

2012-87-084

# TUGAS KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM UNDANG UNDANG

OLEH :

Drs. R. H. SOEBROTO BROTODIREJO, S.H.

Tugas Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) dalam Undang-undang.

Pilihan terhadap judul ini dalam menyambut Peringatan Lustrum ke-1 Universitas Langlangbuana pada tahun ini didorong oleh dua hal. Pertama ialah mutlak perlunya eksistensi Kepolisian, baik sebagai fungsi maupun sebagai organ, dalam kehidupan bersama antar manusia, sehingga kalangan luas perlu mengetahuinya lebih banyak.

Kedua ialah tidak dijelaskannya istilah-istilah dalam rumus tugas POLRI dalam Undang-undang, sehingga perlu dikajinya dengan bahan-bahan dan sumber-sumber lain.

Kepolisian pada hakekatnya timbul sejak manusia dalam hidup kelompok. Fungsinya ialah menciptakan dan mempertahankan keadaan aman dan damai dalam kelompok. Selama kelompok masih merupakan kesatuan kecil, fungsi pengaman dan pendamai dilakukan

oleh pemimpin kelompok sendiri. Setelah kelompok menjadi besar, fungsi ini tidak mungkin lagi dilaksanakan oleh pemimpin sendiri, melainkan oleh orang-orang yang ditunjuknya untuk itu.

Adapun pengertian tentang keadaan aman dan damai dalam kelompok pada tingkat perkembangan ini adalah menurut versi pemimpin sendiri, dan orang-orang yang ditunjuk sebagai pengaman dan pendamai itu merupakan alat belaka dari pemimpin itu.

Keadaan ini tetappada tingkat perkembangan selanjutnya setelah kelompok merupakan masyarakat besar, bahkan setelah menjadi suatu bangsa yang diperintah secara mutlak oleh seorang penguasa (raja, kaisar).

Maka dalam sejarah dikenal manusia-manusia yang secara individual maupun secara kesatuan melakukan tugas-tugas kepolisian atas perintah raja.

Di Babilonia (tahun 2000 — 1400 S.M) terdapat para "malach" (= malaikat) yang merupakan petugas kepolisian dari para raja.

Di Mesir kuno, para pemuka pemukiman ditunjuk oleh Firaun untuk memelihara keamanan dan ketertiban dalam pemukimannya, di samping petugas-petugas tertentu yang ditunjuk untuk tugas-tugas kepolisian.

Di sekitar Luxor terdapat sebutan prasasti pada makam seorang perwira yang menyatakan bahwa perwira ini oleh Firaun *Sesostris I* ( $\pm$  th. 1950 S.M) pernah diberi tugas mengadakan *razia* di *Oase Dachla* untuk menangkap para pelarian kriminal dan mengajukannya ke pengadilan.

Di *Assyria* (th. 900 — 612 S.M.), ditunjuk pemuka kelompok "sepuluh" dan "lima puluh" untuk kepentingan administrasi negara dan pemungutan pajak.

Sistem kepolisian *Assyria* inilah yang rupa-rupanya ditiru kemudian di daerah Jerman sekarang, dan kemudian dibawa suku Sakson ke daerah Inggris sekarang. Sistem ini ditemukan Bangsa Romawi sewaktu menguasai daerah Jerman ( $\pm$  th. 57 S.M) dan daerah Inggris (th. 54 S.M) Di Inggris terdapat para pemimpin kelompok sepuluh (*ty Thingman*) dan kelompok sera-

tus (*hundredman*) yang bertanggung jawab atas keamanan dan ketenteraman dalam kelompoknya, dan semua pemimpin ini berada di bawah seorang di bawah seorang *shire-reeve*. Keadaan ini berjalan sampai pada abad pertengahan. Sejak negara Romawi menjadi kerajaan pada tahun 54 S.M kaisar Agustus membentuk kesatuan pengawal pribadi bagi kaisar yang dinamakan *praefectura Praetorio* dan bertugas menjaga keselamatan kaisar.

Kaisar ke-2, Tiberius, pada tahun 14 M membentuk kesatuan kepolisian untuk keamanan dan ketertiban Kota Roma (*praefectura urbis*), yang kepalanya (*praefect urbis*) diberi wewenang juga untuk mengadili perkara-perkara pidana dan perdata.

Di wilayah Nusantara kita dikenal pasukan Bhayangkara di kerajaan Mahapahit, bentukan Patih Gajah Mada (abad 14) yang di samping mempunyai tugas-tugas kepolisian, diberi tugas-tugas pertahanan juga.

