadian yang baik dengan berlandaskan pada Taqwa dan beriman kepada Tuhan Yang Maha Esa.
4. Amal perbuatannya senantiasa diawali dengan niat dan itikad baik dan untuk mencapai tujuan dilakukan dengan cara yang baik dan benar.
5. Tidak akan pernah berniat jelek terhadap tugas yang dipercayakan kepadanya, oleh masyarakat dan negara maupun bangsa berdasarkan hukum yang berlaku.
6. Memiliki kebanggaan pada profesinya dengan mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadinya.

Berdasarkan uraian di atas maka profesionalisme Polri yang dilakukan berdasarkan profesi dipelihara oleh institusi Polri dengan tanggung jawab berada pada masing-masing pribadi anggota dan juga pada para Perwira dan Pimpinan Kesatuan. Kode Etik Profesi Polri untuk pertama kali ditetapkan oleh Kapolri dengan Surat Keputusan Kapolri Nomor Skep/213/VH/1985, yang kemudian diubah dengan Keputusan Kapolri Nomor Pol:Kep/05/III/2001, tanggal 7 Maret 2001. Kemudian diterbitkan Keputusan Kapolri Nomor Pol: Kep/04/III/2001, tanggal 7 Maret 2001 yang berisi buku petunjuk administrasi bagi Komisi Kode Etik Profesi Polri. Terakhir diatur dengan Peraturan Kapolri Nomor 7 Tahun 2006. Setiap pelanggaran terhadap Kode Etik Profesi Polri dikenakan sanksi moral yang diberikan dalam bentuk putusan sidang komisi secara tertulis kepada terperiksa. Sanksi moral tersebut dapat berupa pernyataan putusan yang menyatakan tidak terbukti atau pernyataan putusan yang menyatakan terperiksa terbukti melakukan pelanggaran Kode Etik Profesi.

Jadi, pemeriksaan atas pelanggaran Kode Etik Profesi Polri dilakukan oleh Komisi Kode Etik Profesi Polri. Komisi Kode Etik Profesi Polri dibentuk di semua tingkat organisasi, yang berfungsi untuk menilai dan memeriksa pelanggaran yang dilakukan oleh anggota terhadap Kode Etik Profesi Polri. Pemberian sanksi moral tersebut penerapannya tidak dilakukan secara kumulatif, namun terumus dari kadar sanksi yang ringan sampai terberat sesuai pelanggaran perilaku terperiksa yang dapat dibuktikan dalam sidang Komisi. Adapun bentuk sanksi moral atas pelanggaran Kode Etik Profesi Kepolisian dapat berupa:

1. Perilaku pelanggar dinyatakan sebagai perbuatan tercela;
2. Kewajiban pelanggar untuk menyatakan penyesalan atau meminta maaf secara terbatas ataupun terbuka;
3. Kewajiban pelanggar untuk mengikuti pembinaan ulang profesi; dan
4. Pelanggar dinyatakan tidak layak lagi untuk menjalankan profesi kepolisian.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> Sadjijono, *Etika dan Kode Etik Profesi Kepolisian*, Alfina, Surabaya, 2006, h. 78.

#### 4.2.2. Ukuran Profesionalisme Polri.

Profesionalisme polisi amat diperlukan dalam menjalankan tugas baik sebagai pemelihara Keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) maupun sebagai penegak hukum, mengingat *modus operandi* dan teknik kejahatan semakin canggih, seiring perkembangan dan kemajuan zaman. Apabila polisi tidak profesional maka pelaksanaan kedua tugas utama Polri tidak akan dapat berjalan dengan baik. Akibatnya adalah keamanan dan ketertiban masyarakat akan senantiasa terancam sebagai akibat tidak profesionalnya polisi dalam menjalankan tugas, sehingga penegakan hukum tidak berjalan sesuai harapan.

Harsya W Bachtiar, pakar Ilmu Kepolisian pernah menyatakan, hanya sebagian kecil anggota personil Polril yang berpikir dan bertindak profesional. Menghadapi hal ini menurut H.W Bachtiar, peningkatan kualitas akademis melalui pendidikan Pasca Sarjana Ilmu Kepolisian merupakan suatu keharusan bagi setiap anggota Polri. Apabila polisi profesional maka diharapkan pelaksanaan tugas pemeliharaan Kamtibmas dan utamanya tugas penegakan hukum akan berjalan dengan baik dan benar.

Berkaitan dengan profesionalisme, Jim Burack membagi dalam dua konsep, yakni profesionalisme tradisional, yakni didasarkan pada *sense of integrity* (integritas), *honesty* (kejujuran), dan *adherence* (kesetiaan) kepada kode etik (*Code of Ethics*). Sedang konsep profesionalisme modern adalah polisi melibatkan atau mengikutsertakan masyarakat dalam melawan kejahatan. Polisi yang menyandang profesionalisme modern merupakan polisi pintar (*police smarter*).<sup>182</sup> Kejahatan semakin kompleks, berkembang dan canggih serta semakin meresahkan masyarakat, oleh karena itu institusi Polri harus pintar dan bertindak jujur serta mempunyai integritas yang tinggi. Jadi, harus dilakukan kombinasi antara profesionalisme tradisional dan profesionalisme modern dalam pemolisian di Indonesia.

Untuk mengukur profesionalisme, menurut Sullivan, pakar Ilmu Kepolisian dan Kriminolog Amerika Serikat, dapat dilihat dari tiga pa-rameter, yaitu motivasi, pendidikan dan penghasilan. Agar diperoleh aparat penegak hukum (inklusif polisi) yang baik, maka

---

<sup>182</sup> Bibit Samad Rianto, Op Cit, h. 178.

haruslah dipenuhi prinsip *Well MES*, yaitu *well motivation* (motivasi bagus), *well education* (pendidikan baik), dan *well sallry* (gaji layak). Prinsip *Well MES*-nya Sullivan kiranya dapat dijadikan acuan untuk menganalisis sudahkah polisi kita pro-fessional?. Pertama, *well moti□ vation*, haruslah dilihat motivasi seseorang untuk mengabdikan diri sebagai polisi. Sejak awal seorang calon harus mengetahui dan bermotivasi bahwa menjadi polisi adalah tantangan sekaligus tugas berat. Sebagai polisi, seseorang dituntut kesiapan mental dan fisik. Ia harus rela melayani masyarakat. Polisi dituntut dapat berperan aktif pada saat terjadi kemacetan lalu lintas atau kerusuhan. Pengorbanan polisi harus sedemikian total.

Kedua, *well education*, seharusnya polisi kita memenuhi standar pendidikan tertentu. Polisi dituntut mampu memahami modus operandi kejahatan dan mengetahui perangkat hukum yang hendak diancamkan kepada penjahat. Untuk memenuhi kesemua itu maka pendidikan polisi “mutlak” harus bagus. Seperti kita ketahui, modus dan teknik kejahatan semakin canggih seiring dengan perkembangan zaman. Sementara itu kualifikasi pendidikan bagus ternyata belum sepenuhnya dipenuhi korps polisi kita. Sampai saat ini masih banyak bintanga polisi lulusan SMTA atau SMTP, bahkan masih ada beberapa yang lulusan SD. Kekurangan ini dapat ditutup dengan pemberian Diklat lanjutan, seperti seminar, *up grading* dan *short course*, agar pengetahuan polisi terus bertambah.

Kebijakan pimpinan Polri menyekolahkan beberapa anggotanya ke perguruan tinggi swasta patut mendapat acungan jempol. Layak pula dipertimbangkan saran Harsya W Bachtiar tentang pendidikan pasca sarjana (S2 dan S3) Ilmu Kepolisian bagi peningkatan profesionalisme anggota Polri. Untuk mengimbangi irama kerja dengan aparat penegak hukum lainnya (jaksa dan hakim), dan untuk mengantisipasi perkembangan dunia kejahatan, maka perlu dipikirkan pengisian jabatan Kapolsek oleh perwira berpangkat Ajun Komisaris Polisi (AKP plus), yakni AKP yang berpendidikan sarjana dan kalau perlu mempunyai pendidikan Magister atau Master.

Ketiga, *well salary* harus jadi perhatian. Gaji anggota Polri memang kecil dibanding penegak hukum lain (hakim dan jaksa). Sebagai gambaran seorang Ajun Komisaris Polisi (dulu Kapten) misalnya, gajinya masih kalah dengan pegawai pemula di bank swasta. Dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2003 Tentang

Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 2001 Tentang Peraturan Gaji Anggota Polri telah ditentukan besarnya gaji anggota Polri dengan masa kerja nol tahun adalah: (a) Tamtama sebesar Rp. 600.000,- s/d Rp. 699.800,-; (b) Bintara sebesar Rp. 758.200,- s/d Rp. 884.400,-; (c) Perwira Pertama sebesar Rp. 970.200,- s/d Rp. 1.031.800,-; (d) Perwira Menengah sebesar Rp. 1.064.100,- s/d Rp. 1.131.600,-; (e) Perwira Tinggi sebesar Rp. 1.167.000,- s/d Rp. 1.721.700,- (khusus untuk anggota Polri berpangkat Komjen dan Jenderal dengan masa kerja 24 tahun). Gaji sebesar tersebut masih ditambah Uang Lauk Pauk (ULP) sebesar Rp. 17.500,- per hari dan ditambah Tunjangan Jabatan bagi anggota yang menduduki jabatan tertentu, yang besarnya tidak sama tergantung pada jenis dan eselon jabatan (Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2003 Tentang Tunjangan Jabatan Struktural di Lingkungan Polri).

Kecilnya gaji yang diberikan negara kepada anggota Polri masih diperparah lagi oleh minimnya dana dan sarana operasional. Akibatnya, polisi kadangkala seringkali “tekor” dalam menjalankan tugas kepolisian. Sebagai ilustrasi, dana operasional kendaraan roda dua Polantas adalah 2 liter bensin per hari untuk 24 jam keliling daerah operasinya. Juga dana kasus berat sebesar Rp. 50 ribu sering tidak cukup untuk menyidik satu kasus kejahatan. Kecilnya *take home pay* anggota Polri, dalam banyak kasus dapat “menggoda” mereka yang tidak kuat iman untuk melakukan penyalahgunaan wewenang dan penyimpangan guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Misalnya, minta denda damai kepada pelanggar lalu lintas, mengutip uang semir untuk *deponering* (pemetiesan) perkara agar tidak diteruskan, memeras, menjadi *backing* perjudian dan premanisme, sindikat *debt collector* dan penyimpangan hukum lainnya.

Apabila kita bandingkan dengan polisi di beberapa negara tetangga gaji anggota Polri berada jauh di bawah gaji polisi di negara ASEAN. Menurut reportase Asiaweek April 1994 (seperti dikutip Satjipto Rahardjo) gaji polisi Indonesia terkecil di negara ASEAN. Indonesia menggaji polisinya lebih kecil dari pegawai bank. Sedang negara ASEAN lainnya menggaji polisi jauh lebih tinggi di atas gaji pegawai bank. Indonesia menggaji polisi yang baru diangkat US\$ 63, sementara Singapura US\$ 513, Malaysia US\$ 156, Thailand US\$ 147, sedang Jepang US\$ 1.708 dan Hongkong US\$ 1.323. Oleh karena itu kiranya perlu dipikirkan pemberian kesejahteraan yang lebih baik

kepada anggota Polri. Hal ini dapat dilakukan melalui pemberian status polisi sebagai pejabat fungsional, sehingga memperoleh tunjangan fungsional yang dapat mendongkrak penghasilan. Di samping itu, penambahan dana dan sarana operasional mutlak diberikan agar Polri dapat menjalankan fungsi dan tugasnya dengan baik.

Jadi sebenarnya kita mesti bangga kepada Polri, karena meski anggotanya bergaji pas-pasan, minim dana dan sarana, namun Polri tetap berusaha memberikan pelayanan sebaik-baiknya. Itu semua merupakan pancaran tekad Polri untuk selalu mengabdikan kepada masyarakat. Hanya saja kondisi seperti itu tidak dapat dibiarkan terus berlangsung, artinya harus ada perbaikan di lingkungan internal Polri agar cita-cita menciptakan profesionalisme di tubuh Polri dapat segera terwujud.

Dari berbagai kasus pelanggaran hukum dan penyimpangan yang dilakukan oleh anggota Polri umumnya berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang untuk tujuan memperoleh sejumlah uang. Kendati berbagai pelanggaran dan penyimpangan tersebut telah ditindak oleh Pimpinan Polri dengan diberikan sanksi yang cukup berat, namun perbuatan menyimpang hingga kini masih sering terjadi. Hal ini berarti masih ada faktor dominan lain yang mempengaruhi perilaku anggota Polri dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya.

Masih berkaitan dengan profesionalisme Polri, menurut Anton Tabah,<sup>183</sup> di dunia ini terdapat lima syarat yang harus dipenuhi oleh institusi kepolisian agar profesional, yaitu:

1. *Well Motivated*, yaitu seorang calon anggota polisi harus memiliki motivasi yang baik ketika dia menandatangani pilihan untuk menjadi polisi. Motivasi tersebut ikut memberi warna pemolisian seorang anggota polisi dalam mengembangkan kariernya. *Well motivated* dapat dipantau sejak awal, yakni ketika dilakukan rekrutmen di institusi kepolisian.
2. *Well Educated*, yaitu untuk mendapatkan polisi yang baik maka harus dididik untuk menjadi polisi yang baik. Hal ini menyangkut sistem pendidikan, kurikulum dan proses belajar mengajar yang cukup ketat, disiplin yang rumit di lembaga pendidikan kepolisian.

---

<sup>183</sup> Anton Tabah, *Membangun Polri yang Kuat*, Mitra Hardhasuma, Jakarta, 2001, h.5-8

3. *Well Trained*, yaitu perlu dilakukan pelatihan secara terus-menerus bagi anggota polisi melalui proses managerial yang ketat agar pendidikan dan pelatihan yang sinkron mampu menjawab berbagai tantangan kepolisian aktual dan tantangan di masa depan.
4. *Well Equipment*, yakni menyangkut penyediaan sarana dan prasarana yang cukup bagi institusi kepolisian, serta penyediaan sistem dan sarana teknologi kepolisian yang baik agar anggota polisi dapat menjalankan tugas dengan baik.
5. *Welfare*, yakni diberikan kesejahteraan kepada anggota polisi dengan baik, menyangkut gaji, tunjangan dan penghasilan lain yang sah yang cukup untuk menghidupi polisi dan anggota keluarganya.

