

Ruang Undang - Undang

MENYONGSONG UNDANG -
UNDANG KEPOLISIAN
YANG BARU

oleh

Soebroto Brotodiredjo.

Undang-undang Pertahanan Ke-
amanan Negara (UU No. 20 tahun
1982) dalam penjelasan pasal 45
ayat (3) menyatakan bahwa bagi
Kepolisian Negara Republik Indo-
nesia perlu disusun Undang-Undang
tersendiri. Undang-undang ini tentu
harus melandaskan diri pada
Undang-Undang Pertahanan Keaman-
an Negara, karena Polri merupa-
kan komponen Angkatan Bersenja-
ta (pasal 29 dan Penjelasan Umum
UU No. 2 tahun 1982) dan Angka-
tan Bersenjata merupakan kompo-
nen kekuatan pertahanan negara
(pasal 1 UU. No. 20 tahun 1982).

Dalam menyusun suatu Undang-
undang maka perlu diambil bahan
dari manapun untuk dijadikan ma-
teri daripada Undang-undang itu.
Mengenai penyusunan Undang-
undang, Guru besar di Basel (Swis)
Eugen Huber dalam bukunya yang
berjudul "Recht und Rechtsver-
wirklichung" (hukum dan realisasi

hukum) 1920 mengatakan bahwa
ada 2 macam bahan yang diperlu-
kan, ialah 1. bahan idiil dan 2. ba-
han riil.

Bahan idiil adalah: 1. pengertian-
pengertian yang merupakan unsur
rasional, hasil pemikiran, dan asas-
asas (prinsip-prinsip) yang merupa-
kan unsur kesusilaan, hal yang tidak
dapat diperoleh dengan daya pikir,
melainkan didapatkan dan dipilih
dari pengalaman.

Adapun bahan-bahan riil bagi
perundang-undangan menurut Eu-
gen Huber adalah: 1. manusia
2. alam dan 2. tradisi (kebudayaan).

Memang pengertian-pengertian
merupakan unsur pokok daripada
materi Undang-undang. Tanpa pe-
ngertian, materi tidak dapat di-
mengerti. Maka pengertian-pengerti-
an yang akan dipergunakan perlu
dijelaskan dan dirumuskan secara
tajam pada awal Undang-undang,
agar pasal-pasal selanjutnya menjadi

kelas dan tidak mendapatkan tafsiran yang keliru, terutama dari para pelaksana Undang-undang itu. Tetapi pengertian-pengertian saja tidak akan cukup untuk dapat mencapai tujuan daripada undang-undang. Guru besar di Gottinger (Jerman) Gustav Hugo (1764-1844), peletak dasar dari aliran historis dalam ilmu hukum, berpendapat bahwa akal manusia tidak dengan sendirinya dapat menghasilkan pengetahuan parat atau norma-norma yang dapat dilaksanakan dalam kehidupan, tetapi hanya mempunyai kemampuan untuk menilai materi yang ditentukan dalam sejarah dari segi-segi pandangan umum.

Adapun pengertian-pengertian yang perlu dirumuskan dalam Undang-undang Kepolisian ialah antara lain: keamanan masyarakat, ketertiban masyarakat, ketenteraman masyarakat, penyakit masyarakat, dan lain-lain yang disebut dalam Undang-undang Pertahanan Keamanan Negara dan mungkin juga dalam penjabarannya pengertian-pengertian teknis Kepolisian seperti: Komando, Staf, strategi, operasi, taktik, forensik dan lain-lain khusus untuk kepentingan Kepolisian.

Asas-asas diperlukan karena justru ini yang menentukan apa dan arah yang dikehendaki dalam Undang-undang. Asas (prinsip) menurut kamus bahasa adalah: suatu sumber atau sebab yang menjadi

pangkal tolak sesuatu; hal yang inheren dalam segala sesuatu, yang menentukan hakekatnya; sifat esensial

Bagi hukum, asas (hukum) menurut G.W. Paton dalam "A Text book of Jurisprudence" adalah "the broad reason which lies at the base of a rule of law", sedangkan menurut J.H.P. Bellefroid dalam "Inleiding tot de Rechtswetenschap in Nederland" adalah aturan pokok (hoofdregel) yang didapatkan dengan generalisasi daripada sejumlah aturan-aturan hukum.