Namun di samping yang tercatat dalam sejarah itu, dapat juga adanya fungsi dan alat kepolisian terbaca di belakang peristiwa-peristiwa sejarah yang penting, terutama yang bersifat paksaan terhadap rakyat banyak. Memang, paksa-

kan guna terselenggarakannya tugas-tugas kepolisian selaku alat negara penegak hukum dalam rangka mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat dengan :

- a. Mengusahakan ketaatan diri dan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- b. Melakukan penyidikan perkara berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat dan aliran kepercayaan yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
- d. Memelihara keselamatan jiwa raga, harta benda dan lingkungan alam dari gangguan ketertiban atau bencana, termasuk memberikan perlindungan dan pertolongan, yang dalam pelaksanaannya wajib menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, hukum dan peraturan perundang-undangan;
- e. Menyelenggarakan kerjasama dan koordinasi dengan instansi badan atau lembaga yang bersangkutan dengan fungsi dan tugasnya;
- f. Dalam keadaan darurat, bersama-sama segenap komponen kekuatan pertahanan Keamanan

negara melaksanakan tugas sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tugas-tugas POLRI lainnya ialah selaku komponen kekuatan pertahanan keamanan negara, turut mempertahankan keutuhan wilayah daratan nasional (pasal 30 ayat (1) turut mempertahankan keutuhan seluruh perairan dalam *yurisdiksi* nasional serta melindungi kepentingan nasional di dan atau lewat laut (pasal 30 ayat (2), dan turut mempertahankan keutuhan wilayah dirgantara nasional (pasal 30 ayat 3).

Kita kembali pada pasal 30 ayat (4). Di sini pertama-tama ditentukan POLRI selaku alat negara penegak hukum memelihara serta meningkatkan tertib hukum.

Menegakkan hukum dapat dilakukan secara aktif dan secara pasif.

Secara pasif, dengan sikap tidak melanggar, dapat dilakukan terhadap semua jenis hukum.

Tetapi yang dimaksud dalam undang-undang ini tentu penegakan secara aktif yang berupa tindakan-tindakan positif sebagai usaha agar pihak ketiga mentaati hukum dan usaha ini bila perlu disertai tindakan paksaan.

Penegakan secara aktif ini, berdasarkan kitab Undang-undang Hu-

kum Acara Pidana (KUHAP = UU No. 8 Th. 1981), hanyalah dapat dilakukan POLRI terhadap hukum pidana (KUHP), dan penegakan ini berupa penyelidikan (dapat dilakukan oleh setiap anggota POLRI) dan menyidik (oleh anggota POLRI tertentu).

Menegakkan hukum, yang dalam undang-undang dijelaskan lagi sebagai memelihara dan meningkatkan tertib hukum, dapat dilakukan secara represif maupun preventif. Tindakan represif dilakukan setelah (diduga) terjadi pelanggaran hukum, dengan mencari bukti-bukti dan pelanggarnya (dalam KUHAP dinamakan penyelidikan dan penyidikan) untuk kemudian diajukan ke pengadilan melalui penuntut umum.

Tindakan preventif dilakukan sebelum terjadi pelanggaran hukum, ialah untuk pencegahan terjadinya pelanggaran hukum dengan :

1. Menghilangkan niat (calon pelanggar) untuk melanggar hukum; dan
2. Menghilangkan kemungkinan terjadinya pelanggaran hukum.

Bahwasanya tindakan preventif dianggap tidak kurang penting daripada tindakan represif, bahkan perlu mendapatkan prioritas, dapat dibaca dalam berbagai ketentuan hukum.

Di negara kita GBHN (Tap. MPR No. II/MPR/1983) menyatakan dalam Pelitannya, bahwa dalam pembinaan keamanan umum dan ketenteraman masyarakat lebih diutamakan usaha-usaha pencegahan dan penangkalan.

Dalam undang-undang Pertahanan Keamanan Negara mengenai penyakit masyarakat (penjelasan pasal 39 ayat 2), ditentukan bahwa tugas POLRI adalah "mencegah dan menanggulangi tumbuhnya".

POLRI sendiri, sejak berdirinya sudah mementingkan usaha-usaha preventif dan telah mengembangkan sistem pembinaan masyarakat. Mengenai pembinaan masyarakat ini, pada tahun 1980 dan 1982 telah keluar tujuh buah juklak (petunjuk pelaksanaan) dan empat belas juknis (petunjuk teknis) dari KAPOLRI.