Neal C Griffin mengemukakan beberapa parameter untuk memperoleh pimpinan dalam pelaksanaan tugas polisi agar tercipta profesionalitas, yaitu dengan mengembangkan model kepemimpinan yang didasarkan pada lima karakter pembawaan pribadi yang disebut *The Five I's* atau Prinsip 5 i. Kelima prinsip tersebut meliputi *integrity, intellectuality, industry, initiative and impact*. Integritas (*integrity*) sangat diperlukan bagi seorang polisi agar dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dapat berjalan dengan baik. Intelektualitas (*intellectuality*) juga diperlukan polisi mengingat medan dan tantangan tugas sedemikian berat, sehingga polisi harus mempunyai intelektualitas yang tinggi.

Seorang pimpinan polisi harus mempunyai jiwa manajer seperti dalam sebuah industri (*industry*) sehingga dia memiliki kegemaran bekerja yang berorientasi pada hasil sebagai jawaban atas kegiatan yang dikendalikan. Di samping itu polisi harus mempunyai inisiatif yang tinggi, yaitu membuat sesuatu itu terjadi baik atas tindakan sendiri maupun melalui upaya mempengaruhi orang lain. Inisiatif tidak bersifat menunggu atau melihat, tetapi mengerjakan atau menunjukkan sesuatu yang didasarkan pada pendemonstrasian atau kinerja. Terakhir, polisi harus mempunyai *impact*, yaitu sikap cepat tanggap dalam menghadapi persoalan. Menurut Griffin, apabila prinsip *the five I's* dikembangkan dengan baik akan terbentuk polisi yang bersungguh-sungguh terhadap tanggung jawab mereka sebagai *front line leader*.<sup>184</sup>

---

<sup>184</sup> Bibit Samad Rianto, Op. Cit. h. 179-187.

Selanjutnya menurut Sadjijono, khusus untuk kondisi Indonesia dalam rangka mencapai profesionalisme Polri syarat-syarat yang telah dikemukakan oleh para ahli tersebut di atas perlu ditambah dengan aspek yang berkaitan dengan pengorganisasian dan pengawasan kepolisian. Hal ini didasarkan pada kondisi Polri yang dihadapkan pada kultur, idiologi bangsa dan karakteristik masyarakat Indonesia yang bersifat khusus. Adapun mutu kepolisian yang ideal di Indonesia meliputi:

1. Motivasi dan moralitas yang baik dari calon anggota dan setiap anggota Polri, yang dapat ditelusuri sejak rekrutmen calon anggota hingga memasuki masa dinas kepolisian.
2. Dasar pendidikan umum dan pendidikan kepolisian yang memadai, yakni dasar pendidikan umum yang berorientasi pada relevansi kebutuhan tugas, sedangkan pendidikan kepolisian harus sesuai dengan kurikulum yang berorientasi pada tugas utama kepolisian dan tantangan tugas di masa depan.
3. Melakukan pelatihan secara rutin dan berkelanjutan.
4. Memiliki keahlian dan mampu menggunakan peralatan yang memadai sesuai dengan kemajuan teknologi dan perkembangan masyarakat.
5. Pemberian kesejahteraan yang cukup berdasarkan kebutuhan normal dalam masyarakat, yang berorientasi pada gradasi golongan kepangkatan dan masa berdinis.
6. Pengorganisasian yang efektif yang berorientasi pada tugas dan wewenang serta struktur ketatanegaraan. Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan kepolisian yang benar-benar mandiri.
7. Adanya pengawasan yang baik dalam sistem organisasi.<sup>185</sup>

#### **4.2.3. Kualitas dan Faktor yang Mempengaruhi Profesionalisme Polri**

Tugas atau pekerjaan yang dilakukan Polri adalah sesuai dengan kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu sebagai penegak hukum, pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat. Rumusan tugas di atas merupakan tugas pokok

---

<sup>185</sup> Sadjijono, *Fungsi Kepolisian dalam Pelaksanaan Good Governance*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2005, h. 236-237.

atau misi Polri yang harus dilaksanakan dan untuk itu perlu dijabarkan oleh setiap kesatuan Polri berdasarkan tingkatannya di tingkat Markas Besar (Mabes), Polda, Polres, Polsek, dan Pos Polisi berdasarkan tingkat kerawanannya di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas).

Apabila terjadi kegagalan dalam penanganan kasus tertentu oleh salah satu unit atau kesatuan Polri, maka profesi Polri akan menjadi buah bibir atau bahan pembicaraan di lingkungan masyarakat. Apabila Polri dapat mengungkap kejahatan yang sangat meresahkan masyarakat maka disebut sebagai suatu kesuksesan. Namun sebaliknya profesi Polri citranya menjadi buruk/jelek kalau ada oknum anggota Polri yang mencemarkan nama baik Korps Kepolisian dengan melakukan perbuatan-perbuatan tercela. Untuk itu profesi Polri harus ditertibkan dan ditingkatkan kualitasnya supaya masyarakat lebih menghargai dan mencintai Polisi.

Dapat di katakan bahwa profesionalisme Polri berhubungan erat dengan citranya atau biasa dikenal dengan istilah image/penilaian masyarakat terhadap institusi Polri. Ukuran kemampuan menyelesaikan tugas yang dilakukan oleh anggota di lingkungan Polri oleh masyarakat hanya dilihat dari apakah tugas yang dilaksanakan Polri berhasil atau tidak. Jika berhasil maka tentunya akan dikatakan bahwa tugasnya telah selesai atau tuntas, yang lazim di lingkungan Polri disebut TKA (Timur Kendal Ambon). Namun sebaliknya jika penanganan tugas oleh Polri belum TKA berarti belum tuntas tugas tersebut dilaksanakan sehingga masih menjadi target operasi (TO) yang wajib ditangani sampai tuntas oleh Polri.

Dengan demikian maka wujud profesionalisme Polri dapat dilihat dalam pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian yang harus didukung oleh kecakapan teknis kepolisian yang diperoleh melalui pendidikan dan pelatihan serta pengalaman-pengalaman tugas. Hal tersebut merupakan landasan bagi penilaian kualitas profesi Polri yang menurut D.PM Sitompul, mengandung makna:<sup>186</sup>

- a. Profesi Polri berkaitan dengan jaminan hak dan kewajiban setiap warga negara yang berorientasi pada kepentingan umum.

---

<sup>186</sup> Sitompul DPM, *Majalah Bhayangkara Edisi Khusus, Dies Natalis ke 56, PTIK, Jakarta, 2002*

- b. Pelaksanaan tugas/profesi Polri terkait dengan kepastian hukum dan keadilan.
- c. Profesi Polri dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga memerlukan kemahiran dan penguasaan hukum.
- d. Adanya pengawasan yang ketat atas perilaku pribadi anggota Polri melalui Kode Etik Profesi Polri.

Pemaknaan profesi Polri jika disimak secara mendalam merupakan pengejawantahan dari pelaksanaan tugas polisi yang semata-mata berkaitan dengan penegakan hukum. Hal ini dapat dilihat dari profesi polisi yang terkait dengan kewajiban Polri untuk melindungi Negara berdasarkan hak-hak warga negara yang diberikan tanggung jawab kepada institusi kepolisian berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Profesi Polri di bidang perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat selalu berorientasi pada hukum yaitu norma-norma yang berlaku di lingkungan masyarakat.

Tuntutan masyarakat kepada Polri dalam pelaksanaan tugas di bidang keamanan dan ketertiban dipengaruhi oleh perkembangan lingkungan strategis (pengaruh eksternal) yang juga turut mempengaruhi profesionalisme Polri. Apabila diidentifikasi maka pengaruh eksternal itu dapat berupa pengaruh internasional, regional dan nasional yang selalu harus diantisipasi oleh Polri. Adapun berbagai pengaruh eksternal tersebut adalah sebagai berikut:

#### **A. Pengaruh Internasional.**

Pesatnya perkembangan masyarakat internasional yang menjurus ke arah tatanan globalisasi mengisyaratkan bahwa Polri tidak bisa lagi mengisolir diri dari segala ancaman, sebab bila tidak maka Polri akan dihadapkan pada konsekuensi di bidang lainnya. Globalisasi menghilangkan sekat-sekat batas teritorial suatu negara sehingga hubungan antar negara semakin terbuka lebar yang berpotensi menimbulkan dampak negatif di bidang hukum dan keamanan. Dalam penegakan hukum dan pemeliharaan Kamtibmas yang muncul sebagai akibat dari adanya dampak globalisasi, maka Polri terpaksa harus mengindahkan aturan universal yang pada umumnya dianut oleh bangsa-bangsa lain di dunia agar Polri tidak diisolasi dalam pergaulan antar negara.

Isu globalisasi tentang demokrasi, lingkungan hidup dan hak asasi manusia belum ada kesepakatan konsep universalitas dan penerapannya di antara negara maju dan negara berkembang juga berbeda-beda. Dampak dari masalah tersebut tidak dapat diabaikan melainkan harus diselaraskan melalui penerapan dan mekanisme pelaksanaan tugas Polri dengan baik, benar dan diakui keabsahannya oleh masyarakat In-donesia maupun masyarakat dunia intemasional. Isu demokratisasi, lingkungan hidup dan hak asasi manusia menimbulkan adanya perubahan-perubahan yang amat cepat dan kuat terhadap negara dan bangsa-bangsa di dunia. Realitas lainnya adalah adanya konvensi intemasional yang berkaitan dengan hukum antar negara.

## B. Pengaruh Regional

Pengaruh regional ditandai dengan perkembangan stabilitas keamanan kawasan Asia Tenggara yang terus membaik, khususnya berkaitan dengan adanya campur tangan dari negara-negara besar yang semakin berkurang. Meskipun demikian berbagai masalah yang ditimbulkan oleh dampak geografi, demografi dan sumber daya kekayaan alam serta masalah ketenagakerjaan masih terus mewarnai dan tetap selalu ada. Kebijaksanaan bebas visa di antara negara anggota ASEAN di samping memperlancar hubungan ekonomi dan pariwisata juga akan membawa dampak negatif terhadap pengawasan lalu lintas keluar masuknya orang asing. Kerja sama antara negara-negara Asia Tenggara semakin kuat, sejalan dengan meningkatnya aliansi-aliansi ekonomi seperti IMI-GI (In-donesia, Malaysia, Thailand, Growt, Trigle); Segitiga Sijori (Singapura, Johor, Riau) dan Brunai-Bitung Davao.

Namun demikian di sisi lain akan menimbulkan dampak positif dan negatif bagi penegakan hukum akibat sistem hukum yang berbeda. Di samping itu kejahatan intemasional dan *new dimention of crime* akan menjadi dampak ikutannya, termasuk *organized transnational crime* antara lain: perdagangan obat bius secara gelap; kebangkrutan yang dilakukan dengan persaingan curang; korupsi dan penyuapan para pejabat tinggi negara/departemen; korupsi dan penyuapan terhadap para pejabat partai dan wakil rakyat; perdagangan atau lalu lintas orang; kejahatan lingkungan hidup; kejahatan komputer; penipuan asuransi; perampokan di laut; pembajakan

pesawat terbang; perdagangan senjata api gelap dan terorisme; pencucian atau pemutihan uang (*money laundering*); pencurian benda-benda seni dan budaya; pencurian hak milik intelektual.

### C. Pengaruh Nasional

Pembangunan Nasional di samping membawa peningkatan secara kualitas kehidupan masyarakat dan bangsa Indonesia, di sisi lain juga membawa akibat berupa kesadaran hak-hak warga Negara. Berbagai kegiatan masyarakat baik di bidang teknologi, politik, sosial, ekonomi, sosial budaya dan Hankam akan senantiasa mencuat ke permukaan serta berbagai aspirasi yang dipengaruhi isu demokratisasi, lingkungan hidup dan hak asasi manusia. Hal ini dapat menimbulkan bentuk-bentuk gangguan yang bersifat masal dalam bidang pertanahan dan ketenagakerjaan.

Perkembangan pengaruh lingkungan strategis yang bersifat intemasional, regional dan nasional tersebut melahirkan tuntutan reformasi ke dalam berbagai bidang kehidupan karena masih dianggap sebagai paradigma lama yang dinilai telah usang. Meluasnya tuntutan reformasi, khususnya di bidang hukum telah direspon secara positif oleh Pemerintah R.I dengan meninjau dan mencabut beberapa peraturan perundang-undangan. Kebijakan pemerintah tersebut di sisi lain cenderung mempunyai dampak negatif bagi kelompok masyarakat tertentu yang menginterpretasikan kebijaksanaan pencabutan perundang-undangan tersebut berisiko terhadap perekonomian dan perdagangan terutama dalam mendapatkan modal asing/investasi.

Pada era reformasi sekarang ini masyarakat telah mengalami distorsi akibat tekanan ekonomi dan stabilitas politik, yang berdampak di bidang Kamtibmas karena dianggap reformasi adalah kebebasan atau bebas berbuat apa saja, biarpun melanggar hukum. Nilai-nilai etika, susila dan agama sedikit demi sedikit mengalami erosi dalam situasi hukum yang *chaos* (hampa atau kacau). Gerakan reformasi cenderung telah memasuki tahap penyimpangan karena dilakukan secara melampaui batas kewajaran.

Hal ini didasarkan pada adanya beberapa fakta yang dilakukan oleh sejumlah orang atau kelompok (masyarakat) dengan mendatangi dan menduduki tanah milik orang lain tanpa hak; atau melakukan tindakan tidak terpuji seperti penjarahan harta benda milik orang lain.

Demikian pula upaya memperjuangkan aspirasi oleh sekelompok masyarakat tertentu, tidak hanya dilakukan melalui aksi demonstrasi tetapi sudah dibumbui dengan upaya pemaksaan kehendak dengan melakukan tindakan destruktif dan anarkhis, yang sudah barang tentu menimbulkan kerugian harta benda dan mengancam keselamatan umum.

#### 4.2.4. Profesionalisme Polri di Mata Masyarakat

Seiring dengan terjadinya perubahan paradigma di tubuh Polri, dari sosok polisi yang sebelumnya bersikap militeristis karena menjadi bagian dari ABRI kemudian menjadi polisi sipil setelah pisah dari ABRI, masyarakat menghendaki agar Polri meningkatkan profesionalismenya dalam menjalankan tugas dan kewajiban baik sebagai pemelihara Kamtibmas maupun sebagai aparat penegak hukum. Ukuran profesionalisme yang hendak diraih oleh institusi Polri harus memenuhi kriteria atau ciri-ciri profesionalisme sebagaimana tersebut di bawah ini:<sup>187</sup>

- a. Keterampilan yang diatur berdasarkan atas pengetahuan teoritis.
- b. Memperoleh pendidikan tinggi dan latihan kemampuan yang diakui oleh rekan sejawatnya.
- c. Adanya organisasi profesi yang menjamin berlangsungnya budaya profesi melalui persyaratan untuk memasuki organisasi tersebut (ketaatan pada Kode Etik Profesi).
- d. Adanya nilai khusus yang harus diabdikan pada kemanusiaan.