Asas-asas bagi Kepolisian adalah antara lain: Asas oportunitas dalam penyidikan, asas kewajiban dalam pelaksanaan tugas diluar penyidikan, asas praduga tak bersalah dalam pemeriksaan tersangka, asas urgensi, asas zakelijkheid, asas doelmatigheid, asas doelmatigheid dan asas keseimbangan dalam membatasi tindakan Kepolisian.

Manusia sebagai bahan perundang-undangan diartikan bahwa kualitasnya (umur, jenis kelamin, keadaan fisik/jiwa) atau kedudukannya dalam masyarakat atau negara (anggota lembaga negara, kedudukan diplomatik) perlu mendapatkan perhatian. Memperlakukan semua orang sama tanpa memandang umur, jenis kelamin atau kedudukan, akan dirasakan kurang adil. Maka Kitab Undang-undang Hukum Pidana menentukan kekecualian, pengurangan

dan penambahan pidana (buku I Titel III pasal 44 sampai dengan pasal 52) bagi orang-orang tertentu (dibawah umur, sakit jiwa, kurang sempurna jiwanya, berbuat dalam keadaan paksa, dalam beladiri, noodweer-exces, pelaksanaan peraturan perundang-undangan, pelaksanaan perintah jabatan syah).

Kitab Undang-undang Hukum Perdata menyatakan orang belum dewasa, orang dibawah pengampuan (curatele) dan seorang wanita bersuami yang bukan pedagang tidak cakap (onbekwaam) untuk mengadakan transaksi (pasal 1330).

Manusia dengan kedudukan tertentu dirasakan perlu mendapatkan perlakuan hukum yang tertentu. Anggota MPR tidak dapat dihukum karena ucapannya dalam bidang MPR, dan tindakan Kepolisian terhadapnya hanya dapat dilakukan bila ada persetujuan Presiden dengan beberapa kekecualian (Tap MPR No. 11/MPR/1983). Demikian juga anggota-anggota BPK, MA dan DPRD serta Kepala Daerah menurut Undang-undang yang bersangkutan tidak dapat begitu saja dikenakan tindakan Kepolisian, karena tindak pidana melainkan harus sepengetahuan Ketuanya atau atasannya. Demikianlah unsur manusia sebagai bahan perundang-undangan.

Alam sebagai bahan perundang-undangan, memintakan perhatian tentang keadaan, sifat atau jenisnya.

Menentukan kecepatan maksi-

mum bagi kendaraan bermotor yang sama dimanapun (kota-luar kota) atau dalam keadaan apapun (hujan-terang) dapat membawa akibat membahayakan. Undang-undang ketentuan-ketentuan pokok Kehutanan (UU No. 5 tahun 1967) menetapkan 4 macam hutan (lindung, produksi, suaka alam dan wisata) untuk berbagai kebutuhan yang pengaturannya disesuaikan dengan fungsinya masing-masing. Keadaan atau sifat alam ini perlu mendapatkan perhatian juga dalam Undang-undang Kepolisian, minimal diberi landasan bagi pengaturannya. Pelaksanaan tugas Kepolisian dikota besar tentu tidak sama dengan didesa, didaerah perairan tidak sama dengan didaerah pegunungan, masing-masing memerlukan pengaturan tambahan tersendiri.

Akhirnya kebudayaan yang merupakan tradisi dan yang hidup dalam masyarakat didaerah-daerah memerlukan pula perhatian dalam pengaturannya oleh Undang-undang.

Melarang penyabungan ayam dimanapun akan dirasakan sebagai mematikan tradisi secara tidak adil di Bali.

Kebudayaan daerah yang oleh Undang-undang Dasar 1945 (pasal 32 dan penjelasannya) diakui sebagai unsur daripada kebudayaan bangsa, perlu juga mendapatkan perhatian dalam Undang-undang Kepolisian, karena masalah kebudayaan ada sangkut pautnya dengan

ketertiban masyarakat. Demikianlah bahan-bahan bagi penyusunan materi Undang-undang.

Disamping materi ini perlu juga disusun kerangka atau sistematik daripada Undang-undang, berupa bab-bab yang mencakup pasal-pasal sejenis. Ini untuk mempermudah orang mempelajari dan memahami materinya.

