

BUKU HUKUM KEPOLISIAN

by Yoyok -

Submission date: 21-Feb-2020 02:28PM (UTC+0800)

Submission ID: 1261342652

File name: BUKU_HUKUM_KEPOLISIAN.doc (654.5K)

Word count: 46072

Character count: 312342

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. ² Latar Belakang

Pembentukan 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 ke waktu tetap saja terjadi. ² 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-undang¹.

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: "*Policemen are instruments of public order, but there must to be said for keeping them apart from politics and government*"².

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 main taining law and order and comba ting crime within the society*"³. **Henry Campble 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*"⁴. Di dalam kamus **Webster** diartikan lebih sempit, yakni terbatas pada *performance; the special work done by an organ structure*. Disini penekannya pada pekerjaannya saja. Pendapat lain dari **Logemann**, fungsi dilukiskan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tertentu (tetap) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara⁵.

¹ Momo Kelana dalam R. Abdussalam, *op. cit* h. 20

² Gavin Drewry, *Law, Justice and politics*, Longman, London, 1975, p. 107

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

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

⁵ Logemann, distrir 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/organs, atau
3. Polisi sebagai petugas/pejabat⁶.

Bahkan di dalam perkembangannya istilah "polisi" dapat diartikan sebagai administrasi, yakni menjalankan fungsi pemerintahan dibidang keamanan dan ketertiban hukum (*preventieverezhtzorg*). Teori *state of nature* tentang perjanjian asal mula negara yang dikemukakan oleh **Hobbes, Jonh 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 ketertiban⁷. Oleh karena itu dirumuskan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum, yakni kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara, yang salah satu tugas dan wewenangnya dibidang keamanan dan ketertiban umum⁸. Di lihat dari fungsinya, polisi menjalankan administrasi negara maupun ketatausahaan kepolisian yang berkaitan dengan surat-menyurat.

Untuk lebih memperjelas esensi fungsi kepolisian 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 di definisikan sebagai "sekelompok pekerjaan kegiatan-

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

⁷ Hobbes, Jonh Lock dan Rousseau dalam Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, Cet.2.2003,h.122-123

⁸ Bagir Manan, *ibid*

kegiatan dan usaha yang satu sama lainnya ada hubungan erat untuk melaksanakan segi-segi tugas pokok⁹.

Sjachran Basah berpendapat lain, fungsi menurut *natuurwissenschaft* mempunyai 4 (empat) arti, sedangkan dalam *geisteswissenschaft* mempunyai 3 (tiga) arti, ialah¹⁰ :

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 *geisteswissnschaft*),
3. Fungsi berarti hubungan timbal balik antara bagian dan keseluruhan (arti ketiga dari *natuurwissenschaft* dan arti kedua dari *geisteswissenschaft*),
4. Fungsi berarti werking (arti keempat dari *natuurwissenschaft* dan arti ketiga dari *geisteswissenschaft*).

Pengertian fungsi yang disitir oleh Sjachran Basah tersebut, jika dipilah antara pengertian yang dirumuskan dalam *natuurwissenschaft* dan dalam *geisteswissenschaft* 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;
 - c. Fungsi berarti pekerjaan (*werking*).

⁹ 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

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

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 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 ²⁶ melalui tugas preventif dan tugas represif.

Tugas-tugas dibidang preventif dilaksanakan dengan konsep dan pola pembinaan dalam wujud pemberian penga-yoman, 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 tehnik kepolisian, mencegah adanya Faktor Korelasi Kriminogin (FKK) tidak berkembang menjadi Police Hazard (PH) dan muncul sebagai 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 hukum¹¹. 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 ¹³ mengadakan penyidikan atas kejahatan dan pelanggaran menurut ketetapan 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 tanggungjawab khusus untuk memelihara ketertiban masyarakat dan menangani tindakan-tindakan kejahatan, baik dalam bentuk tindakan terhadap pelaku kejahatan maupun dalam bentuk upaya pencegahan kejahatan agar supaya para anggota masyarakat dapat hidup dan bekerja dalam keadaan aman dan tenteram¹².

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, disisi 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 diatas, 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 menjadi ciri khas pekerjaan kepolisian, disatu sisi harus

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

¹² Hasrya W, Bachtiar, *op.cit*.h.1

memelihara ketertiban disisi lain diharuskan memeliharanya dengan jalan 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 disatu 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 masyarakat¹³".

Dari uraian di atas dapat ditarik pemahaman secara teo-ritik, bahwa ²³ fungsi utama kepolisian adalah untuk menghentikan sesuatu yang seharusnya tidak boleh terjadi dan mendorong seseorang agar berbuat lebih baik sekarang¹⁴. Akan tetapi fungsi kepolisian secara umum dan mendasar, adalah bagian dari administrasi pemerintahan tetapi bukan administrasi pemerintahan, yang fungsinya ²³ 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

¹³ Achmad Ali, *Menguk Tabir Hukum*, Pustaka Prima, Jakarta, 1998, h. 139

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

(*bestuur*), peradilan (*rechtspraak*) dan polisi (*politie*¹⁵). 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. Dimana fungsi Polisi adalah menjalankan "*preventieve rechtszorg*", yakni memaksa penduduk suatu wilayah mentaati ketertiban hukum serta mengadakan penjagaan sebelumnya (*preventir*), menjaga tata-tertib masyarakat tetap terpelihara,¹⁶ yang oleh Donner dikatakan *preventieve rechtszorg* itu tersimpul "*bestuur*"¹⁷. Lebih lanjut Donner mengemukakan " *Wie "bestuur" en "politie" uit elkaar halt, scheidt twee zaken, 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 penghidupan sehari-hari dan yang hubungannya itu yang harus juga tetap erat)¹⁸. Dengan demikian penyelenggaraan fungsi kepolisian merupakan penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang fungsi utamanya, meliputi:

- a. Sebagai bagian dari birokrasi pengemban fungsi pemerintahan di bidang pelayanan umum dalam bentuk pemberian ijin kegiatan tertentu, izin mengemudi, pelayanan pengaturan ketertiban dan pengayom masyarakat. Didalam 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

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

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

¹⁷ Donner dalam E. Utrecht, *ibid*, h.42

¹⁸ *Ibid*

kepolisian meliputi tugas dan wewenang yang melekat pada lembaga kepolisian.

Dengan demikian hakekat fungsi ² 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 tanggungjawab 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 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"*¹⁹. 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

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

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 latarbelakang sejarah pengorganisasian kepolisian dalam masyarakat serta keaneka-ragaman 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 (*polls*).

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 korps yang dinamakan *vigiles* yang terdiri dari 7 kelompok atau *cohorts* (squads), masing-masing terdiri dari 1000 orang. Setiap *cohorts* 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 *cohorts* kepolisian, yang merupakan bagian dari Angkatan Bersenjata (*Army*), yang ditempatkan dibawah kewenangan walikota (*urbanperfect*). Polisi yang diorganisasikan dalam 3 *cohorts* ini, selain 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*²⁰). 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 keseluruh 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 di buat pada tahun 1285, di muat kodifikasi beberapa ketentuan tentang keterlibatan masyarakat dan tanggung jawab para warga dalam mengupayakan pengamanan bersama, serta memuat kewajiban seorang *constable* untuk mengadakan penuntutan dihadapan 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 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 merubah fungsi kepolisian sehingga mencakup bidang politik. Lembaga kepolisian yang diberi nama *Okhranka* tersebut

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

berubah menjadi lembaga yang sangat menakutkan masyarakat. Sesudah revolusi Bolshevik, Lenin merubah fungsi kepolisian menjadi suatu lembaga yang sangat berkuasa dan sangat terorganisasi serta memberinya nama *Cheka*. Keterlibatan polisi yang sangat kental dibidang 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 staatsver-waltiring*) 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 di bentuk dan di danai oleh masyarakatnya sendiri (*private system*), maka lembaga kepolisian di Perancis di bentuk, di danai dan dikendalikan oleh pemerintah. Pada awalnya polisi adalah pengawal raja di bidang politik (*political police of the king*), yang di bentuk untuk memastikan kepatuhan berperilaku para warga berdasarkan standard yang di tetapkan oleh raja. Dengan adanya peran polisi tersebut, maka situasi keamanan kota Paris jauh lebih aman dibandingkan keamanan kota London. Kepolisian Perancis di pimpin oleh seorang *liutenant-generale de police* yang di angkat oleh raja. Lingkup tugas dan wewenang seorang *liutenant general de police* antara lain

adalah memastikan terciptanya ketertiban umum dalam masyarakat, baik dibidang 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 Majapahit²¹.

Berdasarkan uraian kilasan sejarah terhadap diperlukan adanya lembaga kepolisian dalam masyarakat, nampak bahwa lembaga kepolisian dari waktu-kewaktu, 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. Itu sebabnya dalam sejarah perkembangan demokrasi, fungsi kepolisian semakin memperoleh penajaman, dan wacana untuk itu tetap berkembang dari waktu kewaktu.

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*

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

who are not required to be impartial and who are themselves liable to police supervision"²².

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 kompleksitas dan ke-aneka ragaman 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 Rumusan masalah

Berdasarkan pada hal-hal tersebut diatas permasalahan pokok yang akan dibahas dalam penulisan ini adalah :

1.2.1. Bagaimana eksistensi dan kedudukan Polri dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945 ?

1.2.2. Bagaimana wewenang dan tanggung jawab Polri dalam organisasi Negara Republik Indonesia setelah perubahan UUD 1945 ?

²² 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

1.3. Tujuan dan manfaat penelitian

1.3.1. Tujuan penelitian

1. Untuk mengkaji dan menganalisis Eksistensi dan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah perubahan UUD 1945.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis wewenang dan tanggung jawab Polri dan organisasi negara Republik Indonesia setelah perubahan UUD 1945.

1.3.2. Manfaat Penelitian ini adalah :

Manfaat Teoritis :

Untuk memberi sumbangan kepada perkembangan hukum khususnya hukum Kepolisian dan Organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Manfaat Praktis :

1. Untuk memberikan masukan kepada pemerintah dalam menentukan kebijakan kebijaksanaan di bidang Kepolisian.
2. Untuk memberikan masukan kepada para pengambil keputusan atau Kapolri dalam masalah organisasi Kepolisian

1.4. Metode Penelitian

1.4.1. Definisi Konseptual dan operasional

1.4.1.1. Definisi Konseptual

Dalam penelitian ini perlu dijelaskan konsep-konsep yang dipakai seperti berikut ini :

Kepolisian adalah segala hal-hwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang undangan.²³

Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah pegawai negeri pada Kepolisian Negara Republik Indonesia.²⁴

Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berdasarkan undang-undang memiliki wewenang umum Kepolisian.²⁵

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.²⁶

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 terbinanya ketetraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah dan menaggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat.²⁷

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 masyarakat²⁸

Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kapolri adalah pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penanggung jawab penyelenggaraan fungsi kepolisian.²⁹

Hukum Tata Negara (HTN) disebut juga hukum Negara (Staatsrecht), yang berarti HTN dalam arti luas (staatrecht in ruimere zin). Penggunaan

²⁴ Ibid.,pasal 1 ayat 2

²⁵ Ibid.,pasal 1 ayat 3

²⁶ Ibid, pasal 1 ayat 4

²⁷ .Ibid.,pasal 1 ayat 5

²⁸ .Ibid.,pasal 1 ayat 6

²⁹ .Ibid.,pasal 1 ayat 14

istilah hukum Negara dimaksudkan untuk membedakan arti HTN dalam arti sempit (staatrecht in engere zin).³⁰

1.4.1.2. Definisi Operasional

²⁴ Undang-undang No.2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang mengatur mengenai bagai kedudukan Polri dalam tugas, berpijak pada fungsi kepolisian sebagaimana dirumuskan dalam pasal 2 Undang-undang No.2 Tahun 2002 tentang Polri, bahwa “fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan Negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat”, menempatkan hukum kepolisian berada dalam lingkup hukum adminitrasi, karena dilihat dari optic hukum adminitrasi, sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M.Hadjon dalam analisisnya terhadap Unadang-undang tentang adminitrasi pemerintahan menegaskan, bahwa makna adminitrasi dalam konteks hukum adminitrasi adalah pemerintahan”,³¹ sehingga fungsi pemerintahan adalah fungsi adminitrasi. Dilihat dari kedudukannya di dalam tatanegara Indonesia, Polri dalam dekade perjalanannya selaluh berpindah-pindah mulai dari bertanggung jawab langsung di bawa Presiden sampai dengan dibawa kedudukan di bawa kementrian, sehingga banyak sekali perubahan mulai dari kultur sampai pembentukan pendidikan Polri.

Penyusunan penelitian untuk mengkaji kedudukan Polri dlam system ketata negaraan Republik Indonesia., oleh karena itu disamping mengkaji dari aspek yuridis perlu juga dikaji dari aspek historis dan aspek sosiologis Polri, Sehingga dapat di tarik suatu kesimpulan proposional kedudukan Polri.

³⁰ Moh.Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, cv sinar abadi 1981, Jakarta hal.22.

³¹ Philipus M.Hadjon analisis terhadap RUU Adminitrasi Pemerintahan, disampaikan dalam forum sosialisasi RUU adminitrasi pemerintahan tanggal 15 juni 2005 disurabaya.

1.4.2. Pendekatan Masalah

Dalam pembahasan permasalahan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan historis komparatif, yaitu pendekatan yang didasarkan pada sejarah khususnya yang berkaitan dengan terbentuknya kepolisian Negara Indonesia dengan perbandingan terbentuknya kepolisian negara maju. Sebagai sebuah kajian normatif maka yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder.

a. Bahan hukum primer, yaitu "bahan-bahan hukum yang mengikat."³²

Bahan hukum primer ini antara lain berupa peraturan perundang-undangan Polri, UU No.13 tahun 1961, UU No.28 Tahun 1997, UU No.2 Tahun 2002.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu' yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer."³³ Bahan hukum sekunder tersebut antara lain berupa literature-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang dikemukakan.

Penelitian ini diarahkan untuk menjawab isu Polri yang menyangkut kedudukannya dalam system ketatanegaraan Indonesia. Kajiannya diarahkan pada tiga lapisan ilmu hukum yang meliputi dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum. Model pendekatannya dengan menggunakan pendekatan undang-ung, pendekatan komparatif dan pendekatan kefilosafatan. Dari pengkajian ini dapat dilihat mengenai kedudukan kepolisian Negara Republik Indonesia dalam system ketatanegaraan Indonesia, kerangka berpikir hukum yang dipergunakan dalam pengkajian ini adalah berpikir aksiomatik dan berpikir probematik. Menurut Arief sidarta cara berpikir seperti ini disebut model berpikir probematik dan tersistematisasi.

Model berpikir aksiomatik dalam penelitian menggunakan teori, konsep maupun perundang-undangan yang berpengaruh sebagai titik

tolak. Model berpikir problematic difungsikan untuk mengungkap fakta-fakta hukum dan berbagai kasus yang dapat menunjang model berpikir aksiomatik. Dari dua model berpikir tersebut, kajiannya diarahkan untuk mengetahui kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sehingga dengan menggunakan model tersebut ketentuan yang terkait dengan obyek kajian dicari kelemahan-kelemahan serta pemecahan dalam menjawab pertanyaan hukum.³⁴

Untuk mengetahui bagaimana proposional kedudukan Polri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan melihat terbentuknya Kepolisian di Negara-negara maju. menurut Van Vollenhoven dalam bukunya "Politie Overzee" sebagaimana dikutip oleh Momo kelana istilah "politie" didefinisikan, mengandung arti sebagai organ dan fungsi, yakni sebagai organ pemerintah dengan tegas mengawasi, jika perlu menggunakan paksaan supaya yang diperintah menjalankan dan tidak melakukan larangan-larangan perintah. Fungsi dijalankan atas kewenangan dan kewajiban untuk mengadakan pengawasan dan bila perlu dengan paksaan yang dilakukan dengan cara memerintah untuk melakukan kewajiban umum umum dengan perantara peradilan, dan memaksa yang diperintah untuk melaksanakan kewajiban umum tanpa perantara pengadilan.³⁵ Satu hal yang perlu dicermati dari pengertian tersebut, bahwa polisi termasuk organ pemerintahan (regeeringorganen) yang di beri wewenang dan kewajiban menjalankan pengawasan. Dengan demikian istilah polisi dapat dimaknai sebagai bagian dari organisasi pemerintah dan sebagai alat pemerintah.