Jadi, seorang profesional hidup dari profesinya dan secara terus menerus berusaha meningkatkan keahlian ilmunya sendiri. Berangkat dari definisi tersebut maka tampak jelas bahwa para ilmuwan dapat disebut sebagai profesional. Permasalahannya sekarang adalah bagaimana rumusan profesionalisme yang harus diterapkan di lingkungan Polri. Profesionalisme Polri wujudnya adalah merupakan dasar-dasar sikap, cara berpikir, tindakan dan perilaku yang dilandasi oleh ilmu kepolisian yang diabdikan pada kemanusiaan dalam wujud terselenggaranya keamanan dan tegaknya hukum. Jadi, terciptanya rasa aman dan kebenaran demi tegaknya hukum adalah hakekat tujuan jiwa pengabdian dan profesionalisme Polri yang benar dengan

---

<sup>187</sup> Legge and Exley, *Professionalism and Modernism Police*, 1995, h. 323.

berlandaskan pada prinsip penuntun yang wajib dipedomani oleh setiap personil Polri yaitu Pancasila, *Tribrata* dan *Catur Prasetya*.<sup>188</sup>

Khusus bagi personil Polri yang menyandang gelar Sarjana Ilmu Kepolisian (SIK) ukuran profesionalisme masih ditambah lagi dengan Kode Etik Kepolisian. Oleh karena itu menjadi personil Polri itu memang susah. Dengan demikian seorang perwira Polri seharusnya mahir dan menguasai profesionalisme Polri. Bagi personil Polri yang berpangkat Tamtama atau Bintara dapat dikategorikan ahli, sedang bagi seorang Perwira Polri harus berstatus profesional. Masyarakat tidak tahu mengenai kepangkatan dan menganggapnya bahwa semua Polisi adalah pengemban profesionalisme Polri, sehingga dengan demikian maka seharusnya tidak ada seorang Polisi yang dalam melaksanakan tugasnya tanpa dilandasi profesionalisme atau bertindak tidak profesional.

Jadi, apabila terjadi adanya bawahan menanyakan kepada Perwira/Atasan berkaitan dengan persoalan profesionalisme Polri, maka tidak ada alasan bagi sang perwira/atasan bahwa dia harus mampu memberikan jawaban yang tepat dan mudah diinternalisasikan agar dapat cepat dipahami. Semua personil Polri yang berfungsi sebagai atasan harus memahami persoalan profesionalisme setiap berhadapan dengan siapa saja, sehingga mengetahui jawaban mana yang harus diberikan. Tidak boleh terjadi seorang perwira/atasan tidak dapat memberikan jawaban atas pertanyaan mengenai profesionalisme, baik yang diajukan bawahan atau masyarakat. Prinsipnya bahwa semakin ke bawah kedudukannya (status) Polisi maka makin berlingkup sebagai pelaksana (*action*) nyata, dan makin ke atas kedudukan (status) Polisi maka semakin bermuatan *philosophies* dan ilmiah.<sup>189</sup>

Sorotan masyarakat kepada polisi, bahwa masyarakat mengukur keberhasilan pelaksanaan tugas polisi dengan mengaplikasikan profesionalisme secara baik apabila polisi dapat mengungkap suatu kasus dan menyelesaikan perkara sebanyak-banyaknya. Masyarakat mengukur profesionalisme Polri didasarkan pada apa yang dilihat dan dirasakan. Apabila polisi melakukan perbuatan yang dinilai sebagai perbuatan negatif, seperti pungli, salah penangkapan dan lainnya, maka masyarakat langsung menyatakan bahwa polisi tidak

---

<sup>188</sup> Awaloedin Djamin, *Prinsip Prinsip Penuntun Polri*, 1961.

<sup>189</sup> Alief Meilana, Berita, *Profesionalisme Polri Perlu Ditingkatkan*, Kotnpas, 1995.

profesionalisme karena tindakan yang telah dilakukan berada di luar koridor Kode Etik Profesi Polri. Kemudian timbul pertanyaan, mengapa Polisi melakukan perbuatan negatif tersebut?. Pertanyaan seperti itu harus dianalisis secara mendalam dan diidentifikasi untuk selanjutnya dicari solusinya. Upaya penyelesaian secara sederhana seperti itu juga merupakan bagian dari upaya peningkatan profesionalisme Polri di tingkat pelaksana.

Kekerasan tidak dapat dihilangkan karena selama ini tidak ada perbuatan yang dilakukan oleh para maling itu diakui ketika tertangkap polisi (kalaupun ada maling mengaku itupun masih dalam prosentase yang sangat kecil).<sup>190</sup> Sehingga dalam beberapa proses penyidikan kadangkala ada polisi yang melakukan kekerasan terhadap tersangka. Namun demikian perbuatan tersebut tetap menimbulkan reaksi di masyarakat karena rasa kecewa dan menilai polisi telah keluar dari batas koridor profesionalismenya, walaupun ternyata di kemudian hari pelakunya terbukti bersalah. Memang kadangkala terjadi perbuatan di mana seorang polisi melampaui batas dalam melakukan penyidikan, sehingga menimbulkan korban pada orang yang tidak bersalah. Terhadap perbuatan demikian kiranya Pimpinan Polri tidak akan membiarkan namun akan senantiasa memberikan sanksi kepada pelakunya sesuai hukum, peraturan disiplin dan Kode Etik Profesi yang berlaku di lingkungan Polri.

Pendidikan kepolisian yang ada selama ini masih memberikan materi mengenai profesionalisme Polri. Hal ini mengisyaratkan bahwa peningkatan profesionalisme Polri sudah dilakukan mulai dari pendidikan Polri, untuk selanjutnya diaplikasikan dalam pelaksanaan tugas dan kewajiban di lapangan. Jadi, adalah sangat tepat jika persoalan profesionalisme diberikan sejak seseorang mengikuti pendidikan kepolisian. Namun demikian ternyata masih banyak Pimpinan Polri yang kurang menyadari pentingnya peran pendidikan dalam mengangkat dan meningkatkan profesionalisme Polri. Padahal seharusnya setiap Pemimpin Polri sudah selayaknya merupakan pendukung bagi peningkatan harkat dan martabat Polri melalui peningkatan profesionalisme.

Ada yang berpendapat bahwa proses belajar di lingkungan Polri telah mengalami kemunduran (dekadensi) karena pejabat yang terkait

---

<sup>190</sup> Satjipto Raharjo, *Berita, Saatnya Polisi Diberi Otonomi dalam Jalankan Tugas Penyelidikan*, 1996.

tidak mampu keluar dari jaringan pendorong kemunduran (dekadensi) sehingga pencapaian tujuan akhir dari pendidikan Polri masih belum secara optimal diwujudkan. beberapa penyebab dekadensi tersebut yang dapat diidentifikasi antara lain:<sup>191</sup>

1. Proses seleksi tidak dijalankan sesuai aturan yang telah ditetapkan, akibatnya Polri tidak memperoleh calon yang terpilih padahal Polri telah memiliki instrumen dan sistem yang memadai.
2. Adanya kecenderungan menempatkan personil yang tidak terpuji di lapangan kependidikan, hal inilah yang tidak dapat mendorong upaya mengasah ketajaman profesionalisme Polri.
3. Mata pelajaran yang diberikan cenderung tidak dinamis, sedangkan para gurunya masih berorientasi pada menghabiskan jam pelajaran yang telah tersedia dan adanya kecenderungan bahwa guru bertugas hanya mengajar, tidak mendidik.
4. Siswa terdidik hanya ingin mengejar status sebagai personil Polri, bukan ingin menggali ilmu pengetahuan, akibatnya banyak terjadi praktek-praktek yang tidak terpuji atau menyimpang dari profesionalisme Polri.
5. Pendidikan berkaitan langsung dengan pembinaan personil, di sini pula banyak faktor yang tidak mendukung penyelenggaraan pendidikan Polri yang baik.

### **4.3. Tanggung Jawab dan Wewenang Polri Berdasar Undang-undang.**

#### **4.3.1. Regulasi Polri Berdasarkan Undang Undang Nomor 13 Tahun 1961**

Terdapat asumsi atau anggapan bahwa setiap undang-undang memiliki hubungan yang signifikan dengan kondisi tertentu dari kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Seperti dikatakan oleh Momo Kelana bahwa ada korelasi antara konsep setiap undang-undang dengan kondisi ketatanegaraan, pemerintah dan kemasyarakatan selama undang-undang tersebut diproses.<sup>192</sup>

Peraturan perundang-undangan Kepolisian Negara di Indonesia juga memiliki hal yang sama. Fungsi Kepolisian merupakan bagian

<sup>191</sup> Kunarto, *Kritik Terhadap Polri*, 1995, h 333.

<sup>192</sup> Momo Kelana, *Memahami Undang-Undang Kepolisian Republik Indonesia*, Jakarta, 2002, h. 5.

integral dari fungsi Pemerintah sehingga dengan sendirinya fungsi Kepolisian mengikuti variasi yang berkembang dalam kondisi ketatanegaraan dan pemerintahan serta kemasyarakatan, khususnya berkaitan dengan pengaruhnya terhadap produk-produk hukum yang mengatur tentang penyelenggaraan fungsi kepolisian. Oleh karena itu dapat dimaklumi bila pada tahun awalnya setelah proklamasi kemerdekaan belum terdapat produk hukum yang mengatur penyelenggaraan fungsi Kepolisian.

Baru kemudian pada rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 19 Agustus 1945 disusun prioritas program mengenai Kepolisian, yaitu supaya satuan Kepolisian Pusat dan Daerah segera dipindahkan ke dalam kekuasaan Pemerintah Indonesia. Struktur kepolisian di Indonesia dan susunannya dibentuk dengan dilakukan penambahan tenaga pimpinan dari bekas Peta/Pimpinan Rakyat. Berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 maka peraturan perundang-undangan mengenai Kepolisian yang lama masih dianggap berlaku sebelum diganti yang baru. Keadaan tersebut berlangsung sampai terbitnya Undang Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sejak diundangkannya Undang Undang Nomor 13 Tahun 1961, bersamaan dengan integrasi Kepolisian Negara Republik Indonesia ke dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, maka pengaturan penyelenggaraan fungsi Kepolisian dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan yang terintegrasi dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, kecuali dalam hal proses pidana yang diatur dengan Undang Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Paradigma Polri pada masa berlakunya Undang Undang Nomor 13 Tahun 1961 adalah paradigma militer, karena polisi merupakan bagian dari ABRI dengan doktrin militer yang bersifat destruktif dan represif.

Pada masa Orde Baru institusi Polri seringkali diintervensi oleh kekuasaan ekstra yudisial dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Di samping itu Polri merupakan sub ordinat kekuasaan, sehingga sering dijadikan sarana untuk memelihara dan melanggengkan kekuasaan dari ancaman internal dan eksternal. Tidak mengherankan jika eksistensi dan kinerja Polri pada masa Orde Baru sangat jauh dari harapan masyarakat. Banyaknya kasus pelanggaran hukum dan

pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia tidak sedikit atau boleh dikatakan sangat banyak yang melibatkan institusi Polri dan matra militer (TNI) yang lain. Hal ini memungkinkan terjadi karena kondisi pemerintahan dan regulasi Polri diatur sedemikian rupa, sehingga institusi Polri tidak dapat bersikap mandiri dan independen dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

#### **4.3.2. Kewenangan Polri Berdasarkan Undang Undang Nomor 28 Tahun 1997**

Setelah Undang Undang Nomor 13 Tahun 1961 berlaku selama 36 tahun kemudian diganti dengan Undang Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3710). Pada masa berlakunya Undang Undang Nomor 28 Tahun 1997 kondisi dan keadaan saat itu masih erat hubungannya dengan orde pemerintahan pada masa itu, yakni penyelenggaraan fungsi Kepolisian pada periode tersebut berjalan sesuai dengan nuansa dan karakteristik tersendiri sesuai pada masa itu.<sup>193</sup>

Undang Undang Nomor 28 Tahun 1997 dibuat pada akhir masa pemerintahan Orde Baru yang jatuh pada tanggal 21 Mei 1998. Pada waktu itu keadaan negara Indonesia berada dalam lilitan krisis ekonomi dan moneter sejak tahun 1997. Kendati Undang Undang Nomor 28 Tahun 1997 lebih baik dibanding Undang Undang Nomor 13 Tahun 1961, namun masih menempatkan Polri sebagai bagian dari institusi TNI/ABRI. Oleh karena itulah kondisi dan situasi Polri pada masa berlakunya Undang Undang Nomor 28 Tahun 1997 tidak banyak berbeda dengan ketika diberlakukan Undang Undang Nomor 13 Tahun 1961.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 memuat pokok-pokok mengenai tujuan, kedudukan, peranan, dan tugas serta pembinaan profesionalisme Kepolisian, tetapi rumusan ketentuan yang tercantum di dalamnya masih mengacu pada Undang-undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1988 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik

---

<sup>193</sup> Kunarto, *Peraturan Perundang-undangan di Bidang Polri*, Jakarta, 1996, h. 9.

Indonesia, sehingga watak militernya masih terasa sangat dominan yang pada gilirannya berpengaruh pula pada sikap perilaku aparat/pejabat Kepolisian dalam pelaksanaan tugasnya di lapangan.

Terjadinya perkembangan kemajuan masyarakat yang cukup pesat, seiring dengan merebaknya fenomena Supremasi Hukum, Hak Azasi Manusia, Globalisasi, Demokratisasi, Desentralisasi, Transparansi, dan Akuntabilitas, telah melahirkan berbagai paradigma baru dalam melihat tujuan, tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang selanjutnya menyebabkan pula tumbuhnya berbagai tuntutan dan harapan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang makin meningkat dan lebih berorientasi kepada masyarakat yang dilayaninya.<sup>194</sup>

Tuntutan ke arah perubahan Undang-undang Kepolisian Nomor 28 Tahun 1997, semakin merebak sejalan dengan maraknya tuntutan reformasi ke arah perwujudan supremasi hukum, kepolisian yang mandiri dan profesional, demokratisasi dan perlindungan Hak Azasi Manusia. Era reformasi selama periode 1997-2002 telah melahirkan kondisi ketatanegaraan dan pemerintahan yang kondusif serta suasana kemasyarakatan yang mendukung terwujudnya perubahan Undang-undang yang memuat paradigma baru pemolisian dan diharapkan dapat memberikan penegasan watak Polri sebagaimana yang dinyatakan dalam Tri Brata dan catur Prasetya sebagai sumber nilai Kode Etika Kepolisian yang mengalir dari falsafah Pancasila.<sup>195</sup>

Sejak ditetapkannya Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, disusul lahirnya Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2000, maka secara konstitusional telah terjadi perubahan paradigma yang menegaskan adanya rumusan tentang tugas, fungsi dan peran Kepolisian Negara Republik Indonesia pada era reformasi serta pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> Peter B, *Psychology and Policing In a Changing World*, 1995, h.8.