Bahwa di Luar Negeri usaha-usaha preventif dianggap penting juga dapat kita baca dalam hukumnya.

Jerman sejak tahun 1794, telah menandakan dalam undang-undang bahwa tugas polisinya adalah penangkalan bahaya (Gefahrenabwehr) yang mengancam keamanan dan ketertiban umum.

Di Perancis dalam Keputusan Presiden (Decret du President tahun 1968 pada pasal 11, yang menen-

tukan bahwa Polisi Nasional dalam melaksanakan tugasnya harus mencegah (prevenir) dan menangkal (reprimer) semua kegiatan yang mengeruhkan ketertiban umum.

Di Nederland, usaha preventif dari Rijkspolitie (Polisi Negara) ditentukan dalam keputusan Menteri Kehakiman tanggal 10 Februari 1966 (memuat instruksi bagi Rijkspolitie) bahwa petugas polisi harus berusaha sekeras mungkin untuk mencegah terjadinya tindak pidana.

Di Inggris, di mana tugas dan wewenang kepolisian ditentukan dalam hukum tak tertulis, maka sejak tahun 1829 telah dicetuskan The Preventive Principle of Police, yang kemudian dijabarkan dalam sembilan asas-asas kepolisian (nine police principles). Selain daripada ini, dalam buku instruksi bagi Polisi di Inggris ditandaskan bahwa "The primary object of Law efficient police is the prevention of crime".

Tugas represif maupun preventif dilaksanakan dengan tindakan-tindakan kepolisian yang ditentukan dalam hukum tertulis (undang-undang) atau tak tertulis.

Menyadari bahwa undang-undang tidak mampu memuat semua tindakan yang diperlukan, maka aparat kepolisian diberi ke-

bebasan terbatas untuk menentukan tindakannya.

Pemberian kebebasan terbatas ini diberikan oleh undang-undang (Jerman) keputusan Presiden (Prancis), Yurispudensi (Nederland) atau hukum tak tertulis (Inggris).

Undang-undang kepolisian di negara-negara bagian Jerman Barat menentukan bahwa petugas kepolisian harus mengambil tindakan yang diperlukan berdasarkan penilaiannya menurut kewajiban (nach pflichtsmassigen Ermessen).

Keputusan Presiden Prancis tanggal 24 Januari 1968 menentukan dalam pasal 11, bahwa petugas polisi nasional harus melaksanakan tugasnya berdasarkan inisiatifnya yang tepat (de sa propre initiative).

Yurispunden Belanda menentukan bahwa tindakan kepolisian dapat sah menurut hukum walau tanpa pemberian kuasa khusus oleh undang-undang (rechtmatig zonder speciale wettelijke machtiging) dan tindakan ini pada umumnya harus berada dalam lingkungan kewenangannya (binnen de kring van zijn bevoegdnen).

Di Inggris, juga di Amerika Serikat ditentukan bahwa polisi dalam melaksanakan tugasnya dapat melakukan diskresi (discretion). Discretion ini sering diterjemahkan

dengan kebijaksanaan. Tetapi menurut arti aslinya, kebijaksanaan ini harus didasari penilaian yang seksama dan tepat (discretion = a cautious and correct judgment), tanpa pengaruh dari luar (discret = disconnected from others).

Kebebasan menilai dan bertindak tersebut dibatasi oleh syarat-syarat bahwa tindakan harus betul-betul diperlukan (urgensi), harus objektif zakelijk, harus efektif, mencapai sasaran, dan efisien, ada keseimbangan antara sarana dan tujuan.

Pembatasan tindakan bebas ini pada umumnya dapat dicakup dalam satu prinsip bahwa tindakan itu tidak boleh berlebih-lebihan (übermassverbot)

Demikian tindakan kepolisian dalam menegakkan hukum atau memelihara tertib hukum.

Tugas POLRI selanjutnya adalah membina ketenteraman masyarakat.

Apakah yang dimaksud dengan ketenteraman masyarakat, tidak diterangkan dalam undang-undang.

Dalam Penjelasan Umum Undang-undang Pertahanan Keamanan Negara hanya terdapat istilah lingkungan yang tata tentram sebagai hasil upaya dalam bidang keamanan nasional, yang memberikan kemampuan kepada bangsa Indonesia

untuk memelihara kelangsungan hidup.