Bagaimanakah sistematiknya adalah tergantung pada selera si penyusun Undang-undang, namun mengingat tujuan daripada sistematik itu maka perlu diperhatikan dan dilaksanakan ketentuan-ketentuan seperti: harus disusun secara logis mulai dari yang sifat atau bunyi umum sampai pada yang khusus; bab-bab harus merupakan pencakupan dari pasal-pasal sejenis, dan harus merupakan penjabaran yang terang dari pada judul.

Banyak atau sedikitnya pasal-pasal, tergantung daripada kebijaksanaan penyusun Undang-undang, apakah ingin lebih mengikat para pelaksana Undang-undang dengan menentukan banyak pasal, atau ingin lebih banyak memberikan kebebasan kepada para pelaksana dengan membuat Undang-undang yang singkat dan supel. Undang-undang Kepolisian tentu tidak dapat disusun secara singkat karena memberikan terlalu banyak kebebasan kepada alat Kepolisian untuk bertindak dapat membahaya-

kan keutuhan hak-hak azasi manusia. Sebaliknya Undang-undang Kepolisian yang terlalu banyak pasal-pasalnya yang mengikat akan melumpuhkan alat-alat Kepolisian yang justru dengan tugas-tugasnya harus dapat menciptakan dan memelihara kondisi yang menguntungkan pembangunan nasional.

Undang-undang pokok Kepolisian kita (UU No. 13 tahun 1961) terdiri dari 19 pasal yang dibagi dalam 5 bab, ialah:

I. Ketentuan Umum; II. Pimpinan dan susunan Kepolisian Negara; III. Wewenang dan kewajiban; IV. Hubungan dengan instansi-instansi lain; dan V. Penutup. Dalam susunan yang singkat ini ternyata wewenang umum Polri sebagai alat pencegah tindak pidana dan sebagai alat pemelihara ketertiban masyarakat tidak dimuat.

Undang-undang kekuasaan Kepolisian di Jerman Barat (Preussisch Polizeiverwaltungsgesetz) tahun 1931 yang kini masih berlaku, terdiri dari 84 pasal yang terbagi dalam 13 bab ialah:

- I. Pemegang kekuasaan atas Kepolisian (1 pasal).
- II. Pimpinan Kepolisian (7 pasal)
- III. Pengawas Kepolisian (5 pasal)
- IV. Tugas-tugas Pimpinan Kepolisian (4 pasal).
- V. Orang-orang yang bertanggung jawab dari segi Kepolisian (4 pasal)
- VI. Wewenang kewilayahan pimp-

- nan Kepolisian (2 pasal).
- VII. Peraturan-peraturan Kepolisian (16 pasal).
- VIII. Tindakan-tindakan Kepolisian (15 pasal).
- IX. Alat pemaksa dari (pimpinan) Kepolisian (3 pasal).
- X. Aturan lain dari pimpinan Kepolisian (1 pasal).
- XI. Peraturan-peraturan pidana dari Polisi (11 pasal).
- XII. Ganti rugi ketentuan Kepolisian (4 pasal).
- XIII. Aturan-aturan Peralihan dan penutup (11 pasal).

Di Nederland, telah dibicarakan dalam Dewan Perwakilan Rakyat dalam tahun 1981 suatu rancangan Undang-undang Kepolisian (Politiewet) yang akan menggantikan Politiewet tahun 1957. Rancangan Undang-undang Kepolisian ini terdiri dari 87 pasal, dibagi dalam 12 Bab :

- I. Penentuan pengertian-pengertian (1 pasal).
- II. Ketentuan Umum (4 pasal).
- III. Korps-korps Kepolisian (9 pasal).
- IV. Dinas-dinas Daerah (9 pasal).
- V. Pejabat-pejabat khusus dengan pangkat Kepolisian (1 pasal).
- VI. Pengendalian Polisi di tingkat nasional (19 pasal).
- VII. Instansi yang berwenang (7 pasal).
- VIII. Wewenang-wewenang (3 pasal).
- IX. Penanganan pengaduan-pengaduan (14 pasal).
- X. Kerjasama (5 pasal).

- XI. Bantuan (8 pasal).
- XII. Bentuk-bentuk konsultasi (7 pasal).

Penulis belum mengetahui apakah rancangan Politiewet ini sudah menjadi Undang-undang atau belum, namun sebagai bahan perbandingan, rancangan Undang-undang ini menurut penulis penting juga.

Bila kedua Undang-undang tersebut kita bandingkan satu sama lain maka yang menyolok adalah bahwa Undang-undang Kepolisian Jerman banyak mengandung wewenang-wewenang Polisi, sampai pada wewenang mengeluarkan peraturan yang memuat ancaman pidana dan ganti rugi.