³⁶ Menurut Charles Reith dalam bukunya *The Blind eye of History*, bahwa "Police in the English language came to mean any kind of planning for improving or ordering communal existence" yang maknanya "polisi"

³⁴ Arief Sidarta, *Refleksi tentang Hukum*, adtya Bakti, Bandung, 1999.h.199

³⁵ Van Vollenhoven dalam Memet Tanumidjaja dikutip Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, Edisi ketiga, PTIK, Jakarta, 1984, h.17-18

³⁶ sebagai tiap-tiap usaha untuk memperbaiki atau menertibkan tata susunan kehidupan masyarakat.³⁶ Lebih lanjut Momo kelana mengambil terjemahan dari Polizirecht mengatakan bahwa istilah polisi mempunyai dua arti, yakni polisi dalam arti formal yang mencakup penjelasan tentang organisasi dan kedudukan suatu instansi kepolisian, dan kedua dalam arti materil, yakni memberikan jawaban-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 perundang-undangan.³⁷ Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa ²³ Kepolisian Negara Republik Indonesia mempunyai peran penting dalam penegakan hukum. Polri akan bekerja dengan profesional apabila kedudukan organisasi jelas dalam sistem ketata negaraan dan tidak selalu berubah-ubah kedudukannya apalagi dengan dasar faktor politis.

1.4.3. Prosedur pengumpulan bahan hukum

Bahan Kepustakaan dikumpulkan dengan melakukan penelusuran pustaka yang berkaitan dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia maupun kepolisian Negara-negara maju. selanjutnya berdasarkan lapisan ilmu hukum obyek penelitian dipilah-pilah sesuai dengan lapisan keilmuan hukum kemudian dilakukan pengkajian karakter masing-masing, yaitu dogmatik hukum dan teori hukum dilakukan pengkajian dengan menggunakan metode normatif. Untuk filsafat tidak memiliki metode tersendiri karena bidang filsafat tidak memiliki metode tersendiri karena bidang filsafat tidak terjangkau oleh ilmu.

1.4.4. Analisis bahan hukum

Hasil penelitian yang diperoleh dari studi kepustakaan di susun secara sistematis, sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai sistem ketatanegaraan, hukum kepolisian dan organisasi kepolisian dalam sejarah. Selanjutnya dilakukan analisis diskriptif yang

³⁶ Charles Reith, dalam Momo kelana Ibid , h.15-17

³⁷ Momo kelana, hukum kepolisian (perkembangan Indonesia) suatu studi histories komperatif, PTIK, Jakarta,1972. h.22

dimaksudkan adalah menguraikan bahan-bahan hukum dalam suatu peristiwa yang akan diteliti sehingga diperoleh analisis secara konkrit. Analisis kualitatif adalah kajian bahan hukum yang bertitik tolak pada usaha-usaha penemuan asas-asas dan informasi yang terbentuk narasi kualitatif.

1.5. Sistematika Penulisan

Penulisan Disertasi ini disusun dalam lima bab. Bab I sebagai pendahuluan yang memuat latar belakang masalah dan rumusan masalah yang merupakan pangkal penelitian dan penulisan. Selanjutnya dalam bab ini juga memuat tentang tujuan dan manfaat penelitian yang ada relevansinya dengan masalah yang di bahas, kemudian disusun metodologi penelitian untuk menemukan konsep-konsep dan teori-teori yang dipergunakan untuk memecahkan masalah yang di bahas.

Dalam bab II diuraikan tentang eksistensi kepolisian Negara republik Indonesia, dalam bab ini diuraikan tentang, eksistensi dan kedudukan Kepolisian di Negara maju, eksistensi Polri ditengah perubahan ketatanegaraan diIndonesia, eksistensi Polri menurut undang-undang kepolisian dan eksistensi Polri menurut UUD45 dan amandemen UUD45. uraian dalam bab ini merupakan awal pembahasan dari permasalahan yang dibahas dan dari sini akan ditarik kesimpulan untuk masalah pertama yang diuraikan dalam bab ketiga.

Dalam bab III ini diuraikan tentang kedudukan Polri dalam sistem tatanegara Indonesia. Dalam pembahasan ini akan dapat diketahui secara prinsip kedudukan Polri dalam sistem tatanegara Indonesia, berdasar Undang-undang.

Dalam bab IV di uraikan tentang wewenang dan tanggung jawab Polri dalam organisasi Negara Republik Indonesia. Dalam bab ini diuraikan kewenangan Polri dalam lintasan sejarah, sumber kewengan Polri dalam kinerja pelaksanaan tugas serta upaya peningkatan profesionalitas dan peranan Polri di masyarakat, dalam bahasan

sistematika ini antara masing-masing bab ada kaitannya satu dengan dengan yang lain.

Bab V merupakan penutup yang berisi kesimpulan dari uraian yang telah dikemukakan pada bab-bab sebelumnya, serta saran-saran.

BAB II
2
EKSISTENSI DAN KEDUDUKAN POLRI DALAM
SISTEM KETATA NEGARAAN INDONESIA SETELAH PERUBAHAN
UUD 1945

2.1. Sistem Tata Negara Indonesia.

¹⁴ 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.

⁴⁰ 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 (*devisiion of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).³⁸

³⁸ Ismail Suny, *Loc. Cit.*

Dalam konstruksi sistem ketatanegaraan, kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945 praamandemen¹⁴ 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 praamandemen, Ismail Suny mengatakan, bahwa apabila dicermati akan terlihat, bahwa UUD 1945 praamandemen³ tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang pembagian kekuasaan.³⁹

Mempertegas pendapat Ismail Suny, Phillipus M. Hadjon mengatakan, bahwa pembagian kekuasaan negara berdasarkan lembaga-lembaga negaranya menurut UUD 1945 [praamandemen] tidaklah mengikuti ajaran pemisahan kekuasaan dan Montesqueieu yang populer dengan ajaran 'trias politika', tidak juga mengikuti pola dan praktik Amerika Serikat, dan tidak juga mengikuti pola dan praktik negara-negara Eropa khususnya negeri Belanda yang telah menjajah negeri Indonesia, sistem inilah yang membuat³ 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 secara (*separation of power*), tetapi dalam sistem ini dimungkinkan adanya pembagian kekuasaan sebagai berikut :

³⁹ Apabila dicermati UUD 1945 praamandemen⁴³ membagi dalam pasal-pasal tersendiri mengenai tiap-tiap alat perlengkapan negara dengan tidak menekankan kepada pemisahannya⁴³ 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) 1) Pada dasarnya UUD 1945 mengenal pembagian kekuasaan;
- 2) UUD 1945 membagi kekuasaan kepada tiga lembaga yang diatur secara mendasar kedudukan dan fungsinya;
- 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:

Dalam suatu negara hukum yang penting bukan ada atau tidak adanya *trias politica*, persoalannya adalah apakah 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.⁴⁰

2.1.1. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan Konstitusi RIS 1949.

Berbeda dengan ketentuan dalam UUD 1945 yang menyatakan dengan jelas bahwa kedaulatan rakyat 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

⁴⁰ Ismail Suny, *Loc. Cit.*

rakyat, tetapi negara.⁴¹ Jadi yang menjadi asas CUD 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 balra-a baik Perdana Menteri maupun anggotanya adak dapat roerangkap menjadi anggota Parfemen;
- (2) Menganut sistem pertanggungjawaban Menteri, tetapi tidak dikenal bahwa Presiden dapat membubarkan DPR:
- (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.⁴² 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

⁴¹ *Ibid.*, h. 84

⁴² *Ibid.*, h. 89

'kedaulatan yang dapat dibagi-bagi' [*divided sovereignty*].⁴³ 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;
- (4) Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih melalui Pemilu.

2.1.3. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945 setelah Perubahan

¹⁴ Dalam perspektif pembagian kekuasaan, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidak bersifat primer. Karena itu, dalam UUD 1945 praamandmen, tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif. Dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 pra-amandemen, ¹⁴ fungsi utama DPR lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislasi dalam arti sebenarnya.

³ Dalam perjalanannya sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amendemen 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

⁴³ *Ibid.*, h. 123-124

³ antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.⁴⁴

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 demokratik 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.

Berkaitan dengan sistem ketatanegaraan perubahan pertama dan kedua UUD 1945, prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal 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 pembagaian kekuasaan ini penting untuk dijernihkan karena pilihan di antara keduanya akan sangat memengaruhi 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.⁴⁵

Secara kronologis substansi pengaturan kelembagaan negara dalam perubahan UKD 1945 adalah sebagai berikut; perubahan *pertama*

⁴⁴ Mahkamah Konstitusi, *Cetak Biru: Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2004, h. 3

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, h. 12

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.

2.1.3.2 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, raru kemudian akan dibahas tentang eksistensi Polisi dalam konsep tersebut. Sebagai ilustrasi terlebih dahulu akan rikemukakan 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.

Di lihat 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*",⁴⁶ yang mencakup:

- a. Pola yang tetap dari pada hubungan antar manusia;
- b. Yang melibatkan suatu luas yang berarti tentang kekuasaan, aturan-aturan kewenangan.⁴⁷

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.⁴⁸ 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 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

⁴⁶ Robert Dahl dikutip oleh Sri Soemantri, dalam *Sistem-Sist Pemenntahan Negara-Negara Asean*, Transito, Bandung, 1976, h. 2

⁴⁷ Sri Soemantri, *ibid*⁵ *Ibid*, h.3

⁴⁸ *Ibid*, h.3

berdirinya negara mencari jalan keluar dengan cara bagaimana penyalahgunaan kekuasaan tersebut dapat dibatasi dan dicegah.⁴⁹

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*)⁵⁰ 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 didalamnya ada ketetapan 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.

⁶² 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 otoritas kekuasaan atau kewenangan. Otoritas dalam arti hak untuk memiliki legitimasi kekuasaan, dan kewenangan dalam arti hak untuk ditaati. Oleh

⁴⁹ 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

⁵⁰ F. Isjawara, *Pengantar Ilmu Politik*, Dhewantara, Bandung, 1964, h.82

karena negara ⁶² sebagai suatu kekuasaan yang dilembagakan, maka pemerintahan suatu negara tidak hanya tampak bagaikan kenyataan memiliki kekuasaan, akan tetapi juga mempunyai hak untuk menguasai.⁵¹

Kekuasaan dimaksud berasal dari beberapa sumber, antara lain bersumber dari *legitimate power* (*pengangkatan coersive power* (kekerasan), *expert power* (keahlian), *reward power* (pemberian), *reverent power* (daya tarik), *information power* (komunikasi), dan *connection power* (hubungan/relasi).⁵² Sedangkan kewenangan berasal dari tradisi, berasal dari Tuhan, dari kualitas pribadi sang pemimpin, berasal dari reraturan perundang-undangan yang mengatur prosedur dan syarat-syarat menjadi pemimpin pemerintahan, dan berasal dari sumber yang bersifat instrumental seperti keahlian dan kekayaan.⁵³

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.⁵⁴ Doktrin ini hanya berlaku untuk kekuasaan dalam arti *a real power* yang dilaksanakan oleh Presiden selaku kepala eksekutif.⁵⁵ Dengan demikian kekuasaan yang lahir dari kepercayaan rakyat dimaksud sebagai kekuasaan yang

⁵¹ Inu Kencana Syafie, *Ilmu Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, h. 54

⁵² 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 *i chology* dikutip oleh Fred Luthan dalam bukunya *Orghanizational Behavior* dalam *ibid*.

⁵³ Ramlan S ⁵⁸ akti, *Memahamillmu Poltik*, Gramedia, Jakarta, 1999, h. 86-87

⁵⁴ Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h.1

⁵⁵ *Ibid*.

demokratis, oleh karena itu perlu ditetapkan ke dalam suatu peraturan agar kepercayaan 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.⁵⁶

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 manager, atau administrator atau pemimpin adalah seorang yang diharapkan melaksanakan beberapa jenis kekuasaan di dalam atau atas suatu organisasi,⁵⁷ yang kadangkala kepemimpinan ini diartikan sebagai pelaksanaan otorita dan pembuatan keputusan,⁵⁸ 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:⁵⁹

60

⁵⁶ Moh Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, h. 31

⁵⁷ Betram M Grosss dalam Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Perilakunya*, CV Rajawali, Jakarta, 1992, h. 254

⁵⁸ Robert Dubin dalam *ibid* h. 253

⁵⁹ Muchsan, dalam makalahnya berjudul *Pembatasan Kekuasaan Dalam Negara Kesejahteraan* dimuat dalam *Jurnal Hukum dan Kekuasaan op.cit.* h.109

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,
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 horizontal, 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.⁶⁰

⁶⁰ 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

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. 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 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 dilandasi 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 property 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.⁶¹ Oleh karena itu ketika *collectiviteit* menyerahkan kekuasaan kepada raja, maka raja harus berjanji bahwa ia akan menjunjung tinggi hak-hak dasar. Meskipun demikian masih 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.⁶²

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.⁶³ Eksistensi konstitusi ini sebagai bagian dari hukum dasar

⁶¹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, h. 7

⁶² Djokosutono, *Kuliah Umu Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, h.86-87

⁶³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Umu PoJ/t/A*, Gramedia, Jakarta, 1988, h. 52

yang harus diciptakan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

Teori pemisahan kekuasaan John Locke ini selajutnya 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.⁶⁴

Di dalam ajaran Montesquieu tersebut menginginkan adanya *check and balances* hubungan antar lembaga, yang masing-masing lembaga atau badan tidak boleh saling men-campuri dan melampaui batas kekuasaan yang sudah diten-tukan, sehingga akan ada kekuasaan yang seimbang. Prinsip dalam "Trias Politica" tersebut disamping 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

20

⁶⁴ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2001, h.85

³⁷ jika ketiga kekuasaan tersebut tidak dipegang oleh satu orang atau badan, tetapi oleh tiga orang atau badan yang terpisah. Pokok dari ajaran Montesquieu ³⁷ 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.⁶⁵

³⁷ 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 ⁶⁰ 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".⁶⁶

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

⁶⁵ Miriam Budiardjo, ⁵⁸ *ibid.*, h.152-153

⁶⁶ Jones dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, h.26-27

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 judisial harus dipisahkan dari fungsi legislatif. Hal ini dimaksudkan agar hakim dapat bertindak secara bebas dalam memeriksa dan memutus perkara.⁶⁷

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 diserahi 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 dibidang legislatif seperti membuat rancangan undang-undang, membuat Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Menteri (Permen) dan lain-lain. Sehingga Trias 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

⁶⁷ Soewoto Mulyosudarmo, *ibid.*

kerjasama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi.⁶⁸

Walapun ajaran Montesquieu tersebut ditentang oleh Ivor Jennings, akan tetapi pada kenyataannya Ivor Jennings juga tetap menghendaki adanya pemisahan kekuasaan yang menu-rutnya 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 legis-latif, 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*).⁶⁹

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 juger*). Sedangkan menurut rumusan Van Vollenhoven dengan teorinya yang dikenal "catur praja", Pemerintahan dalam arti luas (*bewindvoering atau regeren*) meliputi empat kekuasaan, yakni: membuat peraturan (*regel-geven*), pemerintah/pelaksana (*bestuur*), peradilan (*recht-spraak*), dan polisi (*politie*). Konsep tentang arti pemerintahan secara luas dari Van Vollenhoven tersebut memberi warna dan pengaruh dalam pembedaan Hukum Tata Pemerintahan, dengan membagi menjadi empat bidang yang meliputi: hukum keprajaan (*bestuursrecht*), hukum

⁶⁸ Friedrich dalam Miriam Budiardjo, *op.cit*, h. 155

⁶⁹Sir 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

kepolisian (*politie-recht*), hukum peradilan (*justitierecht*), dan hukum perundang-undangan (*regelaarsrecht*).