<sup>195</sup> Joseph Pandey, *Ketaatan Masyarakat Bersama Polisi*, Jakarta, 1995, h. 32.

<sup>196</sup> Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta, 2003, h. 56-58

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua, dan Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tersebut, maka keamanan dalam negeri dirumuskan sebagai format tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan secara konsisten dinyatakan dalam perincian tugas pokok yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat. Sedangkan TNI sebagai alat pertahanan untuk menghadapi ancaman dari luar. Maka selanjutnya Undang Undang Nomor 28 Tahun 1997 diubah dengan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

#### **4.3.3. Regulasi Polri Berdasarkan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002**

Kelahiran Undang Undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002 didasarkan pada paradigma baru, yaitu berkaitan dengan munculnya semangat demokratisasi dan reformasi di In-donesia pada saat itu, sehingga diharapkan dapat lebih memantapkan kedudukan dan peranan serta pelaksanaan tugas Polri sebagai bagian integral dari agenda reformasi secara menyeluruh yang meliputi segenap tatanan kehidupan bangsa dan negara dalam mewujudkan masyarakat madani yang adil, makmur dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pembentukan Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 merupakan tindak lanjut Tap MPR Nomor VI/MPR/2000 dan Tap MPR Nomor VII/MPR 2000 yang di dalamnya mengamanatkan pemisahan institusi Polri dari TNI. Pemisahan tersebut dilakukan dengan maksud agar tercipta kemandirian dan profesionalisme Polri. Hal itu diperlukan karena pengaturan Polri dalam Undang Undang Nomor 28 Tahun 1997 belum memenuhi harapan masyarakat mengenai perlunya dilakukan reformasi di tubuh Polri. Dalam Undang Undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002 diatur pembinaan profesi dan ketentuan mengenai kode etik profesi Polri agar setiap tindakan anggota/pejabat Polri dapat dipertanggungjawabkan, baik secara moral maupun teknik profesi dan terutama berdasarkan hukum dan Hak Asasi Manusia.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 juga mengatur tentang Keanggotaan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang

perubahan atas Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Kepegawaian yang meliputi pengaturan tertentu mengenai hak anggota Polri baik hak kepegawaian maupun hak politik. Ketentuan lain adalah diaturnya hak dan kewajiban serta tanggung jawab anggota Polri yang tunduk pada kekuasaan peradilan umum, bukan peradilan militer.<sup>197</sup> Hal ini sebagai konsekuensi dilepaskannya Polri dari institusi TNI/ABRI yang tunduk pada peradilan militer.

Substansi yang baru dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 adalah dibentuknya Lembaga Kepolisian Nasional atau Komisi Kepolisian Nasional (disingkat: Kopolnas) sebagai lembaga baru di internal Polri yang bertugas memberikan saran kepada Presiden tentang arah kebijaksanaan Kepolisian dan memberikan pertimbangan dalam pengangkatandan pemberhentian Kapolri sesuai amanat Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000. Berkaitan dengan pembentukan lembaga baru tersebut juga diatur fungsi pengawasan fungsional oleh Kopolnas terhadap kinerja Polri sehingga kinerja Polri dapat dievaluasi dan ditingkatkan. Kehadiran Kopolnas diharapkan dapat memelihara dan meningkatkan citra Polri yang belakangan ini semakin menurun di mata masyarakat, serta mampu memberikan pikiran-pikiran cerdas berkaitan dengan reformasi Polri.

Dalam rangka meningkatkan penghormatan terhadap nilai-nilai Hak Asasi Manusia dalam penegakan hukum di Indonesia, maka Pemerintah membentuk beberapa undang-undang terkait yang harus dijadikan pedoman oleh aparat penegak hukum, termasuk anggota Polri, yaitu: (1) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Ratifikasi Konvensi menentang penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia; (2) Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; dan (3) Undang Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Setiap anggota Polri wajib mempedomani dan mentaati ketentuan beberapa undang-undang tersebut di atas dalam pelaksanaan tugas penegakan hukum.

Setiap penerapan Undang-undang akan ditentukan oleh komitmen para pejabat Polri terhadap pelaksanaan tugasnya dan juga komitmen masyarakat untuk secara aktif berpartisipasi dalam mewujudkan Polri yang mandiri, profesional dan memenuhi harapan

---

<sup>197</sup> Kurnato, *Polri dalam Cobaan*, Jakarta, 2002, h. 707.

masyarakat. Oleh karena itulah dalam memahami kondisi dan regulasi Polri, yang terakhir sebagaimana diatur dalam Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 perlu dikaitkan dengan latar belakang dan situasi/kondisi politik dan pemerintahan pada saat itu, sehingga diharapkan dapat membantu upaya mewujudkan Polri yang mandiri dan profesional serta sesuai dengan harapan masyarakat.

#### **4.3.4. Sumber Kewenangan Polri dalam Kinerja Pelaksanaan Tugas.**

Lahirnya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tidak dapat dipisahkan dengan adanya reformasi di bidang hukum yang terjadi di Indonesia, bahkan dapat dikatakan sebagai hasil dari adanya reformasi.

Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, meliputi:

- a. Memelihara kemandirian dan ketertiban masyarakat;
- b. Menegakkan hukum, dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Rincian dari tugas-tugas pokok tersebut, terdiri dari:

- a. Melaksanakan pengaturan penjagaan, pengawasan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat, serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum; melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
- f. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;

- g. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
- i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak berwenang;
- k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingan dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Selanjutnya berkaitan dengan wewenang kepolisian meliputi wewenang umum dan wewenang khusus. Wewenang umum sebagaimana dirumuskan dalam pasal 15 ayat (1) yang, meliputi:

- a. Menerima laporan dan/atau pengaduan;
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
- c. Mencegah dan menanggulangi timbulnya penyakit masyarakat;
- d. Mengawasi aliran kepercayaan yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
- f. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
- g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
- h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
- i. Mencari keterangan dan barang bukti;
- j. Menyelenggarakan pusat informasi Kriminal Nasional;

- k. Mengeluarkan surat ijin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- l. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain serta kegiatan masyarakat;
- m. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Berkaitan dengan wewenang khusus kepolisian, antara lain meliputi: **pertama**, kewenangan sesuai peraturan Perundang-undangan (pasal 15 ayat 2), dan **kedua**, wewenang penyelidikan atau penyidikan perkara pidana, sebagaimana diatur dalam pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002.

1. Wewenang sesuai peraturan perundang-undangan:
  - a. Memberikan ijin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
  - b. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
  - c. Memberikan surat ijin mengemudi kendaraan bermotor;
  - d. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
  - e. Memberikan ijin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak dan senjata tajam;
  - f. Memberikan ijin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
  - g. Memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
  - h. Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;
  - i. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;
  - j. Mewakili Pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
  - k. Melaksanakan kewenangan lain dalam lingkup tugas kepolisian.

2. Wewenang di bidang proses pidana:

- a. Melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
- b. Melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
- c. Membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
- d. Menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
- e. Melakukan pemeriksaan-pemeriksaan surat;
- f. Memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. Mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. Mengadakan penghentian penyidikan;
- i. Menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
- j. Mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana;
- k. Memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
- l. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Kewenangan dalam melakukan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab sebagaimana disebutkan dalam pasal 16 ayat (1) huruf l dapat dilaksanakan oleh penyelidik atau penyidik, dengan syarat:

- a. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- b. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
- c. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;

- d. Pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan
- e. Menghormati hak asasi manusia.

Sedangkan untuk kewenangan bertindak menurut penilaiannya sendiri (diskresi), dapat dilakukan dalam keadaan:

- a. Keadaan yang sangat perlu;
- b. Tidak bertentangan dengan perundang-undangan;
- c. Tidak bertentangan dengan kode etik profesi kepolisian.

Yang juga harus dilakukan dalam menjalankan wewenang diskresi adalah mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum. Dengan demikian kewenangan diskresi tetap dilakukan dengan mempertimbangkan syarat yang telah ditentukan serta manfaat dan resiko dari pengambilan tindakan tersebut.

Tugas dan wewenang Polri sebagaimana telah diuraikan di atas dilaksanakan dengan tetap berdasarkan pada norma hukum, dan mengindahkan norma agama, kesopanan dan kesusilaan, menjunjung tinggi hak asasi manusia serta mengutamakan tindakan pencegahan.

Di dalam pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri), dan Kapolri bertanggungjawab atas penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian serta penyelenggaraan pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indone-sia kepada Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Berkaitan dengan pimpinan kepolisian diatur secara berjenjang dari tingkat pimpinan pusat sampai dengan tingkat daerah yang dipertanggungjawabkan secara hirarkhi. Di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 diatur secara tegas bahwa kekuasaan kepolisian dipertanggungjawabkan kepada Presiden. Hal ini besar kemungkinan berorientasi pada pengangkatan Kapolri yang dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan atau kedudukan Kepolisian Negara yang berada langsung di bawah Presiden.

Selain tugas dan wewenang sebagaimana diuraikan di depan, dengan lahirnya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 ini lebih ditegaskan lagi bahwa fungsi kepolisian sebagai salah satu pemegang fungsi pemerintahan negara khususnya di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum,

perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dan lebih prinsipil bahwa kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) tidak lagi sebagai unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, yang dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia masih ditetapkan sebagai bagian dari Angkatan Bersenjata.

Dengan perubahan Undang-undang kepolisian tersebut, maka Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) benar-benar telah terlepas dari Tentara Nasional Indonesia (TNI) secara kelembagaan dan kedudukannya sebagai lembaga bersifat mandiri. Dengan konsep kemandirian tersebut sebagai modal dasar untuk mengembangkan lembaga kepolisian menjadi Polri yang profesional dan betul-betul mampu memenuhi tuntutan serta harapan masyarakat, namun hal tersebut tidak terlepas dari sumber daya manusia Polri.

Setelah dilakukannya pemisahan secara kelembagaan antara TNI dan Polri, maka anggota Polri tidak lagi menjadi bagian dari Pegawai Negeri Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), akan tetapi menjadi Pegawai Negeri Kepolisian Negara Republik Indonesia yang tunduk pada Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan, sehingga peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang militer tidak berlaku lagi bagi aparatur Polri.

Terlepas dari tugas dan wewenang di atas, ada hal yang sangat mendasar dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, yakni sejak diberlakukannya Undang-undang dimaksud, maka anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk pada Peradilan Umum, sehingga permasalahan pidana bagi anggota kepolisian diselesaikan di Peradilan Umum, yang proses penyidikannya juga dilakukan oleh penyidik Polri. Sedang jika terkait tindak pidana korupsi dengan nilai tertentu, maka penyelesaiannya dapat dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Dengan demikian berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 telah jelas bahwa Polri bukan lagi sebagai militer dan produk-produk administrasi kepolisian tidak lagi tunduk pada Tata Usaha Militer sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer, akan tetapi masuk pada lingkup Pajabat Tata

Usaha Negara yang tunduk pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengingat produk administrasi kepolisian sebagai produk Tata Usaha Negara, apabila berupa keputusan (*beeschiking*), maka masuk pada kategori sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Oleh karena itu apabila terjadi sengketa atas keputusan pejabat kepolisian yang bersifat konkrit, individual dan final, peradilan yang memiliki kompetensi untuk menyelesaikan sengketa dimaksud adalah Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (L.N. Tahun 2004 Nomor 35; T.L.N. Nomor 4380).<sup>198</sup> Ketentuan mengenai tunduknya tindakan pejabat Polri kepada PTUN berlaku secara efektif sejak ditetapkannya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri dan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pemberhentian Anggota Polri, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Polri, dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2003 Pelaksanaan Teknis Institusional Peradilan Umum Bagi Anggota Polri.

---

<sup>198</sup> Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

# **BAB V**

## **PENUTUP**

### **5.1. Kesimpulan**

Dari uraian pada bab-bab yang terdahulu dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Sistem tata Negara Indonesia mempunyai latar belakang sejarah berdasarkan UUD 1945, Konstitusi RIS 1949 dan UUD Sementara 1950. Sistem pemerintahan negara dalam Konstitusi RIS 1949 dinyatakan bahwa kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat, sistem Tata Negara menurut UUDS 1950 menyatakan bahwa kedaulatan rakyat sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah dan DPR, sedangkan dalam sistem Tata Negara menurut UUD 1945 (sebelum amandemen) dinyatakan bahwa kedaulatan sepenuhnya berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR. Setelah dilakukan amandemen UUD 1945 maka kedaulatan sepenuhnya berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar.
2. Eksistensi Kepolisian Republik Indonesia dalam perjalannya mengalami berbagai macam perubahan seiring dengan perubahan ketatanegaraan dan sistem pemerintahan di Indonesia, yang berpengaruh pada keberadaan Polri dari tugas serta wewenang kepolisian yang dirumuskan secara tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan, baik yang mengatur secara khusus maupun secara umum, namun demikian kepolisian merupakan suatu lembaga yang memiliki fungsi vi-

tal, artinya fungsi tersebut dibutuhkan dan melekat dalam kehidupan manusia. Berdasarkan isi dan muatannya peraturan perundang-undangan yang mengatur tugas dan wewenang kepolisian secara khusus berkaitan dengan proses penegakan hukum dan mengatur internal organisasi, sedangkan secara umum meliputi tugas dan wewenang sebagai pengayom, pelindung dan pelayan kepada masyarakat.