Di Indonesia pada jaman kolonial Belanda pernah ada suatu ordonansi (dalam Staatsblad tahun 1858 no. 17) yang memberikan wewenang kepada Kepala Daerah (Gubernur atau Residen) untuk mengeluarkan peraturan Kepolisian yang dinamakan reglement van police atau politiekeur untuk daerahnya atau sebagian dari daerahnya. Cirinya ialah: Peraturan Kepolisian ini tidak boleh mengatur hal-hal daripada hukum Pidana Umum, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan dari Instansi lebih tinggi yang berlaku di daerahnya. Peraturan Kepolisian ini boleh memuat ancaman pidana berupa kurungan maksimal 3 bulan atau denda maksimal 100 gulden terhadap si pelanggar, dengan atau tanpa penyitaan benda-benda

tertentu. Tiap lima tahun sekali, Kepala Daerah harus menyatakan Peraturan Kepolisian manakah yang mengandung ancaman pidana, masih berlaku.

Wewenang mengeluarkan peraturan Kepolisian ini diberikan kepada Kepala Daerah, karena pada Pemerintahan Kolonial Belanda Polisi berada dibawah perintah Kepala Daerah.

Bagaimanakah nasib wewenang mengeluarkan peraturan Kepolisian sekarang dengan lepasnya Polri dari Pamong Praja, tidak jelas.

Dengan pemberian tugas dan wewenang oleh UU No. 5 tahun 1974 (tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah) kepada Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk menetapkan peraturan Daerah (pasal 38) dan kepada Kepala Wilayah untuk membina ketentraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan ketentraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah (pasal 81), dan mengingat bahwa jabatan Kepala Daerah dan Kepala Wilayah dipangku oleh satu orang maka dapat di mengerti kalau soal-soal ketentraman dan ketertiban di daerah diatur dalam peraturan daerah, seperti halnya dengan peraturan daerah khusus Ibukota Jakarta No. 3 tahun 1972 tentang ketertiban umum dalam wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang menghapus Bata

viasche Algemene Politieverordening 1942.

Dengan adanya Kepala Polisi yang daerahnya meliputi satu atau lebih dari satu propinsi, maka yang menjadi pertanyaan adalah: mungkinkah dalam Undang-undang Kepolisian yang baru nanti Kepala Polisi Daerah diberi wewenang untuk mengeluarkan peraturan Kepolisian untuk mengatur keamanan masyarakat di daerahnya seperti halnya di Jerman?

Pertanyaan ini diajukan karena Polri tidak hanya menghadapi bahaya-bahaya konkrit terhadap masyarakat melainkan juga bahaya-bahaya abstrak yang tidak mungkin dihadapi secara fisik.

Mengenai wewenang Kepolisian lainnya, dapat dikemukakan apa yang tercantum dalam ordonansi 11 Maret 1918 (Staatsblad 1918 No. 125) disempurnakan terakhir dengan ordonansi dalam Staatsblad 1934 No. 210 yang tidak tertampung dalam Undang-undang Pokok Kepolisian tahun 1961, tetapi berlakunya didasarkan pada pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

Sekiranya wewenang ini dapat di kukuhkan dalam Undang-undang Kepolisian nanti maka bagi Polri akan terdapat landasan hukum yang langsung bagi tindakan-tindakannya tanpa melalui suatu peraturan peralihan.

Dalam garis besarnya dapat/dike

menghadapi berbagai macam bahaya terhadap keamanan atau ketertiban masyarakat perlu diberi wewenang untuk bertindak menghilangkan bahaya itu.

Bahaya abstrak, yang belum dapat terlihat tanda-tandanya tetapi sudah dapat diperkirakan akan berkembang menjadi bahaya konkrit bilamana dibiarkan, tidak dapat dihadapi dan ditanggulangi dengan tindakan-tindakan fisik. Tindakan dalam hal ini hanya dapat berupa peringatan dan bila perlu disertai ancaman yang ditujukan kepada seluruh masyarakat atau sebagian dari masyarakat (golongan masyarakat atau masyarakat disuatu daerah). Peringatan atau ancaman ini secara efektif hanya dapat diberikan secara tertulis berupa maklumat, surat peringatan, atau peraturan yang disebarakan didaerah yang bersangkutan atau ditempelkan ditempat-tempat umum (pasar, pertokoan, terminal bis, stasiun kereta api, kantor kelurahan atau kecamatan dsb). Dalam menghadapi pergantian tahun di kota besar berdasarkan pengalaman sudah dapat diperkirakan akan terjadi luapan-luapan kegembiraan daripada masyarakat yang akan mendorong sebagian masyarakat keluar rumah pada malam pergantian tahun untuk beramai-ramai menuju ketempat-tempat hiburan sehingga jalan-jalan umum akan terpenuhi orang banyak; Kaum muda yang berada tidak mau ketinggalan bah-