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-organ*) yang meliputi badan pemerintah yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk bertindak atas nama negara atau pemerintah, dan badan pemerintahan sebagai satu ke-satuan 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, disamping 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 tanggungjawab 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.⁷⁰ 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,

⁷⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 38

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 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.⁷¹

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 Huitjbers, 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.⁷² Prinsip-prinsip yang terkandung dalam pengakuan 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,⁷³ serta dalam memenuhi kebutuhan agar tidak terjadi ekses-ekses akibat adanya benturan-benturan, terutama antara kepentingan-kepentingan yang saling berlawanan.⁷⁴ Hukum kodrat tidak tertulis tetapi ditanggapi tiap-tiap orang sebagai hukum, karena menyatakan apa yang termasuk alam manusia sendiri, yakni kodratnya.⁷⁵ Kodrat manusia ini tidak bisa dialihkan kepada siapa saja, kecuali

⁷¹ 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

⁷² Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Cetakan Ke3, Kanisius, Yogyakarta, 1995, h.101

⁷³ Mac Iver dalam Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum Apakah Hukum Itu?*, Remaja Rusdhakarya, Bandung, Cet. Ke-6,1993, h. 31

⁷⁴ Lili Rasjidi, *ibid.*

⁷⁵ Theo Huijbers, *op. cit.*, h. 80

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, ⁵⁰ dimana 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.⁷⁶

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. ²⁸ Menurut Messner, bahwa hukum kodrat sama dengan prinsip-prinsip dasar bagi kehidupan dan individual,⁷⁷ yang dibagi tiga macam, yakni: hukum kodrat primer yang mutlak; ²⁸ hak fundamental, yakni kebebasan 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.⁷⁸

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

⁷⁶ 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

⁷⁷ Messner dalam Theo Huijbers, *op. cit.*, h. 82

⁷⁸ *Ibid.*

menegakkan dan memeliharanya, sehingga hak pribadi tetap ada, kaidah dalam masyarakat tetap berlaku dan ditaati oleh setiap individu.

Polisi disini 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 dibidang penegakan hukum (*represif*) 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 yudisial*) 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.

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.⁷⁹ Pengertian negara polisi dimaksud adalah negara yang menyelenggarakan kemakmuran dan keamanan atau perekonomian. Akan tetapi dalam

⁷⁹ Rusadi Kantaprawira, dalam makalah *ibid*, h. 4-5

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.⁸⁰

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*.⁸¹ 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 ⁴² 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 dan kewajiban-kewajiban yang ditentukan menurut hukum".⁸² Bahkan J. Bool mempertegas dan mengatakan, bahwa tugas kepolisian itu meliputi seluruh usaha negara

⁸⁰ Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995, h. 34

⁸¹ Rusadi Kantaprawira, *op at*

⁸² Mac. Iver, *The Modern State*, diterjemahkan oleh Martono, Ikhtiar, Jakarta, 1965, h.

dan merupakan bagian penolak dan perlindungannya. Dengan demikian di dalam deretan fungsi-fungsi negara selalu terdapat fungsi polisi.⁸³

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 substansi yang berbeda, yakni "Police in the English language came to mean many kind of planning for improving or ordering communal existence",⁸⁴ artinya polisi sebagai tiap-tiap usaha untuk memperbaiki atau menertibkan tata susunan kehidupan masyarakat.⁸⁵ Di Jerman, polisi mengusahakan kesejahteraan, keamanan dan penolakan bahaya, bahkan meliputi seluruh pemerintahan negara. Di Amerika Serikat,⁸⁶ 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: kerusuhan di daerah kota, keadaan mabuk, terutama di kalangan kelompok emigran, perbuatan mengacau, pelacuran dan perjudian.⁸⁷

⁸³ Mr. J. Bool, dalam Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, PTIK Jakarta, 1984, h.35-36

⁸⁴ Soeparno Soeriaatmadja dalam Momo Kelana, *op.cit.*, h. 15

⁸⁵ *ibid.*, h. 16

⁸⁶ 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

⁸⁷ David H. Bayley 2, *Bangsa dan Polisi*, dalam *Citra-Citra Polisi*, Penyunting Mochtar Lubis, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988, h. 50-51

Angkatan Kepolisian di negara bagian yang mulai dikembangkan pada awal abad ke-20 diciptakan untuk menegakkan hukum negara bagian yang diabaikan oleh komunitas setempat.⁸⁸ 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.⁸⁹

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*.⁹⁰ 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,

⁸⁸ Bruce Smith, *Police System in the United States* (New York: Harper and Row, Second Edition, 1960) h. 147-154

⁸⁹ David H. Bayley 2, *op. cit.* h. 51

⁹⁰ Charles E. Merriam dalam bukunya *Systematic Politics* disitir oleh *ibid*,h.37.

yang oleh Philipus M. Hadjon dirumuskan, bahwa 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.⁹¹ 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.⁹²

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, disinilah 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 saru, 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

⁹¹ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Admnistrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian an Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan keempat, 1995, h. 74

⁹² *ibid*, h. 78

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) kepadaNya oleh sebab itu soleh; melindungi dan menghormati hak-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-FV Pembukaan UUD1945 yang substansinya ²⁷ pemerintahan Negara Republik Indonesia melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Dengan demikian Polri sebagai pelindung, pengayom dan pelayan kepada masyarakat menjalankan amanat hakekat sila Kemanusiaan dari Pancasila dan tujuan Negara Indonesia.

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.

2.2. Eksistensi Polri dalam sistem Tata Negara Indonesia 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 2001.⁹³

2.2.1.1. 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

⁹³ Momo Kelana, Op. cit, h. 9.

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*.⁹⁴

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 phtonjolan penggunaan tindakan represif untuk mengontrol bgiatan yang tidak sejalan dengan pemerintahan. Nuansa tersebut dengan sendirihya terrefleksi dalam tindakan aparat keamanan dan penegak hukum termasuk Kepolisian 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 berah yang mencerminkan kurang berfungsinya tatanan dan pemerintahan, bahkan kemudian berkembang jadi krisis politik.⁹⁵

Akumulasi dari berbagai krisis tersebut adalah terjadinya yang lebih parah yaitu krisis kepercayaan yang lancurkan legitimasi kekuasaan dan pemerintahan Baru. Upaya Presiden untuk menampung aspirasi ikat yang berkembang, dengan membentuk (Kabinet lasi serta Komite Reformasi Nasional tidak terlaksana karena tidak mendapat dukungan yang cukup dari berbagai pihak (rakyat). Klimaknya pada tanggal 21 Mei 1998, Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden dan kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie.⁹⁶

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

⁹⁴ Berita, *Golkar dan ABRI*, Kompas, 31 Juli 1997, h. XII.

⁹⁵ Kunarto, Op. Cit, h. 31.

⁹⁶ Berita, *Pengunduran Diri, H. M. Soeharto*, Kompas, 21 Mei 1998, h. V.

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.⁹⁷ 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 dalam setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara berdasar atas kekuasaan.⁹⁸ 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 D 1945 (sebelum amandemen) terbukti hanya menghasilkan Penguasa otoriter yang tertuju pada satu prang. Lembaga

⁹⁷ Moh. Mahfud, *Masa Orde Baru*, Jakarta, 1998, h. 17.

⁹⁸ Berita, *Golkar dan ABRI*, Op. Cit, h. 10.

negara yang ada, mulai MPR, DPR, BPK, dan MA semuanya terkooptasi dan menjadi sub ordinat di bawah Presiden.

2.2.1.2. Kondisi Ketatenegaraan dan Pemerintahan Pasca 21 Mei 1998 Legitimasi Kekuasaan dan Pemerintahan.

Pada masa ini Polri berperan penuh dalam pengamanan Kamtibmas , di bantu 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 mumentun penting yaitu Bacharuddin Jusuf Habibie menggantikan ²⁷ Soeharto sebagai Presiden RI setelah pada tanggal 21 Mei 1998 Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan Presiden. Legitimasi kekuasaan dan pemerintahan Habibie didasarkan id a 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.⁹⁹

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.

⁹⁹ Berita, *Timor-Timur*, Kompas, 1998, h. II

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 1999.¹⁰⁰ 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 era 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.
3. Ketetapan MPR-RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.
4. Perubahan Pertama Undang-Undang 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).

¹⁰⁰ Moh. Mahfud, Op. Cit, h. 18

- 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.¹⁰¹

2.2.1.3. Kondisi Ketatanegaraa dan Pemerintahan Pasca Pemilu 1999 Legitimasi Kekuasaan dalam Pemerintahan.

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 masih di 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 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

¹⁰¹ Berita, *Supremasi Hukum pada era Reformasi*, Kompas, 1998, h. I

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 *executive 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 aparaturnegara dan pemerintah tidak tegas dan tidak lagi berwibawa.¹⁰² Namun demikian secara demokratis Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia telah menyiapkan Garis-garis Besar Haluan Negara 1999-2064 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 ampai dengan ayat (5) yang sangat relevan dengan status Kepolisian, Kebijakan Penegakan Hukum dan Penyelenggaraan Fungsi Kepolisian (Pemolisian).¹⁰³ Kemudian bukan reformasi hukum dengan merombak struktur dan mekanisme pengawasan lembaga peradilan dengan mengubah Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 14 Tahun 1970 jadi UU No. 35 Tahun 1999

¹⁰² Kurnato, Op. Cit., h. 39.

¹⁰³ M. Khoidin dan Sadjijono, *Menatap Wajah Polisi Kita*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2005, 114.

dan terakhir dengan UU No. 4 Tahun 2004. Pengawasan hakim tidak lagi dilakukan dualisme, tetapi berada pada satu atap di bawah lah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi. Juga dilakukan perombakan struktur dan sistem pemerintahan dari yang bersifat sentralisasi 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 ³⁵ 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/pelanggaran hukum.

2.2.1.4 Kondisi Pasca Sidang Istimewa MPR-RI 2001

Pasca sidang istimewa MPR-RI 2001 pada masa ini kedudukan Polri sudah benar-benar mandiri 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 ⁵⁸ 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 investor 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 ²⁷ No. 32 Tahun 2004 yang didalamnya 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, ⁴⁴ 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 pemerincinan 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 ³¹ 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 ³³ UU No. 2 Tahun 2002 sebagai pengganti UU No. 28 Tahun 1997.

2.2.2. Eksistensi Polri Menurut Undang-Undang Kepolisian.

¹⁸ 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.

¹⁸ 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 dirubah 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 Psicotropika, 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 penyelidik maupun penyidik.

⁵⁶ Peraturan perundang-undangan yang mengatur internal organisasi kepolisian seperti Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2003 tentang Pemberhentian Anggota Kepolisian Negara RI, ⁶⁵ Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara RI dan ⁶⁵ 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 tehnis juga mengatur tugas dan wewenang kepolisian yang menjangkau tugas secara umum sifatnya, yakni Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

² 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.

2.2.2.1. Menurut Undang-undang No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan- Ketentuan Pokok Kepolisian Negara.

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 Ordanantie 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 memelihara⁶⁹ 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 disamping 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 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 1961.⁶⁹

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)¹⁰⁴, 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

¹⁰⁴ 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

Keamanan/Pertahanan, No. 51 Ketetapan MPRS dimaksud menyatakan, bahwa "Polisi Negara diikutsertakan dalam proses produksi dengan tidak mengurangi tugas utamanya", dan ditegaskan 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 dimana 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.¹⁰⁵

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 ini ditegaskan dalam pasal 15 R.I.B. yang intinya "Dalam melaksanakan wewenang dimaksud dalam pasal 12 dan 13 diindahkan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Pokok Kejaksaan" dan duraikan dalam Penjelasan Undang-undang No. 13 Tahun 1961 yang menerangkan, bahwa "Kejaksaan

¹⁰⁵ Lihat pada Undang-undang No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara (L.N. Tahun 1961 No. 245 tanggal 30 Juni 1961)

berwenang melakukan penyelidikan lanjutan maka perlu adanya ketentuan-ketentuan yang mengatur kerjasama antara Kejaksaan dan Kepolisian Negara dalam penyidikan lanjutan". 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 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'mberitahukan 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 haruspula mengirimkan sekalian surat-surat, proses perbaldan akte-akte yang berhubungan dengan perkara itu, kepada pegaivaiataujaksapembantu 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, dimana Kepala Daerah dapat menggunakan kepolisian yang ada di daerahnya manakala diperlukan.

2.2.2.2. Berdasarkan Undang-Undang No. 28 Tahun 1997 tentang Polri

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 ⁴⁸ 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 tatacara pelaksanaan tugas dan tanggungjawab lebih lanjut diatur oleh Menteri, sedangkan ⁵ 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). Disisi lain dengan pertanggungjawab-an

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 ²⁰ Undang-undang No. 26 Tahun 1997 tentang Hukum Disiplin Militer, Undang-undang No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer dan 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 dibidang 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, disini 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?. Disinilah 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 pembina-an 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 berberapa 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, masyarakat, 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 inter-nasional.
- 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 Indonesia (ABRI), maka Kepolisian Negara Republik Indonesia (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 ²⁵ Kepolisian Negara Republik Indonesia (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, ²⁶ wewenang sesuai Peraturan Perundang-undangan lainnya dirumuskan dalam pasal 15 ayat (2), dan wewenang dalam proses ⁹ 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. Menyenggarakan 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 1 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.¹⁰⁶

Kata "bertindak menurut penilaiannya sendiri" yang lazim disebut sebagai "deskresi kepolisian" mengandung beberapa pemahaman. Menurut **Thomas J. Aaron** dalam bukunya *Controle of Police Discretion*, menyebutkan bahwa "*Discretion is a power or authority confered bylaw to action on the basic of judgement or conscience, and its use is more an idea of morals than law*"¹⁰⁷, 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*"¹⁰⁸ (diskresi

¹⁰⁶ R. Abdussalam, *op.cit*, h. 29-33

¹⁰⁷ Thomas J. Aaron, *Control of Police Discretion*, CharlesC. Thomas, Springfield, 1960, h. 9

¹⁰⁸ Alvina Trend Burrows, *The Basic dictionary of American English*, New York, Rinchart and Winston Inc., 1966, h. 226

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".

2.2.2.3. Menurut Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

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 terjadinya pergeseran paradigma dalam sistem ketatanegaraan, dan adanya penegasan pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sehingga diperlukan suatu Undang-undang Kepolisian yang sesuai dengan pertumbuhan, perkembangan hukum dan ketatanegaraan Republik Indonesia yang bertujuan mampu menghilangkan watak militerisme yang sebelumnya masih melekat dan dominan pada perilaku Polri, sehingga 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 Firearms 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).¹⁰⁹ 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 kepada masyarakat yang dilayani, juga menjadi pertimbangan sosiologis untuk dibentuknya Undang-undang Kepolisian di maksud. Keberhasilan cita-cita undang-undang tersebut sangatlah ditentukan profesionalisme Polri, 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

¹⁰⁹ Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2001, h. 191

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 kewanibawaan 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. Penyelenggarakan 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 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 1 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.