Di Jerman, pengertian ketenteraman umum (Offentliche Ruhe) pernah dipermasalahkan sejak dicantukannya dalam Landrecht tahun 1794 sebagai salah satu objek tugas kepolisian. Kalangan ilmuwan yang kemudian disetujui kalangan Pengadilan berpendapat bahwa "öffentliche Ruhe tidak dapat merupakan benda perlindungan (Schatzgut) tersendiri, karena merupakan suatu unsur, suatu forum internum dari keamanan maupun dari ketertiban umum.

Keadaan tanpa gangguan apapun, bila tidak menimbulkan rasa tentram dalam masyarakat, tidak dapat dikatakan aman atau tertib.

Maka sejak tahun 1931 (Polizeiverwaltungsgesetz) hingga sekarang istilah "öffentliche Ruhe tidak lagi disebut dalam perumusan tugas kepolisian.

Adapun pengertian ketenteraman masyarakat dalam undang-undang kita tersebut adalah lain. Di sini ketenteraman masyarakat dianggap sebagai prakondisi bagi tercapainya keadaan masyarakat yang aman dan tertib, sehingga tidak perlu ditanyakan apakah anggota masyarakat merasa aman dan tertib. Cukup, kalau anggota-anggota tidak bersikap mempersu-

kar usaha POLRI mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Barangkali keadaan masyarakat yang demikian ini dapat digambarkan sebagai keadaan yang lahirrih tenang, stabil tanpa gejolak.

Struktur sosial adalah sedemikian rupa sehingga nilai-nilai pokok dan norma-norma dasar tidak atau hanya sedikit terganggu. Kehidupan kelompok-kelompok manusia (Primer maupun Sekunder) berjalan tertib tanpa konflik yang berarti. Ada kerukunan antar kelompok atau golongan di segala bidang : sosial, budaya, agama dan politik.

Interaksi antar individu berjalan dengan saling menguntungkan, minimal tidak merugikan salah satu pihak.

Tidak terdapat penyakit masyarakat yang membahayakan, dan akulturasi dalam masyarakat terkendali sehingga dapat memperkaya kebudayaan nasional maupun daerah.

Proses sosial berjalan subur dan produktif dan pembangunan berjalan tanpa dampak-dampak negatif.

Dalam penjelasan pasal 30 ayat 4 undang-undang tersebut dinyatakan bahwa POLRI dalam membina ketenteraman masyarakat diwajibkan memberi perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pengertian selanjutnya yang belum diberi penjelasan dalam undang-undang adalah keamanan masyarakat.

Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Buku II dan Bab VII terdapat pasal-pasal yang melindungi apa yang dinamakan keamanan umum akan tetapi di dalam penjelasannya tidak terdapat keterangan tentang pengertian itu, demikian juga dalam Undang-undang keadaan Bahaya (UU No. 23/Prp/1959). Di sini hanya diterangkan bilamana negara dalam keadaan bahaya.

Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata kita pada tanggal 29 Januari 1972 mengeluarkan surat keputusan Nomor SKEP/B/66/I/1972 yang menyangkan Doktrin Operasi KAMTIBMAS bagi POLRI. Dalam surat keputusan itu, keamanan masyarakat dirumuskan sebagai berikut :

Keamanan masyarakat dalam rangka operasi KAMTIBMAS adalah suasana yang menciptakan pada individu manusia dan masyarakat perasaan-perasaan berikut.

- Perasaan bebas dari gangguan baik fisik maupun psychis,
- Adanya rasa kepastian dan bebas dari kekhawatiran, keraguan dan ketakutan;
- Perasaan dilindungi dari s

iklim dingin, tanah gersang, jalan licin dsb.) dan manusia (individu atau kelompok).

Ada bahaya yang bersumber pada individu tetapi mengancam individu itu sendiri.

Seorang pawang atau penjinak binatang buas, membahayakan jiwa diri sendiri. Demikian juga para akrobat di udara, dan para petugas yang pekerjaannya mengandung bahaya besar bagi keselamatan diri sendiri. (pembersih gedung bertingkat, penyelam mutiara, dsb.)

Akhirnya ada orang-orang yang karena kegemarannya dapat membahayakan kesehatannya sendiri seperti orang suka makan berlebihan. Apakah dalam hal-hal seperti itu POLRI harus bertindak?

Menurut yurisprudensi Jerman polisi dibenarkan bertindak, bilamana :

1. perbuatan orang itu membahayakan orang lain juga, atau
2. perbuatan itu akan menjadi contoh bagi orang lain; atau
3. perbuatan itu dilakukan di muka umum, dan oleh orang-orang di sekitar itu dianggap sebagai mengganggu ketertiban umum.