3. Kedudukan Polri dalam sejarahnya mengalami berbagai perubahan kedudukan mulai berada di bawah Presiden, kemudian di bawah Departemen dalam Negeri sampai berada di bawah panglima ABRI dan akhirnya kembali berada di bawah Presiden. Dengan perubahan eksistensi dan kedudukan tersebut maka membawa pula pada perubahan doktrin dan pendidikan Polri, dan hal ini juga berpengaruh pada aplikasi kinerja Polri di masyarakat.
4. Polri bila dikaitkan dengan prinsip pemerintahan yang baik atau *good governance*, sangat berkaitan karena konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut dapat terwujud jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, rensponsif, partisipatif, taat pada ketentuan hukum (*rule of law*), berorientasi pada konsensus, adanya kebersamaan, akuntabilitas dan memiliki visi yang strategis. Fungsi kepolisian dalam kerangka *good governance* dikaitkan dengan suatu keadaan atau kondisi yang memungkinkan pemerintahan telah dijalankan sesuai asas dan konsep *good governance*, sehingga keadaan pemerintah (termasuk institusi Polri) telah tertata, teratur, tertib, bersih, tanpa cacat, baik dan cukup berwibawa.
5. Peningkatan profesionalisme Polri perlu ditingkatkan melalui pendidikan maupun pelatihan yang rutin. Di samping itu juga merupakan suatu pengkhususan (spesialisasi) yang mempersyaratkan pendidikan formal yang dapat dipertanggungjawabkan. Profesi Polri memiliki standar persyaratan yang ketat untuk masuk, dan merupakan suatu organisasi yang mampu mengembangkan sendiri suatu pengetahuan teoritis. Profesionalisme Polri akan mampu menjadikan segenap anggotanya untuk menjalankan tugas secara profesional sesuai harapan masyarakat.

6. Kewenangan dan tanggung jawab Polri di dalam organisasi telah mengalami perubahan Undang-undang, antara lain menurut Undang-undang Nomor 13 tahun 1961 Polri sepenuhnya di bawah ABRI baik struktur maupun pendidikan. Menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 Polri secara struktur masih di bawah ABRI namun secara pendidikan sudah dapat mengembangkan ilmunya di luar militer walaupun kurikulum masih mengacu pada sifat pertahanan dan keamanan (Hankam). Yang terbaru menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Polri sepenuhnya mandiri baik secara struktur maupun kurikulum pendidikan dan pertanggungjawabannya langsung di bawah Presiden.

## 5.2.Saran

1. Polri sebagai organisasi yang mandiri diharapkan bekerja dengan Profesional, wajib ditunjukkan adanya perilaku keteladanan yang positif dan non-KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) oleh pimpinan tingkat bawah sampai atas.
2. Melakukan revisi peraturan Perundang-undangan yang mengatur kedudukan Polri di bawah Presiden, antara lain Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000, Keputusan Presiden No.mor 70 Tahun 2000 serta membentuk Kementerian Keamanan yang dipimpin Menteri keamanan yang membawahi langsung lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia.
3. Perlunya pengawasan dalam pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mana kewenangannya begitu luas sehingga diperlukan pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan dalam tugas.
4. Diperlukannya peningkatan Sumber Daya Manusia Kepolisian di tingkat pendidikan maupun setelah pendidikan karena tugas Polri sangat memerlukan profesionalitas terutama di bidang Hukum.
5. Dalam rangka peningkatan kualitas profesi anggota Polri agar terjadi secara merata maka dibutuhkan mutasi dari dan di antara

kasatuan meliputi Polda secara selektif untuk pelatihan dengan masalah yang berbeda-beda.

6. Perlu dijalin kerjasama dengan kepolisian negara-negara tetangga dalam menangani kasus-kasus yang berkembang antar negara, dan selalu melakukan studi banding untuk mengukur tingkat profesionalitas anggota dan SDM dengan peralatan teknologi yang dimiliki Polri.
7. Rekrutmen anggota Polri dilakukan dengan melibatkan unsur mahasiswa yang berprestasi dan LSM agar mendapatkan anggota Polri dengan kualitas profesionalisme yang benar-benar bersih dari kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN).
8. Perlu dibentuk Undang-undang yang mengatur secara khusus tentang Perlindungan dalam Penyelenggaraan Kepolisian Negara yang pendekatannya pada perlindungan hak asasi anggota Polri.
9. Untuk menuju terwujudnya kepolisian sipil atau agar Polri tidak bersikap militer dan modern lebih berorientasi pada masyarakat yang dilayani, maka penjenjangan organisasi Polri perlu disederhanakan sehingga tidak berkesan birokratis dan berbelit-belit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan menambah kesatuan baru pada jenjang ke bawah yang dapat langsung menyentuh masyarakat, sehingga masyarakat akan mudah menjangkau dan cepat mendapatkan pelayanan kepolisian sewaktu-waktu membutuhkan.
10. Sejarah yang melatarbelakangi reformasi pemerintahan di Indonesia pasca jatuhnya rezim orde baru ternyata berhasil mengantarkan Polri keluar dari institusi ABRI/TNI, sehingga dapat menjalankan tugas secara independen dan profesional. Reformasi Polri tidak merupakan tujuan tetapi sebagai proses bagi terwujudnya institusi Polri modern yang berjiwa sipil dengan meninggalkan gaya militer yang cenderung mengedepankan penggunaan kekerasan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari secara berlebihan, untuk kemudian beralih dengan menggunakan pendekatan ke masyarakat secara kemanusiaan. Hal demikian menandakan bahwa jika Polri semakin kurang menggunakan kekerasan dalam menjalankan tugas maka semakin profesional polisi di mata masyarakat.

11. Peningkatan Profesionalisme Polri hanya dapat dicapai melalui pendidikan dan pelatihan, serta pendalaman pengalaman tugas di kalangan kepolisian, upaya untuk membangun profesionalisme Polri dilakukan melalui perbaikan mutu profesionalisme Polri, yang dilakukan oleh pimpinan Polri dengan telah ditetapkan langkah-langkah antara lain:
- a) Meningkatkan pengetahuan anggota Polri melalui kerja sama pemerintah RI dan Polri dengan negara maju dalam upaya meningkatkan kualitas SDM Polri sesuai profesi masing-masing anggota.
  - b) Penataran pengawasan melekat kepada eselon pimpinan di lingkungan Polri dengan tujuan untuk terciptanya mekanisme pengawasan baik dan efektif di lingkungan kerjanya.
  - c) Memperluas penataran pembinaan mental ke seluruh jajaran anggota Polri dengan harapan dapat menciptakan motivasi untuk berperilaku sebagai polisi yang profesional, bertanggung jawab, bersih dan berwibawa serta menjunjung tinggi kejujuran, kebenaran dan keadilan.
  - d) Pengawasan fungsional yang dilakukan oleh Irjen Polri dan Irpolda yang bertugas antara lain menyelenggarakan pengawasan dan pemeriksaan di bidang pembinaan kesiapsiagaan operasional serta menyelenggarakan penegakan hukum atas setiap pelanggaran disiplin dan pelanggaran tata tertib oleh anggota Polri.
  - e) Mengambil tindakan hukum sesuai tindakan disiplin oleh Ankuam (atasan yang berhak menghukum) serta mengajukan ke sidang pengadilan oleh Provost terhadap kasus-kasus pelanggaran hukum pidana yang dilakukan oleh anggota Polri.



## DAFTAR BACAAN

- Aaron, Thomas J., *Control of Police Discretion*, Charles C. Thomas, Springfield, 1960.
- Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, Media Sarana Press, Jakarta, 1986.
- Abdussalam, R., *Penegakan Hukum di Lapangan oleh Polri*, Dinas Hukum Polri, Jakarta, 1997.
- Addink, G.H., *Principles of Good Governance*, Utrecht Uni-versity, the Netherlands, 2003
- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum*, Pustaka Prima, Jakarta, 1988.
- Arsyad, A. Mukti, dkk, *Amandemen UUD 1945 Antara Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, Cet. Kedua, 2000.
- Asmara, Galang, Disertasi judul: *Kedudukan dan Fungsi Lembaga Om□ budsman Ditinjau dari Sistem Pemerintah dan Sistem Pelindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Program Pascasarjana Unair Surabaya, 2003.
- Asshiddiqie, Jimly, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional pada Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakaarta, 1998.
- Atmasasmita, Romli, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2001.
- Atmosudirdjo, S. Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indone-sia, Jakarta, 1994.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995.

- Bachtiar, Harsja W., *Ilmu Kepolisian*, Gramedia, Jakarta, 1994
- , *Ilmu Kepolisian Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan Yang Baru*, Grasindo, Jakarta, 1994.
- Basah, Sjachran, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armi: Bandung, 1986.
- , *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Cet. 3, Bandung, 1997.
- Bayley, David H, *Police For The Future*, Oxford University Press Inc, New York, 1994.
- , *Police For The Future* disadur oleh Koenarto dan Ny. Nur Khobibah M. Arief Demyanti, *Polisi Masa Depan*. Cipta Manunggal, Jakarta, 1998.
- Brotodiredjo, Soebroto, *Asas-Asas Wewenang Kepolisian. Sedikit tentang Hukum Kepolisian di Indonesia Menyongsong Undang-Undang Kepolisian Yang Baru*. Bunga Rampai, PTIK Jakarta, 1984.
- Bruggink, J.J.H., alih bahasa Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Budiardjo, Meriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1988.
- Parker, L. Craig, Jr. *The Japanese Police System Today, An American Perspective*, disadur oleh Kunarto dan Hariadi Kuswaryono, *Sistem Kepolisian Jepang Saat Ini*, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998.
- Poerwodarminto, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Cet. Ke-IX, Jakarta, 1986.
- Poespoprodjo, W., *Filsafat Moral Kesusilaan Teori dan Praktek*, Pustaka Grafika, Bandung, 1998.
- Prasetyo, Eko dkk, *Polisi Masyarakat dan Negara*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 1995.
- Prins, W.F. dan R. Kosim Adisapoetro, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik*, Eresco Jakarta Cet. Ke-2, Bandung, 1981.
- Purbopranoto, Kuntjoro, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1981.
- Rahardjo, Satjipto, *Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002.

- Rahardjo, Satjipto dan Anton Tabah, *Polisi: Pelaku dan Pemikir*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.
- Rasjidi, Lili, *Filsafat Hukum Apakah Hukum Itu?*, Remaja Rusdhakarya, Bandung, Cet. Ke-6, 1993.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.
- Romijn, HJ, *Administratiefrecht Hand[en] Leerboek*, Mooerman's Periodieke Pers N.V, Den Haag, 1934.
- Sadjiono, *Mengenal Hukum Kepolisian, Perspektif Kedudukan dan Hubungannya dalam Hukum Adminitrasi*, Laksbang Mediatama, Surabaya 2006.
- Salim, Peter, *The Contemporary English[ndonesian Dictio[nary]*, Modern English Press, Sevent Edition, Jakarta, 1996.
- Salomon, Robert C. dan Ando Karo-Karo, *Etika Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta, 1987.
- Shaw, Martin, *Post Military Society: Militerism, Demilitarization and War at the End of the Twentiet Century*, Politie Press, 1991 diterjemahkan Imam Baehaqie, *Bebas Dari Militer*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Sitompul, D.P.M. dan Syah Perenong, Edward, *Hukum Kepolisian di Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1985.
- Smith, Bruce, *Police System in The United States*, New York: Haper and Row, Second Edition, 1960.
- Soemantri, Sri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Jurusan Hukum Tata Negara Fak. Hukum UII, Yogyakarta, 1987.
- , *Sistem[ Sistem Pemerintahan Negara Asean*, Transito, Bandung, 1976.
- Sri Djatmiati, Tatiek, Disertasi *Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004.
- Subagio, M. dan Slamet Supriatna, *Dasar[Dasar Ilmu Hukum*, Akademika Pressindo CV., Jakarta, 1987.
- Sudarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Suhino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1986.

- Suhardi, Gunarto, *Kedudukan dan Wewenang Lembaga Pengurusan Piutang Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi*, Ringkasan Disertasi, Unair Surabaya, 2000.
- Sujata, Anton et al, *Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002.
- Sumarto, Hafifah Sj., *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003.
- Sunny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.
- Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Gremadia, Jakarta, 1999.
- Syafie, Inu Kencana, *Ilmu Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997.
- Tabah, Anton, *Patroli Polisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.
- , *Membangun Polri Yang Kuat (Belajar Dari Macan-Macan Asia)*, Mitra Hardhasuma, Jakarta, 2001.
- , *Menatap Dengan Mata Hati Polisi Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.
- Tanudjaja, R. Memet dkk, *Sejarah Kepolisian di Indonesia*, Mabes Polri, Jakarta, 1999.
- Thibault, Edward A. et.al, *Proactive Police Management* disadur oleh Kunarto dkk, *Manajemen Kepolisian Proaktif*, Cita Manunggal, Jakarta, 2001.
- Thoha, Miftah, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Rajawali, Jakarta, Cet. Kelima, 1992.
- , *Perspektif Perilaku Organisasi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Trend Burrow, Alvina, *The Basic Dictionary of American English*, New York, Rinchard and Winston Inc. 1966.
- Walker, Samuel, *The Police In America an Introduction*, McGraw-Hill, Inc, Second Edition, New York, 1992.
- Wasistiono, Sadu, *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Set.ke-tiga, Bandung, 2003.
- , *Kapita Selektta Managemen Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Cet.ke-4, Bandung, 2003.

Widodo, Joko, *Good Governance Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas Dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya, 2001.

Witman, Sheperd L. & John J. Wuest, *Comparative Government Visualized*, Littlefields, Adam & Co, New Jersey, 1963.

Yusuf, Gary R., *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1987.

### **Kamus:**

*The New Encyclopedia Britanica Inc*, Robert P. Gwinn et.al, Volume 4, 15<sup>th</sup> Edition, Chicago, 1990.

*The Encyclopedia Americana*, Americana Corporation, New York, 1977.

Dep.Dik.Bud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1994.

*Black's Law Dictionary*, editor Bryan A. Garner (Editor in Chief), Copyright @ 1999, By West Group St. Paul MN.

*Kamus Ilmiah Populere*, Editor Pius A. Partanto dan M. Dahlan Al Barry, Arkola, Surabaya, 1994.

*Kamus Umum Bahasa Indonesia*, editor W.J.S. Poerwodarminto, Balai Pustaka, Cet. Ke-IX, Jakarta, 1986.

### **Makalah:**

- Kumpulan Makalah Lokakarya Profesionalisme Dan Kemandirian Polri, Asosiasi Pengajar Hukum Pidana dan Kriminologi Indonesia (ASPEHUPIKI) Forum Komunikasi Kriminologi (FORKKRIM) Ikatan Penasehat Hukum Indonesia IPHI) di Hotel Horison, Bandung, 3-4 Agustus 1998.
- Kumpulan Makalah Seminar Hukum Nasional Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (*Civil Society*), Badan Pembina Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta 12-15 Oktober 1999.
- Reformasi Menuju Polri Yang Profesional, Mabes Polri, Jakarta 1999.