Sedangkan²⁴ 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 juga²⁴ harus mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum.

¹¹ 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 penyelenggara-an 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 Presiden⁶⁷ dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan atau kedudukan Kepolisian Negara yang berada langsung di bawah Presiden.

⁵ 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. Sehingga 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 aparat 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 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 dirubah 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.

Di lihat 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 RIS1949 berlaku mulai bulan Desember 1949 sampai dengan bulan Agustus 1950; UUDS1950 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.

2.2.3.1 Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 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,¹¹⁰ 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. Yang secara teoritis dalam mewujudkan terciptanya suatu keamanan, ketertiban dan keteraturan tersebut memang menjadi tugas negara, sebagaimana dikatakan oleh **Charles E. Merriam** yang telah ditulis dimuka, bahwa tugas negara meliputi 5 (lima) bidang,

¹¹⁰ 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.

antara lain: *external security, internal order, justice, welfare dan freedom*¹¹¹, 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, DP A, 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 negara melekat tanggungjawab untuk memberi perlindungan dan pengayoman kepada warganegara. Tugas dan tanggungjawab tersebut menurut UUD 1945 dan teori pembagian kekuasaan berada pada Presiden selaku 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 dibidang keamanan dan ketertiban umum. Dimana tugas dan wewenang memelihara, menjaga, dan menegakkan keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas dan wewenang paling awal dan tradisional setiap pemerintah.¹¹² Oleh karena Presiden dalam menyelenggarakan administrasi negara khususnya dibidang keamanan dan ketertiban umum tersebut tidak dapat dijalankan sendiri, maka didelegasikan kepada alat perlengkapan negara yang dipimpin oleh menteri-menteri selaku pembantu Presiden.

¹¹¹ Charles E. Merriam, *opcit*, h. 37.

¹¹² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Cet. Ke dua, Yogyakarta, 2003, h. 122

Khusus untuk tugas dan wewenang melindungi, mengayomi, menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat (*internal order*) didelegasikan kepada lembaga kepolisian. Sehingga secara struktur ketatanegaraan menurut UUD 1.945 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.

Di lihat awal berlakunya UUD 1945 dan ditelusuri dari proses pembentukannya, yakni pada saat PPKI bersidang membentuk Undang-Undang Dasar terdapat suatu momentum 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.

Disini 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 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 ⁵⁹mandataris MPR yang wajib menjalankan putusan-putusan MPR, oleh karena kekuasaan negara tertinggi ditangan 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 ³⁴sebagai 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 ²⁷TNI 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 dipertanggungjawabkan kepada dan oleh Presiden dalam kedudukannya selaku Kepala Pemerintahan (pemegang kekuasaan eksekutif).

Disinilah 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 dibagi-bagikan kepada alat perlengkapan pemerintahan yang lain sesuai bidang masing-masing ke dalam suatu sistem. Mendekatkan sistem pembagian

kekuasaan yang dianut dalam UUD 1945, 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. Sehingga lembaga kepolisian sebagai salah satu alat perlengkapan negara yang menjalankan kekuasaan pemerintahan 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 ²³ 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 ¹³ jawatan tersendiri langsung di bawah Perdana Menteri setingkat dengan Departemen dan kedudukan Kepala Kepolisian Negara (KKN) setingkat dengan Menteri.

2.2.3.2. Menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (KRIS'49).

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 KMB berlaku Konstitusi RIS 1949 di seluruh wilayah RI. Undang-Undang Dasar 1945 hanya berlaku di Negara Bagian yang berpusat di Yogyakarta.¹¹³ Selama berlakunya Konstitusi RIS 1949 ada dua status kepolisian, yakni Kepolisian Negara RI dan Kepolisian Federal.¹¹⁴ Segala urusan kepolisian

¹¹³ Bagir Manan, *Teoridan PolitikKonstitusi*, FH.UH Press, Yogyakarta, 2003, h.5

¹¹⁴ 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

di daerah federal secara ad-ministratif 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 di bentuk 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-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."¹¹⁵

Ketetapan di atas apabila negara RIS atau bagian-bagian negara dinyatakan dalam keadaan perang atau dalam keadaan darurat perang oleh Pemerintah atas ijin Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat yang

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.

¹¹⁵ 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).

53
bertujuan untuk kepentingan keamanan dalam negeri dan keamanan terhadap luar negeri.

Konstitusi RIS 1949 tidak mengatur secara jelas dan tegas tentang eksistensi lembaga kepolisian, tidak seperti halnya tentera. Eksistensi tentera diatur dalam pasal 182 KRIS 1949, dimana Presiden sebagai Panglima tertinggi tentera RIS. Polisi tidak masuk pada pengertian tentera dan merupakan kuasa sipil sebagaimana dirumuskan dalam pasal 184 ayat (2) KRIS 1949, maka polisi tidak masuk pada ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 182 tersebut, bahkan sebagai salah satu pemegang kuasa sipil disamping kuasa-kuasa sipil yang lain. Bila 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 dirubah 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. ialah salah satu masalah dari pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang dibebankan kepada Republik Indonesia Serikat menurut pasal 51 Konstitusi RIS"¹¹⁶, 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:¹¹⁷

¹¹⁶ R.Memet Tanudjaja dkk, dalam *Sejarah Kepolisian di Indonesia*, Mabes Polri, Jakarta, 1999, h. 90

¹¹⁷ Dinas Sejarah Polri, Jakarta, 1980, h.14

1. ⁵³ Mengatur dan menjalankan tugas polisi bersangkutan dengan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan federal;
2. Pendidikan pegawai atasan polisi;
3. Mengadakan persediaan-persediaan untuk memajukan kecakapan tehnik dan daya guna kepolisian Republik Indonesia Serikat;
4. Mengadakan tindakan-tindakan untuk memajukan kerjasama yang tepat, dimana perlu, dalam pekerjaan pelbagai alat-perengkapan polisi.

Selama berlakunya Konstitusi RIS 1949, masing-masing daerah bagian memiliki aparatur 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 ⁵⁹ 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.¹¹⁸

Selain apa yang diuraikan di atas, di dalam Konstitusi RIS1949 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

¹¹⁸ Ibid, 89-90.

boleh diganggu gugat, selain perintah hakim atau kekuasaan lain, dan pasal 26 ayat (2) dalam hal sesuatu benda harus dibinasakan untuk kepentingan umum, ⁵³ 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 KRIS'49 sebagaimana dirumuskan dalam 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.

2.2.3.3. Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS'50).

Setelah terjadi pemulihan kembali negara federal menjadi negara kesatuan, Konstitusi RIS 1949 dirubah dengan UUDS 1950. Hal ini dinyatakan oleh Presiden Soekarno dalam HUT Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1950 yang kemudian ditindak lanjuti 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". Disini 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. Disamping 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.¹¹⁹

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

¹¹⁹ Momo Kelana, *op. at.*, h. 155-156

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 dilebur menjadi kepolisian Republik Indonesia Serikat pada saat berlakunya KRIS 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.¹²⁰ 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

¹²⁰ Mabes Polri, *Sejarah Kepolisian di Indonesia*, Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1999 h. 88

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 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 baik secara represif maupun preventif, maka Jawatan Kepolisian Negara tetap menjalankan fungsinya sebagai pembantu Perdana Menteri Urusan Keamanan Umum.¹²¹ 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

¹²¹ *Ibid*, h. 91-92

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.

2.2.3.4. Menurut UUD'45 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 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 katagori pelanggaran disiplin militer atau pidana militer yang proses peradilannya 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) secara struktur ketatanegaraan di bawah Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata (Menhankam/Pangab) dan dipertanggungjawabkan kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan.

2.2.3.5. Menurut UUD 1945 Setelah Amandemen.

Amandemen UUD 1945 adalah merupakan tonggak sejarah baru bagi perkembangan Polri dimasa depan sebagai Polri yang profesional dan mandiri. Eksistensi Kepolisian Negara Republik Indonesia selama kurun waktu Orde Baru mengalami keterpurukan dan terkebiri kekuasaannya oleh campurtangan 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 menjadi terpuruk citranya. Bergulirnya reformasi khususnya dibidang 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 ²⁹ 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". ³⁴ Peran TNI dan Polri dirumuskan dalam ³⁴ 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 demikian telah jelas 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 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 dibawah 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 derevatif (*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". Sedangkan kekuasaan kepolisian yang diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan (*mandaatsverlening*) dalam arti kekuasaan derevatif (*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 ²⁵ Undang-undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pertanggungjawaban Polri kepada Presiden ²⁴ 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 dibidang 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 kemanan dan ketertiban, pengayoman, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat. Fungsi pemerintahan yang dijalankan oleh Polri memiliki dua katogori, yakni fungsi sosial dalam tugas memelihara keamanan dan ketertiban, 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 tidak menutup adanya hubungan kerja dengan lembaga-lembaga lain, sehingga

operasional Polri mengenal adanya pembagian kerja yang juga dapat disebut pembagian kekuasaan.

2.3. Kedudukan Polri dalam sistem ketata negaraan Indonesia

2.3.1. 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 struktur 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 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 di militerisasi 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 di bentuk 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 menegaskan 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".¹²²

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 di pimpin oleh Perdana Menteri dengan perantara Jaksa Agung. Pemeliharaan dan administrasi Kepolisian Negara dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri yang bertanggungjawab kepada DPRS.¹²³

Melalui pertimbangan agar dapat memperlancar tindakan-tindakan pemerintah dalam penyelenggaraan ketentraman dan keamanan umum terutama dalam usaha penanggulangan gangguan keamanan, maka

¹²² Baca UUDS 1950 (Undang-undang 15 Agustus 1950 no. 7) LN 50-56 (d.u. 15 Agustus 1950) Penj. TLN 37).

¹²³ Mabes Polri, *Sejarah Kepolisian di Indonesia*, Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia Jakarta, 1999, h. 88

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 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.¹²⁴

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.

⁵⁸
Keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang ditindaklanjuti dengan Penetapan Presiden Republik Indonesia No. 2 Tahun 1959 (L.N. 1959 -

¹²⁴ Ibid.h. 91-92

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 presidensiil. Keputusan politik pemerintah dimaksud 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 masih di bawah Menteri Pertama sampai dengan keluarnya Keppres No. 153 Tahun 1959 tanggal 10 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.I/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. 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, yang kemudian berdasarkan Keppres RI No. 21 Tahun 1960 sebutan Menteri Muda Kepolisian dirubah menjadi Menteri/KKN, 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 ⁶⁹ 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, dan dengan 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. Kemudian berdasarkan Keppres No. 134 Tahun 1962 sebutan Menteri/KKN dirubah 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 tanggungjawab sebagai ²⁰ alat Negara Penegak Hukum, koordinator Polsus, ikut serta dalam pertahanan, pembinaan kamtibmas, kekayaan dan sebagai alat revolusi. Dengan demikian kedudukan hukum, personil, materiil, keuangan, organisasi, administrasi Angkatan Kepolisian RI di atur secara teratur dan terintegrasi dengan ⁶⁴ 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.¹²⁵

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 (Tap MPRS No. XXIV/MPRS/ 1966 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 Kepolisian, dikeluarkan Keputusan Presiden No. 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 Indonesia (ABRI).

Di dalam Keputusan Presiden No. 132 Tahun 1967 tersebut menyebutkan 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-

¹²⁵ Awaluddin Djamin, dalam Fko Prasetyo dkk, *op.cit*, h. 28

masing Angkatan mempunyai tugas menyelenggarakan pembinaan Hankamnas menurut matranya masing-masing.

Disebutkan juga, bahwa pemegang kekuasaan tertinggi Angkatan Bersenjata dan pucuk pimpinan Hankamnas adalah Presiden. Hal ini sejalan dengan 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 No. 132/1967 tersebut menyebutkan, bahwa Angkatan Kepolisian sebagai salah satu unsur dari ABRI, maka secara implisit bahwa Presiden juga memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Kepolisian, dan juga ditegaskan dalam pasal 6 UU No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepolisian Negara yang substansinya "Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara". Kekuasaan-kekuasaan ini sebagai konsekuensi karena kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Keputusan Presiden No. 132/1967 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 No. 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.¹⁰ Maka sejak tanggal 27 Juni 1969 sebutan Angkatan Kepolisian Republik Indonesia (AKRI) dirubah menjadi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dan juga perubahan sebutan pimpinan dari Menteri/Panglima Angkatan Kepolisian Republik Indonesia (Men/Pangak RI) menjadi Kepala

Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri). Hal ini dipertegas dengan keluarnya Keppres RI No. 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 kemantapan integrasi fungsi Pertahanan Keamanan (Hankam) dengan strategi Hankamnasnya dikeluarkanlah Keppres No. 7 Tahun 1974 tentang Penyempurnaan Keppres No. 79 Tahun 1969 yang memuat, bahwa "ABRI terdiri dari Tentara Nasional Indonesia yaitu *TNI AD, AL, AU* dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)". Kemudian sejak tahun 1974 disusun Rencana Strategi ABRI yang difokuskan pada pematapan inlegrasi, reorganisasi kesatuan, pematapan dan peningkatan kualitas.

Pada tahun 1999 momentum keluarnya Polri dari unsur angkatan bersenjata sehingga Polri mandiri menentukan kebijakan organisasinya tanpa pengaruh dari tentara, sehingga Polri mempunyai program yaitu Polisi yang profesional, tahun 2000 Polisi Negara Indonesia benar-benar lepas dari ABRI dan secara struktural Polri tidak satu atap dengan Dephankam, sehingga Polri bisa menentukan organisasinya sendiri dan pada tahun 2002 keluar UU no 2 tahun 2002, yang juga menegaskan bahwa Polri berdiri sendiri dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden

Diagram Sejarah Kedudukan Polri

1). Tahun 1945

Presiden



Perdana Menteri



Menteri Dalam Negeri

Kepolisian Negara
Republik Indonesia

2). Tahun 1946

Presiden



Perdana Menteri

²⁴
Kepolisian Negara
Republik Indonesia

3) Tahun 1947

4). Tahun 1948

Presiden



Perdana Menteri



**Kepolisian Negara
Republik Indonesia**

5). Tahun 1949

Presiden



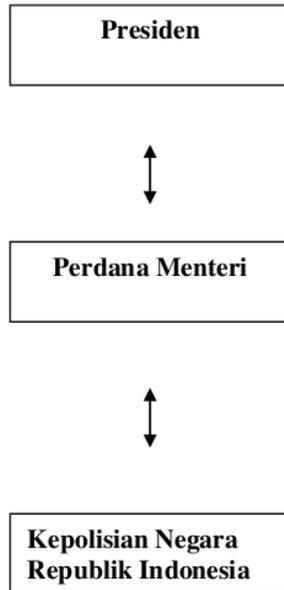
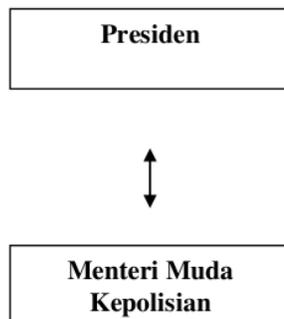
Perdana Menteri



Menteri Pertahanan



**Kepolisian Negara
Republik Indonesia**

6). 29 September 1949**7). Tahun 1959**

8). Tahun 1960

Presiden



Menteri Pertahanan



**Kepolisian Negara
Republik Indonesia**

9). Tahun 1999

Presiden



**Kepolisian Negara
Republik Indonesia**

2.3.2. Kedudukan Kepolisian Negara di beberapa Negara.

2.3.2.1 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:¹²⁶

- 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 *Con-stabley ang* 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 ketangkap tangan, maka mereka yang gagal menangkap harus berteriak minta tolong.