Kembali ke pengertian keamanan masyarakat atau keamanan umum, dapat diketahui bahwa di

Jerman kalangan ilmuwan dan juga pengadilan, merumuskannya sebagai berikut :

Penegakan keamanan umum menurut pasal 14 (undang-undang kepolisian-penulis) adalah perlindungan eksistensi negara atau susunan-susunannya, atau jiwa, kesehatan, kebebasan, kehormatan atau harta benda perorangan terhadap kerugian-kerugian yang mengancamnya, yang berasal dari :

- a. kejadian-kejadian atau keadaan-keadaan alam hayati atau non-hayati,
- b. perbuatan-perbuatan manusia, khususnya pelanggaran tertib hukum, umum atau privat.

Orang Jerman kemudian mengidentikkan keamanan umum (öffentliche Sicherheit) dengan tertib hukum (Rechtsordnung).

Pandangan ini tidak tepat. Nanti akan kita lihat bahwa ada ketentuan hukum, bahkan undang-undang tersendiri yang mengatur ketertiban umum, sehingga tertib hukum (Rechtsordnung) juga meliputi sebagian dari ketertiban umum.

Istilah selanjutnya dalam rumus tugas POLRI tersebut ialah ketertiban masyarakat.

Ketertiban masyarakat ini dalam surat Keputusan Menteri Per-



tahanan Keamanan Panglima Angkatan Bersenjata No. SKEP/B/66/1/1972 tersebut adalah "Ketertiban (orde) masyarakat adalah suasana tertib dan ketertiban yang merupakan suatu keadaan yang menimbulkan kegairahan dan kesibukan bekerja dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat seluruhnya. TERTIB adalah keteraturan, yaitu situasi di mana segala sesuatu berjalan secara teratur. KETERTIBAN adalah keadaan yang sesuai dengan dan menurut norma serta hukum yang berlaku.

Rumus ini tidak sejelas rumus keamanan masyarakat, karena hanya menonjolkan ketertiban masyarakat sebagai kondisi untuk menimbulkan kegairahan dan kesibukan kerja untuk mencapai kesejahteraan.

Kalimat terakhir hanya menjelaskan arti ketertiban secara umum, tidak menerangkan norma dan hukum apakah yang perlu dipertahankan untuk mendapatkan ketertiban masyarakat.

Memang pengertian ketertiban masyarakat atau ketertiban umum belum mendapatkan formulasi yang pasti, juga di luar negeri.

Di Negeri Belanda, dalam Penjelasan Wetboek van Strafrecht, openbare orde (ketertiban umum) diartikan sebagai tata susunan alami

dari masyarakat. (natuurlijke orde der maatschapi).

Bagaimanakah tata-susunan alami ini, tidak dijelaskan lebih lanjut.

Komisi Langemeyer yang dibentuk pada tahun 1948 oleh Pemerintah Belanda untuk mempelajari masalah-masalah kepolisian dan menyusun undang-undang kepolisian telah mencoba merumuskan pengertian ketertiban umum, dengan rumus sebagai berikut : "Memelihara ketertiban umum berupa :

1. Memelihara tingkat ketenangan yang normal (normaal rustniveau) dengan :
  - a. bertindak mengatur di muka umum untuk kepentingan kelompok manusia yang berada di tempat umum itu;
  - b. memberantas bahaya bagi tingkat ketenangan selama ini tidak berupa tingkah laku seseorang tertentu, dikenal atau tidak;
  - c. bertindak keras dalam keadaan khusus, bila ketertiban umum terganggu secara serius.
2. Mempergunakan sarana-sarana paksaan dan kekuasaan terhadap individu-individu tertentu." Dapat diperkirakan, bahwa rumus ini tidak akan memuaskan pembaca.

Pada tahun 1957 keluar Politiwet (undang-undang kepolisian) yang menentukan dalam pasal 28 bahwa tugas polisi adalah memelihara tertib hukum (rechtsorde) secara nyata. Dalam penjelasannya diterangkan bahwa termasuk pengertian tertib hukum adalah ketertiban umum. Penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini tidak ada.

Mungkin yang dimaksud dengan ketertiban umum sebagai bagian dari tertib hukum ialah utuhnya norma-norma hukum yang kurang penting seperti yang termuat dalam Buku III Strafvetboek.