kan mereka biasanya mempunyai caranya sendiri dalam meluapkan kegembiraannya dengan tingkah laku yang spektakuler (kebut-kebutan).

Kalau kejadian-kejadian ini yang tiap tahun berulang tidak ditangani jauh sebelumnya berupa peringatan atau peraturan, disamping persiapankesatuan-kesatuan Polri untuk dapat melakukan tindakan-tindakan tepat pada waktunya maka sudah dapat dipastikan bahwa malam pergantian tahun itu akan menjadi malam penuh kekacauan dengan kemungkinan jatuhnya korban dalam jumlah yang tidak kecil.

Kemungkinan adanya bahaya konkrit bahkan adanya gangguan-gangguan pada waktu mendatang, sudah merupakan bahaya abstrak pada waktu sebelumnya.

Dalam mengeluarkan peraturan tadi tidak jarang diperlukan ancaman-ancaman dengan maksud agar masyarakat yang bersangkutan mematuhi dan tidak akan melakukan pelanggaran. Ancaman ini, supaya mempunyai efek, memerlukan legalisasi berupa pemberian wewenang untuk melaksanakan ancaman itu. Hal ini sudah penulispertanyakan diatas (wewenang mengeluarkan peraturan kepolisian).

Adapun dalam menghadapi bahaya konkrit maka (anggota) Polri mempunyai kewajiban untuk meniadakannya dalam rangka mencegah terjadinya gangguan. Untuk

dapat melaksanakan kewajiban ini maka diperlukan pemberian wewenang.

Karena dalam meniadakan bahaya yang ditimbulkan oleh manusia, sering kali tidak cukup dikeluarkan peringatan-peringatan, melainkan harus disertai dengan tindakan fisik, yang pada hakeketnya akan mengurangi kebebasan sipenyebab bahaya.

Juga dalam menghadapi bahaya yang ditimbulkan oleh alam diperlukan pemberian wewenang kepada Polri untuk dapat memaksa masyarakat turut memberikan tenaganya, demi keselamatan masyarakat itu sendiri.

Karena tindakan Polri ini mengurangi kebebasan manusia, yang dalam volume tertentu mendapatkan jaminan dalam Undang-undang Dasar kita, maka tindakan Polri harus dibatasi pada apa yang perlu dilakukan, menurut situasi, tidak boleh berlebih-lebihan.

Sebagai tindakan yang paling keras adalah tindakan dengan menggunakan senjata api untuk melumpuhkan, bila terpaksa untuk mematikan sipenyerang yang bersenjata.

Penulis berpendapat bahwa wewenang-wewenang Polri dalam menanggulangi bahaya-bahaya konkrit perlu juga mendapatkan tempat dalam Undang-undang Kepolisian.

Demikian mengenai bahan-bahan bagi Undang-undang.

Mengenai organisasi Kepolisian yang perlu dicantumkan dalam Undang-undang ialah hal-hal yang tidak boleh diroboh oleh para pelaksana, seperti susunan vertikal Polri yang menjamin tegaknya sistem sentralisasi yang dikehendaki oleh Undang-undang Pertahanan Kemanan Negara. Demikian juga susunan horisontal yang menjamin tetap adanya fungsi-fungsi pokok dari pada Polri.

Mengenai administrasi Kepolisian berhubung administrasi sudah berkembang menjadi ilmu, dan ilmu (Sosial) hanyalah menyajikan alternatif-alternatif, maka penulis berpendapat bahwa soal ini cukup diberi landasan dalam Undang-undang Kepolisian nanti, sedangkan pilihan dan penentuan alternatif yang tepat bagi Polri dapat diserahkan kepada peraturan-peraturan pelaksanaan atau peraturan-peraturan dinas Polri.