- Seminar ABRI Peran ABRI abad XXI, Bandung, September 1998.
- Seminar Hukum Nasional ke-7 Jakarta, 1999.
- Makalah Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problem, and Challenges, diselenggarakan CSIS, Jakarta Nopember 7, 1999.
- Makalah Diskusi Panel dengan Tema Mengkritisi dan Sosialisasi RUU Ombudsman, diselenggarakan oleh Om-budsman Nasional bekerjasama dengan Forum Diskusi Hukum Bandung dan Fak. Hukum Universitas Pajajaran, Bandung tanggal 17 September 2001.
- Makalah Komisi Ombudsman Nasional di Tengah Struktur Kelembagaan Negara Indonesia, disampaikan dalam Semi-nar Non-Judicial Rights Commissions in a Comparative Perspektive, Kerjasama Unair - Universiteit Utrecht, Surabaya 15-17 April 2004.

### **Jurnal:**

- Jurnal Polisi Indonesia, Tahun 2 April 2000 - September 2000, Program Pascasarjana Kajian Ilmu Kepolisian UI Bekerjasama Dengan Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Jurnal Police Watch, edisi 05 / November 2000.
- Jurnal Police Watch, edisi 09/Maret 2001.
- Jurnal Hukum dan Kekuasaan, editor: Dahlan Thaib dan Mila Karmila Adi, Fak Hukum UII Yogyakarta, Cetakan ke 1,1998.
- Majalah "YURIDIKA", Majalah Fakultas Hukum Univer-sitas Airlangga No. 4 Tahun VII, Juli-Agustus 1993.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 Tentang Ketentuan Pokok Polri

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 Tentang Polri

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Polri

Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 Tentang pembagian peran tugas TNI dan Polri

Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2002 Tentang Fungsi Polri

Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 Tentang Tata Kerja Polri.



**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**  
**NOMOR 2 TAHUN 2002**  
**TENTANG**  
**KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA**  
**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**  
**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

- Menimbang :
- a. bahwa keamanan dalam negeri merupakan syarat utama mendukung terwujudnya masyarakat madani yang adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. bahwa pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
  - c. bahwa telah terjadi perubahan paradigma dalam sistem ketatanegaraan yang menegaskan pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing;
  - d. bahwa Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sudah tidak memadai dan perlu diganti untuk disesuaikan dengan pertumbuhan dan perkembangan hukum serta ketatanegaraan Republik Indonesia;
  - e. sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, c, dan d, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- Mengingat :
- 1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 30 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia;

3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia;
4. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3890);

Dengan persetujuan bersama antara  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
DAN

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG KEPOLISIAN NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA.

## BAB I

### KETENTUAN UMUM

#### Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Kepolisian adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia.
3. Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berdasarkan undang-undang memiliki wewenang umum Kepolisian.
4. Peraturan Kepolisian adalah segala peraturan yang dikeluarkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
5. Keamanan dan ketertiban masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbina-nya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal,

- mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.
6. Keamanan dalam negeri adalah suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.
  7. Kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat dan/atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri.
  8. Penyelidik adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penyelidikan.
  9. Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang.
  10. Penyidik adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.
  11. Penyidik Pegawai Negeri Sipil adalah pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang berdasarkan peraturan perundang-undangan ditunjuk selaku penyidik dan mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana dalam lingkup undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.
  12. Pembantu adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang diangkat oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan syarat kepangkatan dan diberi wewenang tertentu dalam melakukan tugas penyidikan yang diatur dalam undang-undang.
  13. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya.
  14. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kapolri adalah pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penanggung jawab penyelenggaraan fungsi kepolisian.

## Pasal 2

Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

### Pasal 3

- (1) Pengemban fungsi kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh:
  - a. kepolisian khusus;
  - b. penyidik pegawai negeri sipil; dan/atau
  - c. bentuk-bentuk pengamanan swakarsa.
- (2) Pengemban fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a, b, dan c, melaksanakan fungsi kepolisian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

### Pasal 4

Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan 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.

### Pasal 5

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.
- (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah Kepolisian Nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

## BAB II

### SUSUNAN DAN KEDUDUKAN KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

### Pasal 6

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan peran dan fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan 5 meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia.
- (2) Dalam rangka pelaksanaan peran dan fungsi kepolisian, wilayah negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (3) Ketentuan mengenai daerah hukum sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 7

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

Pasal 8

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden.
- (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 9

- (1) Kapolri menetapkan, menyelenggarakan, dan mengendalikan kebijakan teknis kepolisian.
- (2) Kapolri memimpin Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab atas:
  - a. penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian dalam rangka pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan
  - b. penyelenggaraan pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 10

- (1) Pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia di daerah hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian secara hierarki.
- (2) Ketentuan mengenai tanggung jawab secara hierarki sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.

Pasal 11

- (1) Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diajukan oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat disertai dengan alasannya.
- (3) Persetujuan atau penolakan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap usul Presiden sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus diberikan dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal surat Presiden diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak memberikan jawaban dalam

waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

- (5) Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (6) Calon Kapolri adalah Perwira Tinggi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang masih aktif dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karier.
- (7) Tata cara pengusulan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), (2), dan (6) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
- (8) Ketentuan mengenai pengangkatan dan pemberhentian dalam jabatan selain yang dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.

#### Pasal 12

- (1) Jabatan penyidik dan penyidik pembantu adalah jabatan fungsional yang pejabatnya diangkat dengan Keputusan Kapolri.
- (2) Jabatan fungsional lainnya di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia ditentukan dengan Keputusan Kapolri.

### BAB III

#### TUGAS DAN WEWENANG

#### Pasal 13

Tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

- a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. menegakkan hukum; dan
- c. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

#### Pasal 14

- (1) Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:
  - a. melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
  - b. menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
  - c. membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
  - d. turut serta dalam pembinaan hukum nasional;

- e. memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
  - f. melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa;
  - g. melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
  - h. menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;
  - i. melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
  - j. melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
  - k. memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf f diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 15

- (1) Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang:
- a. menerima laporan dan/atau pengaduan;
  - b. membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
  - c. mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
  - d. mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
  - e. mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
  - f. melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
  - g. melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
  - h. mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;

- i. mencari keterangan dan barang bukti;
  - j. menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional;
  - k. mengeluarkan surat izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
  - l. memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain, serta kegiatan masyarakat;
  - m. menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.
- (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang:
- a. memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
  - b. menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
  - c. memberikan surat izin mengemudi kendaraan bermotor;
  - d. menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
  - e. memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
  - f. memberikan izin operasional dan melakukan pengawasan terhadap badan usaha di bidang jasa pengamanan;
  - g. memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang teknis kepolisian;
  - h. melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan memberantas kejahatan internasional;
  - i. melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait;
  - j. mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional;
  - k. melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.
- (3) Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) huruf a dan d diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 16

- (1) Dalam rangka menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan 14 di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia

berwenang untuk:

- a. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan;
  - b. melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidikan;
  - c. membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
  - d. menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
  - e. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
  - f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
  - g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
  - h. mengadakan penghentian penyidikan;
  - i. menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
  - j. mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi yang berwenang di tempat pemeriksaan imigrasi dalam keadaan mendesak atau mendadak untuk mencegah atau menangkal orang yang disangka melakukan tindak pidana;
  - k. memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik pegawai negeri sipil serta menerima hasil penyidikan penyidik pegawai negeri sipil untuk diserahkan kepada penuntut umum; dan
  - l. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.
- (2) Tindakan lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf l adalah tindakan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan jika memenuhi syarat sebagai berikut:
- a. tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
  - b. selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
  - c. harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
  - d. pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa; dan
  - e. menghormati hak asasi manusia.

#### Pasal 17

Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia menjalankan tugas dan wewenangnya di seluruh wilayah negara Republik Indonesia, khususnya di daerah hukum pejabat yang bersangkutan ditugaskan sesuai dengan peraturan

perundang-undangan.

#### Pasal 18

- (1) Untuk kepentingan umum pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan, serta Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

#### Pasal 19

- (1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.
- (2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Kepolisian Negara Republik Indonesia mengutamakan tindakan pencegahan.

### BAB IV

#### ANGGOTA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

#### Pasal 20

- (1) Pegawai Negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia terdiri atas:
  - a. anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan
  - b. Pegawai Negeri Sipil.
- (2) Terhadap Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian.

#### Pasal 21

- (1) Untuk diangkat menjadi anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia seorang calon harus memenuhi syarat sekurang-kurangnya sebagai berikut:
  - a. warga negara Indonesia;
  - b. beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
  - c. setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - d. berpendidikan paling rendah Sekolah Menengah Umum atau yang

- sederajat;
- e. berumur paling rendah 18 (delapan belas) tahun;
  - f. sehat jasmani dan rohani;
  - g. tidak pernah dipidana karena melakukan suatu kejahatan;
  - h. berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela; dan
  - i. lulus pendidikan dan pelatihan pembentukan anggota kepolisian.
- (2) Ketentuan mengenai pembinaan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.

#### Pasal 22

- (1) Sebelum diangkat sebagai anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, seorang calon anggota yang telah lulus pendidikan pembentukan wajib mengucapkan sumpah atau janji menurut agamanya dan kepercayaannya itu.
- (2) Ketentuan mengenai tata cara pengambilan sumpah atau janji sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.

#### Pasal 23

Lafal sumpah atau janji sebagaimana diatur dalam Pasal 22 adalah sebagai berikut:

“Demi Allah, saya bersumpah/berjanji: bahwa saya, untuk diangkat menjadi anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, akan setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Tri Brata, Catur Prasatya, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah yang sah;

bahwa saya, akan menaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan melaksanakan kedinasan di Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dipercayakan kepada saya dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab;

bahwa saya, akan senantiasa menjunjung tinggi kehormatan negara, Pemerintah, dan martabat anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, serta akan senantiasa mengutamakan kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara daripada kepentingan saya sendiri, seseorang atau golongan;

bahwa saya, akan memegang rahasia sesuatu yang menurut sifatnya atau menurut perintah harus saya rahasiakan;

bahwa saya, akan bekerja dengan jujur, tertib, cermat dan bersemangat untuk kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak akan

menerima pemberian berupa hadiah dan/atau janji-janji baik langsung maupun tidak langsung yang ada kaitannya dengan pekerjaan saya”.

#### Pasal 24

- (1) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia menjalani dinas keanggotaan dengan ikatan dinas.
- (2) Ketentuan mengenai ikatan dinas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

#### Pasal 25

- (1) Setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia diberi pangkat yang mencerminkan peran, fungsi dan kemampuan, serta sebagai keabsahan wewenang dan tanggung jawab dalam penugasannya.
- (2) Ketentuan mengenai susunan, sebutan, dan keselarasan pangkat-pangkat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.

#### Pasal 26

- (1) Setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia memperoleh gaji dan hak-hak lainnya yang adil dan layak.
- (2) Ketentuan mengenai gaji dan hak-hak lainnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 27

- (1) Untuk membina persatuan dan kesatuan serta meningkatkan semangat kerja dan moril, diadakan peraturan disiplin anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (2) Ketentuan mengenai peraturan disiplin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 28

- (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.
- (2) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih.
- (3) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Pasal 29

- (1) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk pada kekuasaan peradilan umum.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 30

- (1) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak dengan hormat.
- (2) Usia pensiun maksimum anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia 58 (lima puluh delapan) tahun dan bagi anggota yang memiliki keahlian khusus dan sangat dibutuhkan dalam tugas kepolisian dapat dipertahankan sampai dengan 60 (enam puluh) tahun.
- (3) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

BAB V

PEMBINAAN PROFESI

Pasal 31

Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya harus memiliki kemampuan profesi.

Pasal 32

- (1) Pembinaan kemampuan profesi pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia diselenggarakan melalui pembinaan etika profesi dan pengembangan pengetahuan serta pengalamannya di bidang teknis kepolisian melalui pendidikan, pelatihan, dan penugasan secara berjenjang dan berlanjut.
- (2) Pembinaan kemampuan profesi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.

Pasal 33

Guna menunjang pembinaan profesi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 dilakukan pengkajian, penelitian, serta pengembangan ilmu dan teknologi kepolisian.

Pasal 34

- (1) Sikap dan perilaku pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia terikat pada Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (2) Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menjadi

pedoman bagi pengemban fungsi kepolisian lainnya dalam melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di lingkungannya.

- (3) Ketentuan mengenai Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur dengan Keputusan Kapolri.

#### Pasal 35

- (1) Pelanggaran terhadap Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia oleh pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia diselesaikan oleh Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (2) Ketentuan mengenai susunan organisasi dan tata kerja Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur dengan Keputusan Kapolri.

#### Pasal 36

- (1) Setiap pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dan pengemban fungsi kepolisian lainnya wajib menunjukkan tanda pengenal sebagai keabsahan wewenang dan tanggung jawab dalam mengemban fungsinya.
- (2) Ketentuan mengenai bentuk, ukuran, pengeluaran, pemakaian, dan penggunaan tanda pengenal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Kapolri.

### BAB VI

#### LEMBAGA KEPOLISIAN NASIONAL

#### Pasal 37

- (1) Lembaga kepolisian nasional yang disebut dengan Komisi Kepolisian Nasional berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.
- (2) Komisi Kepolisian Nasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan Keputusan Presiden.

#### Pasal 38

- (1) Komisi Kepolisian Nasional bertugas:
  - a. membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan
  - b. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Komisi Kepolisian Nasional berwenang untuk:
  - a. mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran

- kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengembangan sumber daya manusia Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan pengembangan sarana dan prasarana Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- b. memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang profesional dan mandiri; dan
  - c. menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.

Pasal 39

- (1) Keanggotaan Komisi Kepolisian Nasional terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, seorang Sekretaris merangkap anggota dan 6 (enam) orang anggota.
- (2) Keanggotaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berasal dari unsur-unsur pemerintah, pakar kepolisian, dan tokoh masyarakat.
- (3) Ketentuan mengenai susunan organisasi, tata kerja, pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Kepolisian Nasional diatur dengan Keputusan Presiden.

Pasal 40

Segala pembiayaan yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas Komisi Kepolisian Nasional dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

BAB VII

BANTUAN, HUBUNGAN, DAN KERJA SAMA

Pasal 41

- (1) Dalam rangka melaksanakan tugas keamanan, Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat meminta bantuan Tentara Nasional Indonesia yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Dalam keadaan darurat militer dan keadaan perang, Kepolisian Negara Republik Indonesia memberikan bantuan kepada Tentara Nasional Indonesia sesuai dengan peraturan perundangan-undangan.
- (3) Kepolisian Negara Republik Indonesia membantu secara aktif tugas pemeliharaan perdamaian dunia di bawah bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa.