Sebelum The Statute of Winchester yang dibuat pada tahun 1285, dokumen yang 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 ditanda tangani di lapangan Runnymede, adalah 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 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 di salah gunakan, oleh karena itu kekuasaannya harus dibatasi. Tentulah istilah *constable*

¹²⁶ Robert P. Gwinn et.al., Britannica Encyclopedia, *op.cit.* h. 940.

dan *sheriff* yang digunakan dalam Magna Charta adalah 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 *Constiabile* 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 dilaut, 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.

Usaha untuk mengatasi tindak kejahatan di kota metropolitan London, Menteri Dalam Negeri yang di jabat 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 memerangi tindak kejahatan, dapat menekan angka kejahatan di kota London.

Debat sengit di parlemen untuk membentuk lembaga kepolisian terjadi karena diperlukan biaya besar untuk melengkapi kebutuhan membangun suatu kekuatan kepolisian yang mandiri, dan ini harus dibayar oleh masyarakat melalui pajak mereka. Meningkatkan pajak berarti membebani masyarakat. Pemikiran yang 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.

Di 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 semua daerah (*province*) untuk memiliki lembaga kepolisian guna memerangi kejahatan. Di sini dapat di lihat 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.¹²⁷

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. 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).¹²⁸

Kemajuan yang sangat berarti dari Scotland Yard dalam mengungkap tindak kejahatan, dimulai pada tahun 1842, bertepatan

¹²⁷ Robert P. Gwinn, et al., *op.cit.* p. 941

¹²⁸ Robebert P. Gwinn, *op.cit.*, Vol. 10, p. 563

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 menjaga para tamu penting yang berkunjung ke Inggris, menjaga raja dan keluarganya dan para politisi serta negara wan. Scotland Yard memiliki hubungan yang erat dengan para penegak hukum lain di Inggris dan juga hubungan dengan Interpol.

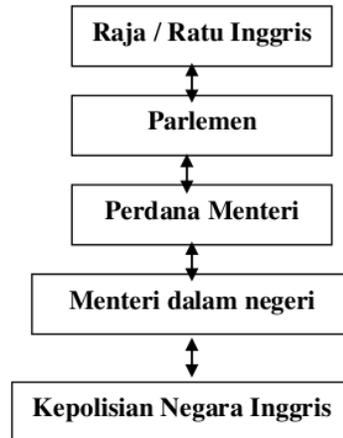
Kehebatan dan kepiawaian Scotland Yard dalam mengungkap berbagai kasus kejahatan, telah memberikan inspirasi bagi beberapa penulis novel ternama seperti Sir Arthur Conan Doyle, Charles Dickens, Wilkie Collins, Agatha Christie, dimana pola kerja, profesionalisme dan ketangguhan Scotland Yard menjadi contoh yang patut memperoleh pujian.¹²⁹

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 Privy Council yang di Indonesia setara dengan Mahkamah Agung.

¹²⁹ 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.

STRUKTUR KEDUDUKAN KEPOLISIAN NEGARA DI NEGARA MAJU

1. INGGRIS



Sumber : The new Encyclopedia Britanica Inc. Robert P. Gwim el= Volume 4, Volume 10, volume 25 yang telah dirangkum oleh 15th Edition, Chicago, 1990

2.3.2.2 Kepolisian Amerika Serikat

Lembaga kepolisian di Amerika Serikat mewarisi tradisi kepolisian Inggris yang mewajibkan masyarakat ikut bertanggung jawab terhadap keamanan, dan fungsi *Constable* sebagai pejabat kepolisian yang mengabdikan secara sukarela dan tanpa menerima bayaran. Pertumbuhan ekonomi dan semakin bertambahnya kaum imigran asal Inggris, Belanda, Perancis bahkan juga Jerman dan Irlandia, maka keanekaragaman etnis, budaya dan perkembangan dari masyarakat pedesaan yang serba sederhana bertumbuh menjadi masyarakat perkotaan yang semakin kompleks, semuanya menimbulkan kerawanan-kerawanan sosial dan gangguan keamanan. Demikian sama seperti di Inggris, pada awalnya tidak ada keinginan untuk membentuk suatu kekuatan kepolisian untuk memerangi kejahatan.

Pengamanan masyarakat berada ditangan *constable* atau di Amerika Serikat lebih dikenal sebagai *sheriff* dengan fungsi yang telah dimodifikasi. Sheriff ini sangat berpengaruh menjelang abad ke XIX, baru kemudian berkembang dan diikuti oleh lembaga-lembaga yang lain.¹³⁰ 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 diatas 12 tahun) untuk membantunya dalam melakukan penangkapan penjahat (*posse comitatus*).¹³¹

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 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

¹³⁰ Hasil wawancara dengan Consul General Amerika Serikat di Surabaya tanggal 11 Desember 2003, narasumber Philip L. Antweiler.

¹³¹ 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.

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 dimana 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 1993.¹³²

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

¹³² Lihat, Farouk Muhammad, *Sistem Kepolisian di Amerika Serikat*, Restu Agung, Jakarta, 2001, h. 27.

- 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*). 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) dll. 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 partai politik dan berperan sebagai *public administration*.¹³³
- 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 ditingkat 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.

¹³³ Hasil wawancara, *op.cit*

5) Badan-badan Kepolisian Federal seperti Federal Bureau of Investigation (FBI), Drug Enforcement Administration (DEA), US Marshal Service, US Secret Service (USSS), Bureau of Alcohol, Tobacco and Fire Erms (ATF).

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 diseluruh dunia. FBI dibentuk pertama kali pada tahun 1908 oleh Charles J. Bonaparte selaku Jaksa Agung (*Attorney General*), yang berada dibawah Departemen Kehakiman (*Departement 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-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. Di 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.¹³⁴

DEA (*Drug Enforcement Administration*) didirikan pada tanggal 1 Juli 1973 sebagai merger dari *Federal Bureau of Narcotics* yang berada dibawah Departemen Keuangan dan *Bureau of Drug Abuse Control* (BDAC) yang berada dibawah Departemen Pertanian c.q Food and Drug Administration (FDA). Tugas pokok DEA adalah:¹³⁵

- 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 diluar negeri.

US 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:¹³⁶

- 1) Menyampaikan surat panggilan, melakukan penang-kapan, penggeledahan, penyitaan dan penahanan atas perintah pengadilan;

¹³⁴ Hasil wawancara, *op.cit.*

¹³⁵ Farouk Muhammad, *op.cit.*, h. 48.

¹³⁶ *Ibid.*, h. 49.

- 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 tak bergerak, baik yang disita pengadilan maupun badan penegak hukum lain seperti FBI, DEA dll.
- 7) Mengambil tindakan penanggulangan darurat, seperti kerusuhan massa, teror, penyanderaan, bahkan juga demonstrasi dalam kompleks militer.

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

US 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 AS maupun negara lain yang beredar di AS. Sejak tahun 1901 setelah kasus terbunuhnya Presiden William McKinley, 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 dibawah 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 diatas, masih ada lagi badan-badan kepolisian lain seperti: *Imigration and Naturalization Service* (INS) atau dinas keimigrasian yang berada di bawah Departemen Kehakiman. Juga ada *U.S. Custom Service* (USCS) atau Dinas Bea dan Cukai yang berada di bawah Departemen Keuangan dan *U.S. Coast Guard* atau Kepolisian Pengamanan Pantai yang berada dibawah Departemen Perhubungan.

FBI, DEA dan US Marshall berada dibawah Departement of Justice, sedangkan USSS, ATF, IRS, INS, USCS berada dibawah Departement of Treasury dan US Coast Guard berada dibawah Departement of Transportation. Sedangkan kepolisian lokal berada dibawah 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 Supremme 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*). Disini 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*). 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 dalam Negara bagian termasuk tingkat kabupaten berfungsi menegakkan hukum Negara bagian (*state laws*), oleh karena itu semua unsure 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.¹³⁷

Dari kesekian keanekaragaman kepolisian di Amerika Serikat, satu hal yang perlu digarisbawahi adanya standarisasi bagi lembaga-lembaga kepolisian yang sudah dibentuk atau yang baru akan dibentuk. Dari standarisasi inilah 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

¹³⁷ Torres dalam Farouk Muhammad, *ibid*, h.11

terhadap hak-hak dasar masyarakat dapat digugat melalui Peradilan Umum.¹³⁸

2.3.2.3 Kepolisian 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 dimungkin-kan karena dukungan sistem kehidupan dan tatanan sosial masyarakat Jepang yang menghendaki suasana tertib, har-monis, tenteram dan aman dalam hubungan sosial, ekonomi, budaya, politis maupun sistem hukum disana.¹³⁹

Petugas polisi Jepang sangat dihormati dan dipercaya, bukan karena mereka memiliki wewenang, tetapi keberadaan mereka ditengah masyarakat, menjadikan masyarakat merasa aman, dilindungi, diayomi dan di bimbing 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 dipihak lain, ia juga dapat bertindak tegas, keras bahkan sangat keras bila perlu.

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

¹³⁸ Hasil wawancara, *op.cit.*

¹³⁹ Kunarto dalam sambutannya *The Japanese Police System Today, An American Perspective*, karangan L. Craig Parker Jr., Cipta Manunggal, Jakarta 1998, h.vii.

pada tahun yang sama, mencerminkan adanya pengaruh Perancis. Kemudian sistem hukum Meiji condong memperlihatkan pengaruh Jerman (Prusia) yang dapat di lihat dari berbagai reformasi sosial dan politik yang ditempuh pemerintah pada waktu itu.¹⁴⁰

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*".¹⁴¹

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

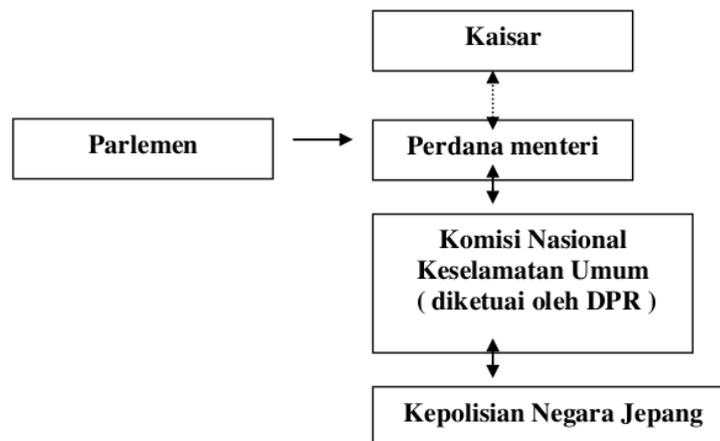
Badan-badan kepolisian di tingkat kota maupun di pedesaan, di integrasikan dibawah kerangka kerja 47 Departemen Kepolisian Daerah. Dapat dilihat bahwa kedudukan Badan Kepolisian Nasional (*National Police Agency*) Jepang berada dibawah pengawasan dan bertanggung jawab pada Komisi Nasional Keselamatan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

¹⁴⁰ L.Craig Parker Jr., *The Japanese Police System Today, An American Perspective*, disadur oleh Kunarto dan Hariadi Kuswaryono, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998, h. 18.

¹⁴¹ *Ibid.*, h.29.

Public Safety Commission) ini bertanggungjawab kepada Perdana Menteri (*Prime Minister*).¹⁴²

4. JEPANG



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

2.3.3. 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 No. VII/MPR/ 2:00, Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000, Undang-undang 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 tentang Organisasi Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.

¹⁴² *Ibid*, h. 85 dan Hasil Wawancara, *ibid*.

2.3.3.1 Menurut **Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000.**

Di dalam ²⁹ **Ketetapan MPR RI No. 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 10. Substansi rumusan pasal-pasal di atas, antara la pasal 6 mengatur tentang Peran Kepolisian Negara ⁶⁸ **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 No. VII/MPR 2000** tersebut kedudukan kepolisian di atur dalam pasa' " ayat (2) yang subtansinya, bahwa "Kepolisian Negara Re blik Indonesia berada di bawah Presiden". Hal dimaksud dapat dimaknai, bahwa Presiden secara kelembagaan] membawahi kepolisian dan penyelenggaraan kepolisian dipertanggungjawabkan kepada Presiden. Subtansi dan pasal 7 ayat (2) dimaksud jika dicermati merupakan penetapan yang ²⁹ menguatkan Keputusan Presiden No. S9 Tahun 2000 tentang **Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia**, karena sebelum dikeluarkannya. **Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000** tersebut telah dikeluarkan Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000 yang subtansinya mengatur tentang **Kedudukan Kepolisianj Negara Republik Indonesia**.

2.3.3.2. Menurut **Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000.**

³⁴ Di dalam Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000 **dudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia** di muskan 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 No. 89 Tahun 2000 dan substansi pasal 7 ayat (2) Tap MPR RI No. VII/MPR/2000. Di dalam Keputusan Presiden No. 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 di bahas dalam sub-bahasan ini, akan tetapi akan di bahas pada sub-bahasan berikutnya.

2.3.3.3. Menurut Undang-undang No. 2 Tahun 2002.

Keluarnya Undang-undang No. 2 Tahun 2002 ini sebagai amanat dan tindak lanjut Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 dan pasal 30 ayat (5) UUD'45. Di dalam pasal 11 Tap MPR RI No. VII/MPR/2000 diamanatkan, bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ketetapan ini diatur lebih lanjut dengan undang-undang, dan pasal 30 ayat (5) UUD'45, mengamanatkan, bahwa susunan dan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia lebih lanjut di atur dalam undang-undang. Konsekuensi logis dari substansi pasal 11 Tap MPR RI No. VII/MPR/2000 dan pasal 30 ayat (5) UUD'45 tersebut ditetapkan Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dimana dalam Undang-undang dimaksud dirumuskan tentang kedudukan kepolisian khususnya dalam pasal 8 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2002 yang substansinya, bahwa "Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden

Hal-hal mendasar berkaitan kedudukan kepolisian bawah Presiden berdasarkan Undang-undang No. 2 Tahun 2002 dapat dicermati, sebagai berikut:

- a) Presiden mengatur susunan organisasi dan tata kerja kepolisian disesuaikan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian;

- b) Presiden menerima pertanggungjawaban tu kepolisian yang dilaksanakan oleh Kapolri;
- c) Presiden berwenang mengangkat dan memberhentikanM Kapolri dengan persetujuan Presiden;
- d) Dalam keadaan mendesak Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksanaan tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan 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 ditarik pemahaman, bahwa "kedudukan kepolisian langsung di bawah presiden" dan tugas-tugas kepolisian tanggungjawabkan langsung kepada Presiden. Disini tampak jelas Presiden memegang kekuasaan kepolisian secara langsung yang dalam pelaksanaannya sehari-hari didelegasikan kepada Kepala Kepolisian (Kapolri).

2.3.3.4. Menurut Keputusan Presiden No. 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, bahwa "Kepolisian Negara Republik Indonesia disingkat Polri merupakan Kepolisian Nasional yang berada di bawah Presiden."

Jika dilihat dari hierarki dan struktur ²⁹ **perundang-undangan** berdasarkan **Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000**, bahwa dengan ditetapkannya Undang-undang No. 2 Tahun 2002 yang telah mengatur secara jelas tentang kedudukan kepolisian, maka kekuatan yuridis terhadap pasal 1 Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 khususnya yang mengatur tentang kedudukan kepolisian dapat dimaknai sebagai pelengkap saja, karena tanpa dirumuskan pasal 1 dalam Keputusan

Presiden No. 70 Tahun 2002 tersebut sudah cukup mempunyai kekuatan hukum, kecuali yang berkaitan dengan organisasi dan tata kerja kepolisian.