#### Pasal 42

- (1) Hubungan dan kerja sama Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan badan, lembaga, serta instansi di dalam dan di luar negeri didasarkan atas sendi-sendi hubungan fungsional, saling menghormati, saling membantu, mengutamakan kepentingan umum, serta memperhatikan hierarki.
- (2) Hubungan dan kerja sama di dalam negeri dilakukan terutama dengan unsur-unsur pemerintah daerah, penegak hukum, badan, lembaga, instansi lain, serta masyarakat dengan mengembangkan asas partisipasi dan subsidiaritas.
- (3) Hubungan dan kerja sama luar negeri dilakukan terutama dengan badan-badan kepolisian dan penegak hukum lain melalui kerja sama bilateral atau multilateral dan badan pencegahan kejahatan baik dalam rangka tugas operasional maupun kerja sama teknik dan pendidikan serta pelatihan.
- (4) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), (2), dan (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### BAB VIII

#### KETENTUAN PERALIHAN

#### Pasal 43

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku :

- a. semua peraturan perundang-undangan yang merupakan pelaksanaan mengenai Kepolisian Negara Republik Indonesia dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.
- b. tindak pidana yang dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang sedang diperiksa baik di tingkat penyidikan maupun pemeriksaan di pengadilan militer dan belum mendapat putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan peradilan militer.
- c. tindak pidana yang dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang belum diperiksa baik di tingkat penyidikan maupun pemeriksaan di pengadilan militer berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan di lingkungan peradilan umum.

#### BAB IX

#### KETENTUAN PENUTUP

#### Pasal 44

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3710) dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 45

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal 8 Januari 2002  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,  
ttd  
MEGAWATI SOEKARNOPUTRI

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 8 Januari 2002  
SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,  
ttd  
BAMBANG KESOWO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2002 NOMOR 2

**PENJELASAN  
ATAS  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 2 TAHUN 2002  
TENTANG  
KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA**

**I. UMUM**

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia sebelum Undang-Undang ini berlaku adalah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara

Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3710) sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2289).

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia telah memuat pokok-pokok mengenai tujuan, kedudukan, peranan dan tugas serta pembinaan profesionalisme kepolisian, tetapi rumusan ketentuan yang tercantum di dalamnya masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1988 (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3368), dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 4, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3369) sehingga watak militernya masih terasa sangat dominan yang pada gilirannya berpengaruh pula kepada sikap perilaku pejabat kepolisian dalam pelaksanaan tugasnya di lapangan.

Oleh karena itu, Undang-Undang ini diharapkan dapat memberikan penegasan watak Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Tri Brata dan Catur Prasatya sebagai sumber nilai Kode Etik Kepolisian yang mengalir dari falsafah Pancasila.

Perkembangan kemajuan masyarakat yang cukup pesat, seiring dengan merebaknya fenomena supremasi hukum, hak asasi manusia, globalisasi, demokratisasi, desentralisasi, transparansi, dan akuntabilitas, telah melahirkan berbagai paradigma baru dalam melihat tujuan, tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya menyebabkan pula tumbuhnya berbagai tuntutan dan harapan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang makin meningkat dan lebih berorientasi kepada masyarakat yang dilayaninya.

Sejak ditetapkannya Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR 2000, maka secara konstitusional telah terjadi perubahan yang menegaskan rumusan tugas, fungsi, dan peran Kepolisian Negara Republik Indonesia serta pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peran dan fungsi masing-

masing.

Undang-Undang ini telah didasarkan kepada paradigma baru sehingga diharapkan dapat lebih memantapkan kedudukan dan peranan serta pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai bagian integral dari reformasi menyeluruh segenap tatanan kehidupan bangsa dan negara dalam mewujudkan masyarakat madani yang adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua, Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, keamanan dalam negeri dirumuskan sebagai format tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan secara konsisten dinyatakan dalam perincian tugas pokok yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat. Namun, dalam penyelenggaraan fungsi kepolisian, Kepolisian Negara Republik Indonesia secara fungsional dibantu oleh kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa melalui pengembangan asas subsidiaritas dan asas partisipasi.

Asas legalitas sebagai aktualisasi paradigma supremasi hukum, dalam Undang-Undang ini secara tegas dinyatakan dalam perincian kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Namun, tindakan pencegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam hal ini setiap pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan diskresi, yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri.

Oleh karena itu, Undang-Undang ini mengatur pula pembinaan profesi dan kode etik profesi agar tindakan pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat dipertanggungjawabkan, baik secara hukum, moral, maupun secara teknik profesi dan terutama hak asasi manusia.

Begitu pentingnya perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia karena menyangkut harkat dan martabat manusia, Negara Republik Indonesia telah membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang ratifikasi Konvensi menentang penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia, Undang-Undang Nomor

39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib mempedomani dan menaati ketentuan Undang-Undang di atas.

Di samping memperhatikan hak asasi manusia dalam setiap melaksanakan tugas dan wewenangnya, setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib pula memperhatikan perundang-undangan yang berkaitan dengan tugas dan wewenangnya, antara lain Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, ketentuan perundang-undangan yang mengatur otonomi khusus, seperti Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua serta peraturan perundang-undangan lainnya yang menjadi dasar hukum pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang ini menampung pula pengaturan tentang keanggotaan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3890) yang meliputi pengaturan tertentu mengenai hak anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia baik hak kepegawaian, maupun hak politik, dan kewajibannya tunduk pada kekuasaan peradilan umum.

Substansi lain yang baru dalam Undang-Undang ini adalah diaturnya lembaga kepolisian nasional yang tugasnya memberikan saran kepada Presiden tentang arah kebijakan kepolisian dan pertimbangan dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri sesuai amanat Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, selain terkandung pula fungsi pengawasan fungsional terhadap kinerja Kepolisian Negara Republik Indonesia sehingga kemandirian dan profesionalisme Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat terjamin.

Dengan landasan dan pertimbangan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dalam kebulatannya yang utuh serta menyeluruh, diadakan penggantian atas Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang tidak hanya memuat susunan dan kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang serta peranan kepolisian, tetapi juga mengatur tentang keanggotaan, pembinaan profesi, lembaga kepolisian nasional, bantuan dan hubungan serta kerja sama dengan berbagai pihak, baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Meskipun demikian, penerapan Undang-Undang ini akan ditentukan oleh komitmen para pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap

pelaksanaan tugasnya dan juga komitmen masyarakat untuk secara aktif berpartisipasi dalam mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mandiri, profesional, dan memenuhi harapan masyarakat.

## II. PASAL DEMI PASAL

### Pasal 1

Cukup jelas

### Pasal 2

Fungsi kepolisian harus memperhatikan semangat penegakan HAM, hukum dan keadilan.

### Pasal 3

#### Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “dibantu” ialah dalam lingkup fungsi kepolisian, bersifat bantuan fungsional dan tidak bersifat struktural hierarkis.

#### Huruf a

Yang dimaksud dengan “kepolisian khusus” ialah instansi dan/atau badan Pemerintah yang oleh atau atas kuasa undang-undang (peraturan perundang-undangan) diberi wewenang untuk melaksanakan fungsi kepolisian dibidang teknisnya masing-masing.

Wewenang bersifat khusus dan terbatas dalam “lingkungan kuasa soal-soal” (zaken gebied) yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya.

Contoh “kepolisian khusus” yaitu Balai Pengawasan Obat dan Makanan (Ditjen POM Depkes), Polsus Kehutanan, Polsus di lingkungan Imigrasi dan lain-lain.

#### Huruf b

Cukup jelas

#### Huruf c

Yang dimaksud dengan “bentuk-bentuk pengamanan swakarsa” adalah suatu bentuk pengamanan yang diadakan atas kemauan, kesadaran, dan kepentingan masyarakat sendiri yang kemudian memperoleh pengukuhan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, seperti satuan pengamanan lingkungan dan badan usaha di bidang jasa pengamanan. Bentuk-bentuk pengamanan swakarsa memiliki kewenangan kepolisian terbatas dalam “lingkungan kuasa tempat” (*teritoir gebied/ruimte gebied*) meliputi lingkungan pemukiman, lingkungan kerja, lingkungan

pendidikan.

Contohnya adalah satuan pengamanan lingkungan di pemukiman, satuan pengamanan pada kawasan perkantoran atau satuan pengamanan pada pertokoan.

Pengaturan mengenai pengamanan swakarsa merupakan kewenangan Kapolri.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 4

Hak asasi manusia adalah hak dasar yang secara alamiah melekat pada setiap manusia dalam kehidupan masyarakat, meliputi bukan saja hak perseorangan melainkan juga hak masyarakat, bangsa dan negara yang secara utuh terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta sesuai pula dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam *Declaration of Human Rights*, 1948 dan konvensi internasional lainnya.

Pasal 5

Cukup jelas

Pasal 6

Ayat (1)

Wilayah Negara Republik Indonesia adalah wilayah hukum berlakunya kedaulatan Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pelaksanaan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, sehingga setiap pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat melaksanakan kewenangannya di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, terutama di wilayah dia ditugaskan.

Ayat (2)

Untuk melaksanakan peran dan fungsinya secara efektif dan efisien, wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan memperhatikan luas wilayah, keadaan penduduk, dan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pembagian daerah hukum tersebut diusahakan serasi dengan pembagian wilayah administratif pemerintahan di daerah dan perangkat sistem peradilan pidana terpadu.

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 7

Cukup jelas

Pasal 8

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden baik dibidang fungsi kepolisian preventif maupun represif yustisial. Namun demikian pertanggungjawaban tersebut harus senantiasa berdasar kepada ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga tidak terjadi intervensi yang dapat berdampak negatif terhadap pemuliaan profesi kepolisian.

Pasal 9

Ayat (1)

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai pimpinan teknis kepolisian menetapkan kebijakan teknis kepolisian bagi seluruh pengemban fungsi dan mengawasi serta mengendalikan pelaksanaannya.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 10

Cukup jelas

Pasal 11

Ayat (1)

Yang dimaksud “dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” adalah setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ayat (2)

Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap usul pemberhentian dan pengangkatan Kapolri dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat. Usul pemberhentian Kapolri disampaikan oleh Presiden dengan disertai alasan yang sah, antara lain masa jabatan Kapolri yang bersangkutan telah berakhir, atas permintaan sendiri, memasuki usia pensiun, berhalangan tetap, dijatuhi pidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Apabila Dewan

Perwakilan Rakyat menolak usul pemberhentian Kapolri, maka Presiden menarik kembali usulannya, dan dapat mengajukan kembali permintaan persetujuan pemberhentian Kapolri pada masa persidangan berikutnya.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “dua puluh hari kerja DPR-RI” ialah hari kerja di DPR-RI tidak termasuk hari libur dan masa reses.

Sedangkan yang dimaksud dengan “sejak kapan surat Presiden tersebut berlaku” ialah sejak surat Presiden diterima oleh Sekjen DPR-RI dan diterima secara administratif.

Ayat (4)

Cukup jelas

Ayat (5)

Yang dimaksud dengan “dalam keadaan mendesak” ialah suatu keadaan yang secara yuridis mengharuskan Presiden menghentikan sementara Kapolri karena melanggar sumpah jabatan dan membahayakan keselamatan negara.

Ayat (6)

Yang dimaksud dengan “jenjang kepangkatan” ialah prinsip senioritas dalam arti penyandang pangkat tertinggi dibawah Kapolri yang dapat dicalonkan sebagai Kapolri.

Sedangkan yang dimaksud dengan “jenjang karier” ialah pengalaman penugasan dari Pati calon Kapolri pada berbagai bidang profesi kepolisian atau berbagai macam jabatan di kepolisian.

Ayat (7)

Cukup jelas

Ayat (8)

Cukup jelas

## Pasal 12

Ayat (1)

Jabatan penyidik dan penyidik pembantu sebagai jabatan fungsional terkait dengan sifat keahlian teknis yang memungkinkan kelancaran pelaksanaan tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “ditentukan” adalah suatu proses intern Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menentukan jabatan fungsional lainnya

yang diperlukan di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

#### Pasal 13

Rumusan tugas pokok tersebut bukan merupakan urutan prioritas, ketiganya sama penting, sedangkan dalam pelaksanaannya tugas pokok mana yang akan dikedepankan sangat tergantung pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi karena pada dasarnya ketiga tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan. Di samping itu, dalam pelaksanaan tugas ini harus berdasarkan norma hukum, mengindahkan norma agama, kesopanan, dan kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.

#### Pasal 14

##### Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Cukup jelas

Huruf c

Cukup jelas

Huruf d

Cukup jelas

Huruf e

Cukup jelas

Huruf f

Cukup jelas

Huruf g

Ketentuan Undang-Undang Hukum Acara Pidana memberikan peranan utama kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penyelidikan dan penyidikan sehingga secara umum diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana. Namun demikian, hal tersebut tetap memperhatikan dan tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh penyidik lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

Huruf h

Penyelenggaraan identifikasi kepolisian dimaksudkan untuk kepentingan penyidikan tindak pidana dan pelayanan identifikasi non tindak pidana

bagi masyarakat dan instansi lain dalam rangka pelaksanaan fungsi kepolisian.

Adapun kedokteran kepolisian adalah meliputi antara lain kedokteran forensik, odontologi forensik, dan psikiatri forensik yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas kepolisian.

Huruf i

Cukup jelas

Huruf j

Hal ini dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebatas pengetahuan dan kemampuannya untuk kepentingan penegakan hukum, perlindungan, dan pelayanan masyarakat.

Huruf k

Cukup jelas

Huruf l

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 15

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Cukup jelas

Huruf c

Yang dimaksud dengan “penyakit masyarakat” antara lain pengemis dan pergelandangan, pelacuran, perjudian, penyalahgunaan obat dan narkoba, pemabukan, perdagangan manusia, penghisapan/praktik lintah darat, dan pungutan liar.

Wewenang yang dimaksud dalam ayat (1) ini dilaksanakan secara terakomodasi dengan instansi terkait sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “aliran” adalah semua aliran atau paham yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa antara lain aliran kepercayaan yang bertentangan dengan falsafah dasar Negara Republik Indonesia.

Huruf e

Cukup jelas

Huruf f

Tindakan kepolisian adalah upaya paksa dan/atau tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab guna mewujudkan tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketenteraman masyarakat.

Huruf g

Cukup jelas

Huruf h

Cukup jelas

Huruf i

Keterangan dan barang bukti dimaksud adalah yang berkaitan baik dengan proses pidana maupun dalam rangka tugas kepolisian pada umumnya.

Huruf j

Yang dimaksud dengan “Pusat Informasi Kriminal Nasional” adalah sistem jaringan dari dokumentasi kriminal yang memuat baik data kejahatan dan pelanggaran maupun kecelakaan dan pelanggaran lalu lintas serta registrasi dan identifikasi lalu lintas.

Huruf k

Surat Izin dan/atau surat keterangan yang dimaksud dikeluarkan atas dasar permintaan yang berkepentingan.

Huruf l

Wewenang tersebut dilaksanakan berdasarkan permintaan instansi yang berkepentingan atau permintaan masyarakat.

Huruf m

Yang dimaksud dengan “barang temuan” adalah barang yang tidak diketahui pemiliknya yang ditemukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia atau masyarakat yang diserahkan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Barang temuan itu harus dilindungi oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan ketentuan apabila dalam jangka waktu tertentu tidak diambil oleh yang berhak akan diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah menerima barang temuan

wajib segera mengumumkan melalui media cetak, media elektronik dan/ atau media pengumuman lainnya.

Ayat (2)

Huruf a

Keramaian umum yang dimaksud dalam hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 510 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yaitu keramaian atau tontonan untuk umum dan mengadakan arak-arakan di jalan umum.

Kegiatan masyarakat lainnya adalah kegiatan yang dapat membahayakan keamanan umum seperti diatur dalam Pasal 495 ayat (1), 496, 500, 501 ayat (2), dan 502 ayat (1) KUHP.

Huruf b

Cukup jelas

Huruf c

Cukup jelas

Huruf d

Kegiatan politik yang memerlukan pemberitahuan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah kegiatan politik sebagaimana diatur dalam perundang-undangan di bidang politik, antara lain kegiatan kampanye pemilihan umum (pemilu), pawai politik, penyebaran pamflet, dan penampilan gambar/lukisan bermuatan politik yang disebarakan kepada umum.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “senjata tajam” dalam Undang-Undang ini adalah senjata penikam, senjata penusuk, dan senjata pemukul, tidak termasuk barang-barang yang nyata-nyata dipergunakan untuk pertanian, atau untuk pekerjaan rumah tangga, atau untuk kepentingan melakukan pekerjaan yang sah, atau nyata untuk tujuan barang pusaka, atau barang kuno, atau barang ajaib sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12/Drt/1951.

Huruf f

Cukup jelas

Huruf g

Cukup jelas

Huruf h

Yang dimaksud dengan “kejahatan internasional” adalah kejahatan

tertentu yang disepakati untuk ditanggulangi antar negara, antara lain kejahatan narkoba, uang palsu, terorisme, dan perdagangan manusia.

Huruf i

Cukup jelas

Huruf j

Dalam pelaksanaan tugas ini Kepolisian Negara Republik Indonesia terikat oleh ketentuan hukum internasional, baik perjanjian bilateral maupun perjanjian multilateral.

Dalam hubungan tersebut Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat memberikan bantuan untuk melakukan tindakan kepolisian atas permintaan dari negara lain, sebaliknya Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat meminta bantuan untuk melakukan tindakan kepolisian dari negara lain sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan hukum dari kedua negara.

Organisasi kepolisian internasional yang dimaksud, antara lain, *International Criminal Police Organization (ICPO/Interpol)*.

Fungsi National Central Bureau ICPO-Interpol Indonesia dilaksanakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Huruf k

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 16

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Larangan kepada setiap orang untuk meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara maksudnya untuk pengamanan tempat kejadian perkara serta barang bukti.

Huruf c

Cukup jelas

Huruf d

Kewenangan ini merupakan kewenangan umum dan kewenangan dalam

proses pidana, dalam pelaksanaannya anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib menunjukkan identitasnya.

Huruf e

Cukup jelas

Huruf f

Cukup jelas

Huruf g

Cukup jelas

Huruf h

Cukup jelas

Huruf i

Yang dimaksud dengan “menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum”, termasuk tersangka dan barang buktinya.

Huruf j

Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dapat mengajukan permintaan cegah tangkal dalam keadaan mendesak atau mendadak paling rendah setingkat Kepala Kepolisian Resort, selanjutnya paling lambat dua puluh hari harus dikukuhkan oleh Keputusan Kapolri.

Huruf k

Cukup jelas

Huruf l

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 17

Cukup jelas

Pasal 18

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “bertindak menurut penilaiannya sendiri” adalah suatu tindakan yang dapat dilakukan oleh anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam bertindak harus mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 19

Cukup jelas

Pasal 20

Cukup jelas

Pasal 21

Ayat (1)

Kata “sekurang-kurangnya” dimaksudkan untuk menjelaskan sebagian persyaratan yang bersifat mutlak, karena selain yang tercantum dalam Undang-Undang ini masih ada persyaratan lain yang harus dipenuhi.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “pembinaan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia” meliputi penyediaan, pendidikan, penggunaan, perawatan dan pengakhiran dinas.

Pasal 22

Cukup jelas

Pasal 23

Kalimat pengantar dan penutup sumpah/janji bagi calon anggota yang akan disumpah/janji disesuaikan dengan agama dan kepercayaannya.

Pasal 24

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “menjalani ikatan dinas” adalah suatu kewajiban bagi anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk bekerja di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia selama kurun waktu tertentu mengaplikasikan Ilmu Pengetahuan Kepolisian yang diperoleh dari Lembaga Pendidikan Pembentukan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia melalui pengabdian kepada bangsa dan negara Republik Indonesia dengan patuh serta taat menjalankan pekerjaannya.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 25

Cukup jelas

Pasal 26

Cukup jelas

Pasal 27

Cukup jelas

Pasal 28

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “bersikap netral” adalah bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia bebas dari pengaruh semua partai politik, golongan dan dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Ayat (2)

Meskipun anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih, namun keikutsertaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menentukan arah kebijakan nasional disalurkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “jabatan di luar kepolisian” adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri.

Pasal 29

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Hal-hal yang diatur dalam Peraturan Pemerintah adalah menyangkut pelaksanaan teknis institusional.

Pasal 30

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Secara umum usia pensiun maksimum anggota Polri 58 tahun, bagi yang mempunyai keahlian khusus dapat diperpanjang sampai dengan usia 60 tahun.

Ayat (3)

Cukup jelas

Pasal 31

Cukup jelas

Pasal 32

## Ayat (1)

Pembinaan kemampuan profesi anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dilaksanakan melalui pembinaan etika profesi dan pengembangan pengetahuan serta pengalaman penugasan secara berjenjang, berlanjut, dan terpadu.

Peningkatan dan pengembangan pengetahuan dapat dilaksanakan melalui pendidikan dan pelatihan, baik di dalam maupun di luar lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, di lembaga pendidikan di dalam atau di luar negeri, serta berbagai bentuk pelatihan lainnya sepanjang untuk meningkatkan profesionalisme. Sedangkan pengalaman maksudnya adalah meliputi jenjang penugasan yang diarahkan untuk memantapkan kemampuan dan prestasi. Tuntutan pelaksanaan tugas serta pembinaan kemampuan profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia mengharuskan adanya lembaga pendidikan tinggi kepolisian yang menyelenggarakan pendidikan ilmu kepolisian yang bersifat akademik maupun profesi dan pengkajian teknologi kepolisian.

## Ayat (2)

Cukup jelas

## Pasal 33

Cukup jelas

## Pasal 34

## Ayat (1)

Ayat ini mengamanatkan agar setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya harus dapat mencerminkan kepribadian Bhayangkara Negara seutuhnya, yaitu pejuang pengawal dan pengaman Negara Republik Indonesia. Selain itu, untuk mengabdikan diri sebagai alat negara penegak hukum, yang tugas dan wewenangnya bersangkut paut dengan hak dan kewajiban warga negara secara langsung, diperlukan kesadaran dan kecakapan teknis yang tinggi, oleh karena itu setiap anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia harus menghayati dan menjiwai etika profesi kepolisian yang tercermin dalam sikap dan perilakunya. Etika profesi kepolisian tersebut dirumuskan dalam kode etik Kepolisian Negara Republik Indonesia yang merupakan kristalisasi nilai-nilai yang terkandung dalam Tribrata dan Catur Prasatya yang dilandasi dan dijiwai oleh Pancasila.

## Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

#### Pasal 35

Ayat (1)

Mengingat dalam pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia berkaitan erat dengan hak serta kewajiban warga negara dan masyarakat secara langsung serta diikat oleh kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka dalam hal seorang anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang melaksanakan tugas dan wewenangnya dianggap melanggar etika profesi, maka anggota tersebut harus mempertanggungjawabkan perbuatannya di hadapan Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ayat ini dimaksudkan untuk pemuliaan profesi kepolisian, sedangkan terhadap pelanggaran hukum disiplin dan hukum pidana diselesaikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ayat (2)

Anggota Komisi Kode Etik Kepolisian Negara Republik Indonesia sepenuhnya anggota Polri yang masih aktif dan mengenai susunannya disesuaikan dengan fungsi dan kepankangan anggota yang melanggar kode etik.

#### Pasal 36

Ayat (1)

Tanda pengenal dimaksud guna memberikan jaminan kepastian bagi masyarakat bahwa dirinya berhadapan dengan petugas resmi.

Ayat (2)

Cukup jelas

#### Pasal 37

Cukup jelas

#### Pasal 38

Ayat (1)

Huruf a

Arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang ditetapkan Presiden merupakan pedoman penyusunan kebijakan teknis Kepolisian yang menjadi lingkup kewenangan Kapolri.

Huruf b

Cukup jelas

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas

Huruf b

Cukup jelas

Huruf c

Yang dimaksud dengan “keluhan” dalam ayat ini menyangkut penyalahgunaan wewenang, dugaan korupsi, pelayanan yang buruk, perlakuan diskriminatif, dan penggunaan diskresi yang keliru, dan masyarakat berhak memperoleh informasi mengenai penanganan keluhannya.

#### Pasal 39

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “unsur-unsur Pemerintah” ialah pejabat Pemerintah setingkat Menteri *eks officio*. Yang dimaksud dengan “pakar kepolisian” ialah seseorang yang ahli di bidang ilmu kepolisian.

Yang dimaksud dengan “tokoh masyarakat” ialah pimpinan informal masyarakat yang telah terbukti menaruh perhatian terhadap kepolisian.

Ayat (3)

Cukup jelas

#### Pasal 40

Cukup jelas

#### Pasal 41

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “tugas pemeliharaan perdamaian dunia” (*Peace Keeping Operation*) adalah tugas-tugas yang diminta oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada suatu negara tertentu dengan biaya operasional, pertanggungjawaban dan penggunaan atribut serta bendera PBB.

Pasal 42

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Hubungan kerja sama Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan pihak lain dimaksudkan untuk kelancaran tugas kepolisian secara fungsional dengan tidak mencampuri urusan instansi masing-masing.

Khusus hubungan kerja sama dengan Pemerintah Daerah adalah memberikan pertimbangan aspek keamanan umum kepada Pemerintah Daerah dan instansi terkait serta kegiatan masyarakat, dalam rangka menegakkan kewibawaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “kerja sama multilateral”, antara lain kerja sama dengan *International Criminal Police Organization* [Interpol dan *Aseanapol*.

Ayat (4)

Cukup jelas

Pasal 43

Cukup jelas

Pasal 44

Cukup jelas

Pasal 45

Cukup jelas

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 4168



Dr. Yoyok Uruk Suyono, S.H., M.Hum. lahir di kota dingin Malang, tanggal 13 Mei 1976. Penulis menyelesaikan Pendidikan dasar dan menengah di kota kelahirannya. Pendidikan Tinggi diselesaikan Penulis di Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana, Malang (2001). Di samping itu Penulis juga menempuh pendidikan di IKIP Budi Utomo Malang, lulus tahun 2007. Selanjutnya Pendidikan Magister diselesaikan Penulis di Program Magister Hukum Universitas Merdeka Malang (2007). Pendidikan Doktor

Ilmu Hukum diselesaikan Penulis di UNTAG Surabaya tahun 2010. Saat ini Penulis berkarir sebagai Dosen Fakultas Hukum dan Program Pasca Sarjana Universitas Dr. Soetomo (UNITOMO) Surabaya.

---

Eksistensi dan kedudukan Polri dalam konstelasi ketatanegaraan di Indonesia mengalami pasang surut dan tarik ulur sedemikian kuat dan dinamis. Tarik ulur atau kalau boleh dikatakan sebagai “rebutan” terhadap institusi Polri didasarkan pada anggapan bahwa siapa yang berhasil menguasai Polri akan memperkuat kekuasaan dan menaikkan prestise lembaga tersebut. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa Polri merupakan institusi sipil yang diberi kewenangan berdasarkan Undang-undang untuk bertindak keras dalam menangani gangguan keamanan dan ketertiban. Pada mulanya institusi Polri berada di bawah Depdagri, namun Polri berhasil melepaskan diri pada tanggal 1 Juli 1946 dan menjadi departemen tersendiri. Hanya saja kemudian Polri berada di bawah TNI/ABRI sebagai anak bungsu. Ketika berada di bawah asuhan TNI/ABRI karakter dan tipikal Polri tidak jauh beda dengan matra militer lainnya, TNI-AD, TNI-AU dan TNI-AL, sehingga Polri bersifat militeristik. Upaya mensipilkan Polri terus dilakukan dan berhasil pada tanggal 1 Juli 2000 di mana Polri dilepaskan dari institusi militer (TNI) kemudian menjadi institusi sipil yang berkedudukan di bawah Presiden. Hal ini diperkuat dengan lahirnya Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 yang menempatkan Polri berada di bawah kendali dan komando Presiden. Buku ini membahas eksistensi dan kedudukan Polri dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia, mulai saat kelahiran Polri sampai masa reformasi di bawah naungan UUD 1945 pasca Amandemen. Buku ini sangat berguna dan bermanfaat bagi para akademisi dan praktisi yang menaruh minat pada persoalan kepolisian di Indonesia. Di samping itu buku ini juga dapat dijadikan sebagai buku pegangan bagi setiap insan Polri agar mengetahui kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenangnya dalam menjalankan peran sebagai pemelihara Kamtibmas dan penegakan hukum di Indonesia.



Penerbit:

**C.V. ASWAJA PRESSINDO**

Anggota IKAPI No 071 / DIY / 2011

Jl. Plosokuning V No. 73, Minomartani, Yogyakarta

Telp (0274) 4462377

Email: [aswajapressindo@gmail.com](mailto:aswajapressindo@gmail.com)

Website: [www.aswajapressindo.co.id](http://www.aswajapressindo.co.id)