Kedudukan Polri Berada di Bawah Presiden

Di dalam Kamus Bahasa Indonesia, kata-kata “dibawah” mengandung arti di tempat (arah, sebelah, dsb) yang lebih rendah.¹⁴³ Di dalam suatu organisasi, bahwa 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. Pengertian kedudukan, mensitir pendapat Philipus M. Hadjon dalam mengartikan tentang istilah kedudukan lembaga negara, bahwa pertama kedudukan diartikan sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga lain, aspek kedua kedudukan adalah posisi suatu lembaga negara didasarkan pada fungsi utamanya.¹⁴⁴

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, berada dalam kekuasaan (tugas dan wewenang) lembaga yang ada di atasnya yang secara structural 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 dalam kekuasaan Presiden, maksudnya lembaga kepolisian tunduk kepada 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

¹⁴³ W.J.S. Poerwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, h.100

¹⁴⁴ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, op.cit, h. x

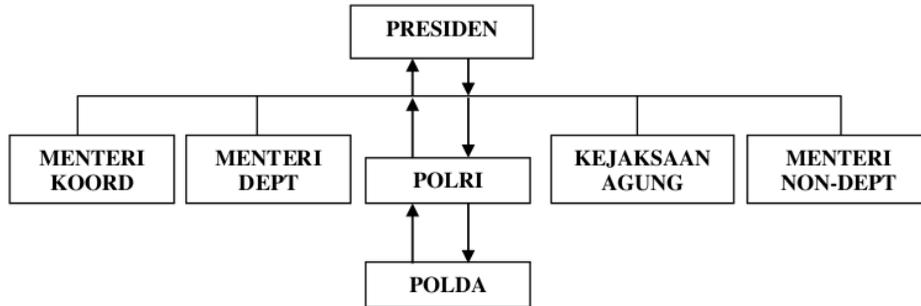
kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan. Kepolisian yang dimaksud disini²³ adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

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 tugas³⁸ dan wewenang kepolisian sebagai alat negara penegak hukum dan merupakan salah satu komponen dalam sistem peradilan pidana, maka dapat dimaknai Presiden tidak hanya 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 syarat dengan kepentingan politik, yang memungkinkan kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan berlindung dibalik kepentingan penegakkan hukum. Sungguhlah berbeda apabila²⁰ dibandingkan dengan kedudukan Tentara Nasional Indonesia (TNI AD, TNI AL, dan TNI AU) di bawah Presiden yang berperan dibidang Pertahanan Negara.

Permasalahan yang timbul, Presiden memegang kekuasaan kepolisian secara langsung memiliki implikasi yang sangat luas, tanpa adanya kontrol kebijakan kecuali diserahkan kepada sistem, sehingga konsep akuntabilitas dalam penyelenggaraan kepolisian dipertanggungjawaban 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, menyelenggara-rakan, dan mengendalikan kebijakan teknis kepolisian, juga penyelenggaraan kegiatan operasi kepolisian dan pembinaan kemampuan kepolisian. Oleh karena kepolisian kedudukannya langsung di bawah Presiden, maka pertanggungjawaban kekuasaan kepolisian menurut sistem pemerintahan bersifat vertikal, yakni kepada Presiden selaku Kepala Pemerintahan, yang selanjutnya Presiden bertanggungjawab kepada sistem.

⁴⁷ Berdasarkan ketentuan dalam Undang-undang No. 23 Tahun 2003 Presiden dan Wakil Presiden yang di pilih secara langsung oleh rakyat, dan berdasarkan kesalahan-kesalahan tertentu saja dapat di lakukan *empeachment* seperti: 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 Presiden dilakukan *empeachment*. Satu hal yang menjadi catatan, bahwa penyelenggaraan kekuasaan kepolisian tidak dipertanggungjawabkan kepada siapapun, akan tetapi diawasi atau dikontrol oleh rakyat serta lembaga perwakilannya. Pemikiran kedepan 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 itu dalam kekuasaan sebagai pembantu Presiden. Bagan di bawah menggambarkan secara jelas kedudukan kepolisian di bawah Presiden serta garis pertanggungjawabannya.

Kedudukan dan garis pertanggungjawaban Kepolisian dalam sruktur

BAB III

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

Fungsi Polri dikaitkan dengan prinsip pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*).

3.1.1. Lahirnya Prinsip Pemerintahan 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.¹⁴⁵ Hal tersebut dapat dimaklumi, karena konsep dan program lembaga-lembaga donatur dunia berorientasi pada pengentasan kemiskinan, dan 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 management 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*

¹⁴⁵ Hafifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi Dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003, h.5

*a nation's affairs at all levels*¹⁴⁶. Dengan demikian kata "*governance*" berarti "penggunaan" atau "pelaksanaan", yakni penggunaan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Disini tekanannya pada kewenangan, kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi.¹⁴⁷ Selain itu menurut World Bank, kata *governance* diartikan sebagai "*the way state power is used in managing economic and social resources for development society*"¹⁴⁸, 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*¹⁴⁹. **Pinto** mengartikan *governance* sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya,¹⁵⁰ dan **Ganie Rochman** mengartikan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. Lebih lanjut Ganie mengatakan, bahwa dalam pengelolaan dimaksud tidak terbatas melibatkan pemerintah dan negara (*state*), akan tetapi juga peran berbagai aktor diluar pemerintah dan negara tersebut, sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas¹⁵¹.

Dari beberapa definisi di atas dapat ditelaah, bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan ditentukan adanya pelibatan

¹⁴⁶ UNDP dalam Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Cet, ke-tiga, Bandung, 2003, h.30

¹⁴⁷ Sadu Wasistiono, *ibid*

¹⁴⁸ World Bank dalam *ibid*

¹⁴⁹ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta, 2000, h.1

¹⁵⁰ 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

¹⁵¹ Joko Widodo, *ibid*

beberapa unsur sebagai *stakeholder*, tidak terbatas pada pemerintah (*government*) atau negara (*state*) saja, akan tetapi juga unsur non-pemerintah (*privaatsector*) dan masyarakat (*society*). Sehingga kepemimpinan (*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 pemerintah 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 *government* 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 *tranparancy*. Lebih jauh lagi United Nation Development Program (UNDP) menyebutkan ciri-ciri dari *good governance*, yakni mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggung-jawab, 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 pembangunan¹⁵².

Istilah *good governance* secara etimologi diterjemahkan menjadi pengelolaan yang baik atau penyelenggaraan yang baik¹⁵³, tata pemerintahan yang baik dan berwibawa¹⁵⁴. Bahkan ada pendapat yang mengatakan istilah *good governance* lebih tepat diganti dengan istilah *ethical*¹⁵⁵. 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*, dimana 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.¹⁵⁶

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,

¹⁵² *Ibid*, h.3

¹⁵³ Moh. Mahfud MD. "Ketika Gudang Kehabisan Teori Ekonomi" dalam Pemerintahan Yang Bersih, UII Press, Yogyakarta, 2000, h. vii

¹⁵⁴ Bank Dunia dalam Miftah Toha, "Transparansi dan pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah", Makalah Seminar Hukum Nasional ke-7, Jakarta, 1999, h.2

¹⁵⁵ Frans H. Winarta, "Governance and Corruption", Makalah Conference on Good Governance in East Asia Realities, Problem, and challeneges, diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta,

¹⁵⁶ Bank Dunia disitir oleh Miftah Toha, *op, cit*, h.2

adanya kebersamaan, akuntabilitas dan memiliki visi yang 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 keseharian¹⁵⁷. 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 ta-taran 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.¹⁵⁸ JJ.H. Bruggink mengartikan "moral" sebagai keseluruhan kaidah dan nilai berkenaan dengan ihwal "baik" atau perbuatan baik manusia, perbuatan dimaksud mencakup merasa, berfikir 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 system konseptual yang mewujudkan bagian dari kehidupan rohani manusia.¹⁵⁹

Pendapat lain dikemukakan oleh **Robert C. Salomon** yang mengartikan "etika" adalah merupakan bagian dari filsafat yang meliputi hidup baik,

¹⁵⁷ Billah dalam Pendahuluan Kumpulan Makalah "*Workshop and Seminar on Good Governance*", kerjasama Utrecht University dan Airlangga University, Surabaya, 4-6, October 2001

¹⁵⁸ 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 pembiasaan tentang moral.

¹⁵⁹ JJ.H Bruggink diterjemahkan oleh Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1999, h. 223-224

menjadi orang yang baik, berbuat baik, dan menginginkan hal-hal yang baik dalam hidup.¹⁶⁰ Sehingga etika dan moral adalah merupakan kaidah atau norma, dimana norma moralitas adalah aturan, standar, atau ukuran yang dapat kita gunakan untuk mengukur kebaikan atau keburukan suatu perbuatan.¹⁶¹ 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*"¹⁶². Pendapat lain menurut **Miftah Thoha**, *good governance* disimpulkan sebagai tata pemerintahan yang

¹⁶⁰ Robert C. Salomon dan Ando Karo-karo, *Etika Suatu Pengantar*, Erlangga, Jakarta, 1987, h.2

¹⁶¹ W. Poespoprodjo, *Filsafat Moral Kesusilaan Dalam Teori dan Praktek*, Pustaka Grafika,

¹⁶² 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

terbuka, bersih, berwibawa, transparan dan bertanggung jawab.¹⁶³ 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 yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountable*) pada publiknya¹⁶⁴.

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 ne-gara, 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.¹⁶⁵

Pemerintahan (*governance*) pada dasarnya bisa baik atau bisa buruk, pemerintahan dikatakan baik (*goodgovernance*) 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:

¹⁶³Miftah Toha, makalah pembeding dengan judul "*Transparansi dan Pertanggung jawaban Publik terhadap Tindakan Pemerintah*" dalam *ibid*, h. 12

¹⁶⁴ Bintan R. Saragih, makalah pembeding berjudul "*Kapabilitas DPR Dalam Pemantapan Good Governance*", dalam *ibid*, h. 4

¹⁶⁵ 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

*"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."*¹⁶⁶

Disini dapat dipahami, bahwa baik dan tidaknya suatu pemerintahan sangat ditentukan oleh tujuan dan proses pembuatan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan. 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 (goodgovernance)* 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.¹⁶⁷ Oleh karena itu bagaimana dapat mewujudkan kondisi pemerintahan yang baik?. Hal ini kiranya kembali pada lembaga atau pejabat yang menerima tugas dan

¹⁶⁶ Carolina G. Hernandes. 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

¹⁶⁷Soewoto 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

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.¹⁶⁸ Oleh karena itu pengertian *good governance* dapat digunakan sebagai pijakan untuk pengembangan pemikiran terhadap karakteristik atau indikator-indikator dari *good governance*.

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.¹⁶⁹

Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*), sangat dipengaruhi oleh sikap dan keinginan para pemegang kekuasaan atau lembaga pemerintahan (*ambf*) atau alat perlengkapan negara untuk mewujudkan suatu konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut. Karena tugas dan wewenang pejabat administrasi tersebut

¹⁶⁸ Bruggink terjemahan B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 46

¹⁶⁹ 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

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*).

3.1.2. Ciri-Ciri Dan Karakteristik *Good Governance*.

Permasalahan pemerintahan ini menjadi suatu perdebat-an, 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. Disisi 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.¹⁷⁰

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.¹⁷¹ Ketiga elemen utama yang dikemukakan UNDP tersebut masing-masing memiliki fungsi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain dan mempunyai hubungan yang sinergi tertuju

¹⁷⁰ Hetifah SJ. Sumarto, *op. cit.* h.1

¹⁷¹ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia cet. ke-empat. Bandung. 2003, h. 71

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.¹⁷²

Lebih lanjut UNDP merumuskan karakteristik pemerintahan yang baik (*goodgovernance*) sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara LAN), yang meliputi :¹⁷³

17
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 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 (Transparency)*.

¹⁷²Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003, h. 5

¹⁷³ Lihat United Nations Development programme (UNDP) dalam Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, op, cit, hal. 33-35 dan dalam Sedarmayanti, *ibid*, h.7-8

⁸ 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*).

⁸ 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, sector 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)*.

⁸ Para pemimpin dan publik harus mempunyai prespek-tif *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 penekan-annya 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*),¹⁷⁴ akan tetapi tidak diberi penjelasan persamaan makna dari asas dimaksud. Penulis sependapat dan mendukung pendapat **G.H. Addink** di atas dengan argumentasi:

17

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 (*open-bare lichaam*).

Ketiga: penyelenggaraan administrasi negara tertuju pada kepentingan umum, dan penyelenggaraan pemerintahan mempunyai tujuan yang sama dengan penyelenggaraan administrasi, yakni kepentingan umum.

17

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:¹⁷⁵

- 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 in correct 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. *in fairness*.
- 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 infringe of rights without legal base, prohibition of retroactive effect)*.
- D. *The principle of confidence*:
 - a. *in general by policy - rules, directives or circulars*;

46

¹⁷⁵ 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

- b. *concrete case in inspiring confidence; rele van t elemen ts are: who, in what way, by which act and aspects disposition.*
- 5. *The principle of quality:*
 - a. *equality for the law;*
 - b. *equality of administra tion, elemen ts: no predisposition, no negative discrimination, no positive discrimination;*
 - c. *equal spread of costs general in teres t.*
- 6. *The principle ofproporsionality:*
 - a. *administrative sanctions (individual and general);*
 - b. *right balance between means and aims.*
- 7. *The principle of carefulness:*
 - a. *subs tan tial carefulnees (careful balance of in teres ts);*
 - b. *formal carefulnees (steps in procedure of ordering: 1) treatment, 2) researching, 3) consultation, 4) publication.*
- 8. *The principle of reasonings:*
 - a. *substantial (bearingreason 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: ¹⁹ 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 ⁶¹ *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 terjadi⁶¹ penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*)¹⁷⁶. Lebih lanjut Tatiek Sri Djatmiati mengatakan, bahwa *asas specialitietsbeginselini* merupakan onderdel dari *asas legalitas* (*legaliteitbeginsel*), maka *asas specialitietsbeginsel* 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. Disini 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 disisi lain ada peraturan yang melarang, sehingga pengambilan keputusan mempertimbangkan kepentingan yang lain.¹⁷⁷

Asas specialiteitbeginsel 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.¹⁷⁸

Robert Hass juga memberi indikator tentang "*good governance*", yang rumusannya meliputi lima indikator, antara lain:¹⁷⁹

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.

¹⁷⁶ Lihat Disertasi Tatiek Sri Djatmiati dengan judul "Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia", Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2002, h. 108-109

¹⁷⁷ *ibid*

¹⁷⁸ Mariette Kobussen dalam, *ibid*, h. 108

¹⁷⁹ Robert Hass dalam Bintang R. Saragih, *op, cit*, h. 5

Indikator *goodgovernance* yang disampaikan oleh Robert Hass di atas sangatlah ringkas dan padat, namun ber-orientasi 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 *goodgovernance* ada empat unsur, antara lain: akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*tranpasrensy*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*)¹⁸⁰.

Pendapat lain dari Carolina G. Hernandez, bahwa " *Governance involves a set of principles and rules defining the organizational structures and the responsibilities, accountabilities, 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*"¹⁸¹

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 Dwidevi mengemukakan adanya lima perspektif akuntabilitas, yakni: akuntabilitas organisasi/ administrasi; akuntabilitas legal; akuntabilitas politik; akuntabilitas professional; dan akuntabilitas moral.¹⁸²

¹⁸⁰ Ganie Rochman, Bhatta dalam Joko Widodo, op, cit, h. 26

¹⁸¹ Carolina G. Hernandez, op, cit, h. 2

¹⁸² Jabbra dan Dwidevi dalam Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, op, cit, h. 58

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.

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 pemerintah 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 :¹⁸³

1. Pengelolaan sumber-sumber daya alam. Kualitas peman-faatan 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 (*benchkmark*) model integritas.

¹⁸³ Wibisono dalam *ibid*, h. 8-9

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-sparing partner*, 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.
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:¹⁸⁴

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 :¹⁸⁵

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*);
6. Asas kejujuran (*fairplay*);
7. Asas kecermatan (*zorgvuldigheid*);
8. Asas pemberian dasar pertimbangan (*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:¹⁸⁶

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proporsionally*);
3. Asas bertindak cermat (*principle if care fullness*);

¹⁸⁴ 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

¹⁸⁵ L.I Veld dan N.S.J Koeman dalam *ibid*

¹⁸⁶ Crince Le roy dalam Paulus Effendie Lotulong, *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik (AAUPB)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 38-39

4. ³⁵ Asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan (*principle of motivation*);
5. Asas tidak boleh mencampurkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
6. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*);
7. ³⁵ Asas permainan yang layak (*principle of fair play*)
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness of prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (³⁵ *principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of unnullled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*).

Kemudian oleh Koentjoro Purbipranoto ditambah dua asas lagi, yaitu:¹⁸⁷

12. ³⁵ Asas kebijaksanaan (*principle of sapiently*);
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*)

Rumusan yang dikemukakan R. Crince Le Roy dikutip dan ditambah oleh Kuntjoro Purbopranoto tersebut asalnya adalah *handoutkuliah* pada penataran lanjutan Hukum Tata Negara - Hukum Tata Pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya pada tahun 1976,¹⁸⁸ 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.¹⁸⁹ Kemudian setelah adanya yurisprudensi AROB (Peradilan Administrasi Belanda) asas-asas yang dikenal, adalah:

¹⁸⁷ Koentjoro Purbopranoto, *ibid.* h. 39

¹⁸⁸ Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia, *op. cit.*, h. 279

¹⁸⁹ *Ibid.*, h. 280

41

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 detournement de pouvoir);
10. larangan bertindak sewenang-wenang (het verbod van willekeur).¹⁹⁰

Disisi 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;
- 5) Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada consensus masyarakat;
- 6) Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.¹⁹¹

Dari rumusan *the general principle of good governance* yang berbeda-beda tersebut sedikit banyak dapat memberi gambaran dan pemahaman bagi aparatur pemerintah, komu-nitas masyarakat dan lembaga non-pemerintah untuk diguna-kan sebagai dasar atau pedoman

¹⁹⁰Dikutip dari Philipus M. Hadjon dalam artikelnya berjudul "Masalah Pertahanan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara", YURIDIKA, *op. cit.*, h. 9

¹⁹¹ Sadu Wasistiono, *op. cit.*, h. 32

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 memengaruhi, 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.¹⁹²

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 dibidang pemeliharaan di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat yang secara teoritis melekat

¹⁹² Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003, h. 2

sebagai tugas dan tanggung jawab pemerintah atau negara, sehingga penyelenggaraan kepolisian tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan, 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 dibawah menteri keamanan, karena pemisahan secara kelembagaan antara TNI dan Polri, berdasar ketetapan MPR RI No. VII / MPR / 2000 dan pembagian peran berdasarkan ketetapan MPR RI No.VII/MPR/2000 akan menjadi tegas dan jelas, dimana TNI sebagai alat negara yang berperan dan bertanggung jawab dalam bidang "*pertahanan negara*" kedudukannya dibawah Menteri Pertahanan (Menhan) yang pelaksanaan tugas sehari harinya dipimpin oleh Kepala staf Angkatan (Kastaf) AD,AL dan AU ; dan untuk Polri sebagai alat negara yang berperan dan bertanggung jawab dalam bidang "*pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat*" kedudukannya berada dibawah Menteri Keamanan (Menkam) yang pelaksanaan tugas seharusnya dipimpin oleh Kapolri, dimana Kastaf dan Kapolri bertanggung jawab kepada menteri kamanan dan masing masing menteri bertanggung jawab kepada Presiden. Sehingga Menteri Pertahanan dan Menteri Keamanan memiliki gradasi yang sama dalam kementrian seperti halnya sebelum terjadi pemisahan, dimana TNI dan Polri berada dibawah satu Menteri, yakni

Menhankam, secara struktural dan fungsional Kapolri memimpin dan membawahi organisasi kepolisian.

3.2. Upaya peningkatan profesionalitas dan peranan Polri di masyarakat

3.2.1 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.¹⁹³ Sebagai suatu profesi maka diperlukan upaya pemolisian profesi, karena polisi merupakan suatu pekerjaan yang memiliki status sosial yang tinggi dan agengsi. 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.¹⁹⁴

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 Indonesia, mengingat penyimpangan yang dilakukan polisi di negara-negara maju pun masih dijumpai. Di Inggris, di mana keramah tamahan polisinya telah menjadi legenda, tetap saja banyak polisi

¹⁹³ Ronny R Nitibaskara, *Polisi dan Korupsi*, hal 359.

¹⁹⁴ Bibit Samad Irianto, *Pemikiran Menuju Polri yang Profesional, Mandiri, Berwibawa dan Dicintai Rakyat*, Restu Agung, Jakarta, 2006, h. 174.

yang masih mempergunakan ⁴⁹ asas: "*The end justified 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) telah melakukan *a wide range and illegal activities* (serangkaian kejahatan dan perbuatan melanggar hukum 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 UU Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002, dalam pasal 18 dijelaskan bahwa polisi diberi wewenang dalam keadaan tertentu untuk melakukan tindakan menurut penilaiannya sendiri atau biasa dikenal sebagai kekuasaan diskresi fungsional yang menempatkan pribadi-pribadi p 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 ¹⁶ dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 (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 godaan¹⁶ 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.

Dalam⁶ rangka penertiban profesi Polri, Pimpinan Polri telah menetapkan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Upaya penertiban setiap pejabat Polri yang mengemban fungsi resece, 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.²²
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 kesiapsiagaan²² operasional serta menyelenggarakan penindakan terhadap pelanggaran disiplin dan pelanggaran tata tertib anggota polri.
5. Tindakan hukum disiplin militer oleh Anku (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 permanent namun dibentuk berdasarkan kebutuhan untuk setiap kali ada perkara 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) ⁶³ 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) ⁷⁰ 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) ⁷⁰ 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 diluar dinas.
 - (4) ⁷⁰ Berkelakuan tercela atau dengan perkataan di muka khalayak ramai atau tulisan-tulisanyangmelanggar kehormatan perwira atau disiplin keprajuritan.

e) 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 UU 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 UU Nomor 2 tahun 2002). Dalam menunjang pembinaan profesi Polri dilakukan pengkajian, penelitian serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kepolisian (Pasal 33 UU No. 2 tahun 2002). Berkaitan dengan pembinaan profesi Polri, lebih lanjut Pasal 34 UU 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 pengembangan 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 UU 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 No. Skep/213/VH/1985, yang kemudian diubah dengan Keputusan Kapolri No. Pol:Kep/05/III/2001, tanggal 7 Maret 2001. Kemudian diterbitkan Keputusan Kapolri No. 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 No. 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.¹⁹⁵

3.2.2. Ukuran Profesionalisme Polri.

Profesionalisme polisi amat diperlukan dalam menjalankan tugas baik sebagai pemelihara 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

¹⁹⁵ Sadjijono, *Etika dan Kode Etik Profesi Kepolisian*, Alfina, Surabaya, 2006, h. 78.

sesuai harapan. Harsya W Bachtiar, pakar Ilmu Kepolisian pernah menyatakan, hanya sebagian kecil anggota personil Polril yang berpikir dan bertindak professional. Menghadapi hal ini menurut H.W Bachtiar, peningkatan kualitas akademis melalui pendidikan Pasca Sarjana Ilmu Kepolisian merupakan suatu keharusan bagi setiap anggota Polri.

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*). Sedangkan konsep profesionalisme modern adalah polisi melibatkan atau mengikutsertakan masyarakat dalam mewalau kejahatan. Polisi yang menyandang profesionalisme modern merupakan polisi pintar (*police smarter*).¹⁹⁶ Kejahatan semakin kompleks dan 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 AS, dapat dilihat dari tiga parameter, yaitu motivasi, pendidikan dan penghasilan. Agar diperoleh aparat penegak hukum (inklusif polisi) yang baik, maka haruslah dipenuhi prinsip Well MES, yaitu *well motivation* (motivasi bagus), *well education* (pendidikan baik), dan *well salary* (gaji layak). Prinsip Well MES-nya Sullivan kiranya dapat dijadikan acuan untuk menganalisis sudahkah polisi kita professional?. Pertama, *well motivation*, 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

¹⁹⁶ Bibit Samad Rianto, Op Cit, h. 178.

aktif pada saat terjadi kemacetan lalu lintas atau kerusuhan. Pengorbanan polisi harus sedemikian total.

²¹ 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. ²¹ 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.

²¹ 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 PP No. 14 Tahun 2003 Tentang Perubahan PP No. 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) Bintang 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/dRp. 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 (Kepres No. 5 Tahun 2003 Tentang Tunjangan Jabatan Struktural di Lingkungan Polri).

²¹ 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 *men-deponering* (pemetiesan) perkara agar tidak diteruskan, memeras, menjadi *backing* perjudian dan premanisme, sindikat *debt collector* dan penyimpangan hukum lainnya.

Apabila kita bandingkan dengan beberapa negara tetangga gaji anggota Polri berada jauh di bawah gaji polisi di negara ASEAN. Menurutreportase Asiaweek April 1994 (seperti dikutip Satjipto Rahardjo) ⁵⁶ 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 mendorong 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,¹⁹⁷ di dunia ini terdapat lima syarat yang harus

dipenuhi oleh institusi kepolisian agar profesional, yaitu:

6

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.

6

¹⁹⁷ Anton Tabah, *Membangun Polri yang Kuat*, Mitra Hardhasuma, Jakarta, 2001, h.5-8

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.
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 *im-pact*. Integritas (*integrity*) sangat diperlukan bagi seorang polisi agar dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dapat berjalan dengan baik. Inelektualitas (*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*.¹⁹⁸

Selanjutnya menurut Sadjijono, khusus untuk kondisi Indonesia untuk 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, ideologi 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.

¹⁹⁸ Bibit Samad Rianto, Op. Cit. h. 179-187.

7. Adanya pengawasan yang baik dalam sistem organisasi.¹⁹⁹

3.2.3. 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 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 sebaiknya 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 penyelesaian 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

¹⁹⁹ Sadjijono, *Fungsi Kepolisian dalam Pelaksanaan Good Governance*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2005, h. 236-237.

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:²⁰⁰

- a. Profesi Polri berkaitan dengan jaminan hak dan kewajiban setiap warga Negara yang berorientasi pada kepentingan umum.
- 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

²⁰⁰ Sitompul DPM, Majalah Bhayangkara Edisi Khusus, Dies Natalis ke 56, PTIK, Jakarta, 2002

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 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. 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 Indonesia maupun masyarakat dunia internasional. 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 internasional 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 (Indonesia, Malaysia, Thailand, Growth, Triangle); 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 internasional dan *new dimentkm 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/*depart-ment*; 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 foundering*); 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 massal dalam bidang pertanahan dan ketenagakerjaan.

Perkembangan pengaruh lingkungan strategis yang bersifat internasional, 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/ 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 beresiko 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). Gerakan reformasi cenderung telah memasuki tahap penyimpangan. 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.

3.2.4. 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. ³⁹ Ukuran profesionalisme yang hendak diraih oleh institusi Polri harus memenuhi kriteria atau ciri-ciri profesionalisme sebagaimana tersebut di bawah ini:²⁰¹

- 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 berlandaskan pada prinsip penuntun yang wajib dipedomani oleh setiap personil Polri yaitu Pancasila, *Tribrata* dan *Catur Prasetya*.²⁰²

²⁰¹ Legge and Exley, *Profesionalism and Modernism Police*, 1995, h. 323.

²⁰² Awaloedin Djamin, *Prinsip-prinsip Penuntun Polri*, 1961.

Khusus bagi personil Polri yang menyanggah gelar sarjana ilmu kepolisian 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.²⁰³

³⁸ 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.
³⁸ Apabila polisi melakukan perbuatan yang dinilai sebagai perbuatan

²⁰³ Alief Meilana, Berita, *Profesionalisme Polri Perlu Ditingkatkan*, Kotnpas, 1995.

negatif, seperti pungli, salah penangkapan dan lainnya, maka masyarakat langsung menyatakan bahwa polisi tidak 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).²⁰⁴ 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

²⁰⁴ Satjipto Raharjo, Berita, *Saatnya Polisi Diberi Otonomi dalam Jalankan Tugas Penyelidikan*, 1996.

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 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:²⁰⁵

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.

²⁰⁵ Kunarto, *Kritik Terhadap Polri*, 1995, h 333.

3.3. Tanggung Jawab dan wewenang Polri berdasar Undang-undang.

3.3.1. Regulasi Polri berdasarkan UU No. 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.²⁰⁶

Peraturan perundang-undangan Kepolisian Negara di Indonesia juga memiliki hal yang sama. Fungsi Kepolisian merupakan bagian 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 UU Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia.

²⁰⁶ Momo Kelana, *Memahami Undang-Undang Kepolisian Republik Indonesia*, Jakarta, 2002, h. 5.

Sejak diundangkannya UU Nomor 13 Tahun 1961, bersamaan dengan integrasi Kepolisian Negara Republik Indonesia ke dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, maka pengaturan penyelenggaraan fungsi Kepolisian dilaksanakan melalui ⁶³ peraturan perundang-undangan yang terintegrasi dalam Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, kecuali dalam hal proses pidana yang diatur dengan ³¹ UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Paradigma Polri pada masa berlakunya UU No. 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.

3.3.2. Kewenangan Polri berdasarkan UU No. 28 Tahun 1997

Setelah UU Nomor 13 Tahun 1961 berlaku selama 36 tahun kemudian diganti dengan UU ⁴⁸ Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3710). Pada masa berlakunya UU 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.²⁰⁷

UU No. 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 UU No. 28 Tahun 1997 lebih baik dibanding UU No. 13 Tahun 1961, namun masih menempatkan Polri sebagai bagian dari institusi TNI/ABRI. Oleh karena itulah kondisi dan situasi Polri pada masa berlakunya UU No. 28 Tahun 1997 tidak banyak berbeda dengan ketika diberlakukan UU No. 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 kepada 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 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

²⁰⁷ Kunarto, *Peraturan Perundang-undangan di Bidang Polri*, Jakarta, 1996, h. 9.

pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang makin meningkat dan lebih berorientasi kepada masyarakat yang dilayaninya.²⁰⁸

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 pemerintah 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.²⁰⁹

Sejak ditetapkannya Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, disusul lahirnya Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR RI No. 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.²¹⁰

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua, dan Ketetapan MPR RI No. 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

²⁰⁸ Peter B, *Psychology and Policing In a Changing World*, 1995, h.8.

²⁰⁹ Joseph Pandey, *Ketaatan Masyarakat Bersama Polisi*, Jakarta, 1995, h. 32.

²¹⁰ Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta, 2003, h. 56-58

menghadapi ancaman dari luar. Maka selanjutnya UU No. 28 Tahun 1997 diubah dengan UU No- 2 tahun 2002 Kepolisian Negara Republik Indonesia.

3.3.3. Regulasi Polri berdasarkan UU No, 2 Tahun 2002

Kelahiran UU Kepolisian No. 2 Tahun 2002 didasarkan pada paradigma baru, yaitu berkaitan dengan munculnya semangat demokratisasi dan reformasi di Indonesia 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 UU No. 2 Tahun 2002 merupakan tindak lanjut Tap MPR No. VI/MPR/2000 dan Tap MPR No. 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 UU No. 28 Tahun 1997 belum memenuhi harapan masyarakat mengenai perlunya dilakukan reformasi di tubuh Polri. Dalam UU Kepolisian No. 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 No. 2 Tahun 2002 juga mengatur tentang Keanggotaan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU No. 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.²¹¹ Hal ini sebagai konsekuensi dilepaskannya Polri dari institusi TNI/ABRI yang tunduk pada peradilan militer.

Substansi yang baru dalam UU No, 2 Tahun 2002 adalah dibentuknya Lembaga Kepolisian Nasional atau Komisi Kepolisian Nasional (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 No. 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 ke depan.

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) UU No. 5 Tahun 1998 tentang Ratifikasi Konvensi menentang penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia; (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; dan (3) UU No. 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

²¹¹ Kurnato, *Polri dalam Cobaan*, Jakarta, 2002, h. 707.

yang mandiri, profesional dan memenuhi harapan masyarakat. Oleh karena itulah dalam memahami kondisi dan regulasi Polri, yang terakhir sebagaimana diatur dalam UU No. 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.

3.3.4. Sumber Kewenangan Polri dalam kinerja pelaksanaan tugas.

Lahirnya ²² Undang-undang No. 2 Tahun 2002 sebagai pengganti ²⁰ 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.

Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Undang-undang No. 2 Tahun 2002, meliputi:

- a. Memelihara kemandirian dan ketertiban masyarakat;
- b. ² 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. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihakberwenang;
- k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingan dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan 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 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 1 dapat dilaksanakan oleh penyidik atau penyidik, dengan syarat:

- 33
- 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.

24

Yang juga harus mempertimbangkan manfaat serta resiko dari tindakannya dan betul-betul untuk kepentingan umum.

11

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 penyelenggara-an 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.

⁵ Selain tugas dan wewenang sebagaimana diuraikan di muka, 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. Sehingga 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 ³¹ 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 pidana bagi anggota kepolisian diselesaikan pada Peradilan Umum, yang proses penyidikannya dilakukan oleh penyidik Polri.

Dengan demikian berdasarkan ²³ 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 ³¹ 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).

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 dirubah 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 ⁴⁷ Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri dan keluarnya Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2003 ⁶⁵ 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.

BAB IV P E N U T U P

4.1. Kesimpulan

Dari uraian pada bab-bab yang terdahulu dapat disimpulkan sebagai berikut :

4.1.1. Sistem tata Negara Indonesia mempunyai latar belakang sejarah berdasarkan RIS 1945 menyatakan bahwa kekuasaan berkedaulatan republik indonesia Serikat dilakuakn oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat, sistem Tata Negara menurut UUDS 1950 menyatakan bahwa kedaulatan rakyat sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah dan DPR, dalam sistem Tata Negara menurut UUD 1945 kedaulatan sepenuhnya ditangan rakyat dan di amanatkan ke MPR.

4.1.2. Eksistensi Polri dalam perjalannya mengalami berbagai macam perubahan Ketatanegaraan dan sistem pemerintahan di Indonesia, berpengaruh pada keberadaan Polri 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.

4.1.3. Kedudukan Polri dalam sejarahnya mengalami berbagai perubahan kedudukan mulai di bawah Presiden, dibawah Departemen dalam Negeri sampai di bawah panglima ABRI dan kembali dibawah Presiden dengan demikian berubah pula doktrin dan pendidikan Polri, ini juga berpengaruh pada aplikasi kinerja Polri di masyarakat.

4.1.4. Polri bila dikaitkan dengan prinsip pemerintahan yang baik atau *good governance*, ini sangat berkaitan. Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut terwujud, jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, responsif, partisipatif, taat pada ketentuan hukum (*rule of law*), berorientasi pada konsensus, adanya kebersamaan, akuntabilitas dan memiliki visi yang 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.

4.1.5. Peningkatan profesionalisme Polri perlu di tingkatkan 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 mengembangkan sendiri suatu pengetahuan teoritis.

4.1.6. Kewenangan dan tanggung jawab Polri didalam organisasi telah mengalami perubahan Undang-undang, antara lain UU No.13 tahun 1961 Polri sepenuhnya dibawah ABRI baik struktur maupun pendidikan, UU No.28 1997 Polri secara struktur masih di bawah ABRI namun secara pendidikan sudah dapat mengembangkan ilmunya diluar militer walaupun kurikulum masih mengacu pada HanKam dan yang terbaru UU No.2 Tahun 2002 Polri sepenuhnya mandiri baik secara struktur maupun kurikulum pendidikan dan pertanggung jawaban langsung dibawah Presiden.

4.2. Saran

4.2.1. Polri sebagai organisasi yang mandiri diharapkan bekerja dengan Profesional, wajib adanya perilaku keteladanan yang positif dan non korupsi, kolusi serta nepotisme oleh pimpinan tingkat bawah sampai atas.

4.2.2. Melakukan revisi peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang kedudukan Polri dibawah Presiden, antara lain [Ketetapan MPR RI No.VII / MPR / 2000](#), [Undang-undang No.2 Tahun 2002 tentang Polri](#), Keppres No.89 Tahun 2000, Keppres No.70 Tahun 2000 serta membentuk Kementrian Keamanan yang di pimpin Menteri keamanan yang membawahi langsung lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia.

4.2.3. Perlunya pengawasan dalam pelaksanaan tugas Kepolisian Negara yang mana kewenangannya begitu luas sehingga di perlukan pengawasan, agar tidak ada penyimpangan tugas.

4.2.4. Diperlukannya peningkatan Sumber Daya Kepolisian di tingkat pendidikan maupun setelah pendidikan karena tugas Kedpolisian Negara sangat memerlukan profesionalitas di bidang Hukum.

4.2.5. dalam rangka peningkatan kualitas profesi anggota agar terjadi secara merata maka dibutuhkan mutasi dari antara kasatuan meliputi polda secara selektif untuk pelatihan dengan masalah yang berbeda-beda.

4.2.6. 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.

4.2.7. Rekrutmen polisi dilakukan dengan melibatkan unsur mahasiswa yang berprestasi dan LSM agar mendapatkan anggota Polri dengan kualitas profesionalisme yang benar-benar bersih dari KKN.

4.2.8. Perlu di bentuk ⁵⁹ Undang-undang yang mengatur secara khusus tentang Perlindungan Dalam Penyelenggaraan Kepolisian Negara yang pendekatannya pada perlindungan hak asasi Polri.

4.2.9. Untuk menuju terwujudnya kepolisian sipil atau tidak bersikap militer dan modern lebih ber orientasi pada masyarakat yang dilayani, penjenjangan organisasi Kepolisian perlu disederhanakan sehingga tidak berkesan birokratis dan terbelit-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.

4.2.10. 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 profesionallah polisi di mata masyarakat.

4.2.11. Peningkatan Profesionalisme Polri hanya dapat dicapai melalui pendidikan dan pelatihan, serta pendalaman pengalaman tugas dikalangan 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 melaekat kepada eselon pimpinan dilingkungan Polri dengan tujuan untuk terciptanya mekanisme pengawasan baik dan efektif dilingkungan kerjanya.

c). memperluas penataran pembinaan mental keseluruhan 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 dibidang 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 Ankom (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 University, the Netherlands, 2003

Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum*, Pustaka Prima, Jakarta, 1988.

Arsyad, A. Mukti, dkk, *Amandemen UUD1945 Antara Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, Cet. Kedua, 2000.

Asmara, Galang, Disertasi judul: *Kedudukan dan Fungsi Lembaga Ombudsman Ditinjau Dari System Pemerintah dan Sistem Pelindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Program Pascasarjana Unair Surabaya, 2003.

Asshiddiqie, Jimly, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional Di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakaarta, 11998

²⁷ Atmasasmita, Romli, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2001.

Atmosudirdjo, S. Prajudi, *Hukum Administrasi Negara*, ⁴⁰ Ghalia Indonesia, 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 Univercity Press Inc, New York, 1994.

-----, *Police For The Future* disadur oleh Koenarto dan Ny. Nur Khobibah M. Arief Demyanti, *PolisiMasa Depan*. Cipta Mangunggal, 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., ⁴¹ 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-end Leerboek*, Mooerman's Periodieke Pers N.V, Den Haag, 1934.
- Sadjiono, Mengenal Hukum Kepolisian, prepektif kedudukan dan hubungannya dalam hukum adminitrasi, Laksbang mediatama, Surabaya 2006.
- Salim, Peter, *The Contemporary English-Indonesian Dictionary*, 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, Demiliterization and War at the End of the Twentiet Century*, Politi Press, 1991 diterjemahkan Imam Baehaqie, *Bebas Dari Militer*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Sitompul, D.P.M. dan Syahperenong, 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 ²⁰ 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, ¹⁵ *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 ⁴⁶ 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.

Syafiie, Inu Kencana, *Ilmu Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997.

Tabah, Anton, *Patroli Polisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.

- , ⁵⁶ *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, ³⁵ *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Rajawali, Jakarta, Cet. Kelima, 1992.
- , *Perspektif Perilaku Organisasi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Trend Burrowa, 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, ⁴⁶ *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, 15th Edition, Chicago, 1990.

The Encyclopedia Americana, Americana Corporation, New York, 1977.
 Dep.Dik.Bud, ²³ *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 Populer editor Pius A. Partanto dan M. Dahlan Al Barry, Arkola, Surabaya, 1994.

Kamus Umum Bahasa Indonesia, editor W.J.S. Poerwo-darminto, Balai Pustaka, Cet. Ke-IX, Jakarta, 1986.

Makalah:

- Kumpul 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 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 Kengkritisi dan Sosialisasi RUU Ombudsman, diselenggarakan oleh Ombudsman 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 Seminar Non-Judicial Rights Commissions in a Comparative Perspective, 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 Universitas Airlangga No. 4 Tahun VII, Juli-Agustus 1993.

Perundang-undangan :

55

Undang-Undang Dasar 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

55

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata

Undang-Undang No : 13 Tahun 1961 Tentang Ketentuan pokok Polri

6

Undang-Undang No 28 Tahun 1997 Tentang Polri

Undang-Undang No : 2 Tahun 2002 Tentang Polri

Tap MPR ¹⁰ No.VII / MPR / 2000 Tentang pembagian peran tugas TNI dan Polri

Kepres No.89 Tahun 2002 Tentang Fungsi Polri

Kepres No. 70 Tahun 2002 Tentang Tata Kerja Polri

BUKU HUKUM KEPOLISIAN

ORIGINALITY REPORT

19%

SIMILARITY INDEX

19%

INTERNET SOURCES

3%

PUBLICATIONS

0%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	jelita249.blogspot.com Internet Source	1%
2	repositori.unud.ac.id Internet Source	1%
3	pengetahuanoke.blogspot.com Internet Source	1%
4	digilib.uinsby.ac.id Internet Source	1%
5	e-journal.uajy.ac.id Internet Source	1%
6	ramadhan-teratai.blogspot.com Internet Source	1%
7	kharizdjelek.blogspot.com Internet Source	1%
8	Yasminingrum -. "PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN YANG MEWUJUDKAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE", SPEKTRUM HUKUM, 2019 Publication	<1%

9	eprints.uns.ac.id Internet Source	<1%
10	www.nyananews.com Internet Source	<1%
11	eprints.walisongo.ac.id Internet Source	<1%
12	www.jurnal.unsyiah.ac.id Internet Source	<1%
13	pn-barabai.go.id Internet Source	<1%
14	repository.uii.ac.id Internet Source	<1%
15	repo.unsrat.ac.id Internet Source	<1%
16	kompolnas.go.id Internet Source	<1%
17	pt.scribd.com Internet Source	<1%
18	warmanplaw.blogspot.com Internet Source	<1%
19	senatorindonesia.org Internet Source	<1%
20	journal.unpar.ac.id	

Internet Source

<1%

21

alimansyur.blog.unissula.ac.id

Internet Source

<1%

22

usupress.usu.ac.id

Internet Source

<1%

23

fh.unsoed.ac.id

Internet Source

<1%

24

elisatris.wordpress.com

Internet Source

<1%

25

digilib.unila.ac.id

Internet Source

<1%

26

sandy-perfectionistboy.blogspot.com

Internet Source

<1%

27

staff.uny.ac.id

Internet Source

<1%

28

supanto.staff.hukum.uns.ac.id

Internet Source

<1%

29

mpr.go.id

Internet Source

<1%

30

syafrifaisal-syafri.blogspot.com

Internet Source

<1%

31

www.cifor.org

Internet Source

<1%

32 ejournal-unisma.net Internet Source <1%

33 sofyanlubis.blogspot.com Internet Source <1%

34 indonesiapolicewatch.com Internet Source <1%

35 www.komisihukum.go.id Internet Source <1%

36 eprints.ung.ac.id Internet Source <1%

37 felixsharieff.wordpress.com Internet Source <1%

38 etd.eprints.ums.ac.id Internet Source <1%

39 arriwp97.blogspot.com Internet Source <1%

40 www.readbag.com Internet Source <1%

41 www.pps.unud.ac.id Internet Source <1%

42 ditpolairdajambi.blogspot.ca Internet Source <1%

43 www.blog.hatnu.net

Internet Source

<1%

44

www3.itu.ch

Internet Source

<1%

45

www.rumahpemilu.com

Internet Source

<1%

46

www.fhukum-unpatti.org

Internet Source

<1%

47

fh.wisnuwardhana.ac.id

Internet Source

<1%

48

acarapidana.bphn.go.id

Internet Source

<1%

49

www.gatranews.net

Internet Source

<1%

50

fitrihidayat-ub.blogspot.com

Internet Source

<1%

51

www.pu.go.id

Internet Source

<1%

52

mardoto.wordpress.com

Internet Source

<1%

53

mitrahukum.org

Internet Source

<1%

54

fhukum-unpatti.org

Internet Source

<1%

55	setanon.blogspot.com Internet Source	<1%
56	docplayer.info Internet Source	<1%
57	www.tatanusa.co.id Internet Source	<1%
58	Hayatun Naimah. "Peralihan Kekuasaan Presiden dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia", Khazanah: Jurnal Studi Islam dan Humaniora, 2015 Publication	<1%
59	digilib.alazka.sch.id Internet Source	<1%
60	metrorealita.com Internet Source	<1%
61	www.surabayasore.com Internet Source	<1%
62	wayannirwansetiabudi.wordpress.com Internet Source	<1%
63	ditajenad.mil.id Internet Source	<1%
64	www.transparansi.or.id Internet Source	<1%

Okky Chahyo Nugroho. "Penegakan Hukum

65	Terhadap Orang Asing Di Kantor Imigrasi Kelas I Denpasar Dan Kelas I Khusus Bandara I Gusti Ngurah Rai", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2017 Publication	<1%
66	salmantabir.wordpress.com Internet Source	<1%
67	roni-wijaya.blogspot.com Internet Source	<1%
68	vitaorrin.blogspot.com Internet Source	<1%
69	cipoho.blogspot.com Internet Source	<1%
70	110.139.59.235 Internet Source	<1%
71	dokumen.tips Internet Source	<1%

Exclude quotes On

Exclude matches < 50 words

Exclude bibliography On