Memang ada norma-norma yang dianggap kurang penting daripada norma-norma yang melindungi keselamatan jiwa raga dan benda manusia, namun dianggap sebagai unsur mutlak bagi perkembangan masyarakat, sehingga dikukuhkan sebagai norma hukum dengan dimasukkannya dalam undang-undang disertai ancaman pidana terhadap pelanggarnya. Norma-norma ini di Jerman dinamakan Ordnungsnorm (norma ketertiban) dan hukum yang memuat norma-norma ini disebut Ordnungsrecht (hukum ketertiban).

Sejak tahun 1975 (2 Januari) Jerman Barat mempunyai undang-undang Pelanggaran ketertiban (Ordnungswidrigkeiten Gesetz)

yang tidak lain berasal dari Buku III Strafgesetz (undang-undang pidana) yang lama.

Di Inggris terdapat juga undang-undang ketertiban umum (Public Order Act) yang mengatur soal-soal pemakaian uniform untuk kepentingan politik; partisipasi dalam organisasi-organisasi kuasa-militer; pengadaan pawai-pawai sikap ofensif yang mengganggu ketenangan pertemuan-pertemuan umum, dan sebagainya.

Di Indonesia sedang diusahakan pembaharuan kitab undang-undang pidana yang akan menggantikan KUHP yang lama.

Rancangan KUHP kita akan hanya memuat tindak-tindak pidana yang merupakan kejahatan, sedangkan materi Buku III KUHP lama akan dilepaskan dari padanya, dan akan dimuat dalam undang-undang tersendiri, semacam Ordnungswidrigkeiten Gesetz tadi, yang sanksinya hanya berupa denda.

Norma-norma ketertiban ada pula yang tidak dan mungkin tidak akan dijadikan norma hukum karena perlu-tidaknya dipertahankan melalui pengadilan, tergantung pada persepsi masyarakat.

Sebetulnya, semua norma sosial merupakan norma ketertiban

karena berfungsi sebagai sarana penertib dalam hubungan dan interaksi antar manusia dalam masyarakat, namun tidak semua norma itu menjadi tanggungan alat kepolisian; apabila dilanggar, sebab norma-norma sosial pada prinsipnya ditegakkan oleh masyarakat sendiri dengan sanksi-sanksi, mencela, memperguncingkan, mengucilkan dan sebagainya. Sekalipun demikian ada sejumlah norma sosial yang dianggap demikian vital bagi kehidupan masyarakat sehingga apabila dilanggar, mudah menimbulkan keresahan atau kemarahan dalam masyarakat itu, sehingga warga-warganya cenderung untuk bertindak terhadap si pelanggar, minimal mengharapkan dari alat kepolisian bertindak, maka tindakannya mudah menjadi berlebih-lebihan, bahkan melampaui batas. Di sini polisi harus bertindak dalam memelihara ketertiban masyarakat sekaligus mencegah orang main hakim sendiri.

Pengadilan federal Jerman Barat (Bundes verwaltungs gericht) dalam putusannya pada tanggal 26 Februari 1970 merumuskan ketertiban masyarakat sebagai keutuhan norma-norma yang menurut pandangan sosial dan etis yang berlaku, sebagai syarat mutlak bagi suatu kehidupan bersama yang subur (gedeihlich) antara manusia

yang hidup dalam suatu daerah kepolisian.

Dalam hal ini, tidaklah mudah untuk menentukan pandangan yang berlaku, terutama dalam masyarakat yang terbuka, yang dinamis, apalagi masyarakat yang pluralistik. Pada umumnya yang dianggap sebagai pandangan yang berlaku dalam masyarakat adalah pandangan mayoritas.

Volkmar Gotz, (Guru besar di Universitas Gottingen) dalam bukunya : *Allgemeines Polizei und Ordnungsrecht 1973*, merumuskan ketertiban umum sebagai kumpulan aturan-aturan tak tertulis bagi tingkah laku individu di muka umum, yang realisasinya menurut pandangan yang berlaku merupakan syarat mutlak bagi suatu kehidupan bersama yang teratur antar warga negara.

Aturan-aturan tak tertulis itu adalah *Ordnungsnorm* yang melindungi benda-benda kerohanian bersama yang penting bagi kehidupan (*lebens wichtige geistige Gemeinschaftsfuter*) seperti hak asasi, pendapat agama, ketenangan beragama, perasaan nasionalisme, dan sebagainya.

Menurut Drews dan Wacke (*Allgemeines Polizeirecht 1931*) ketertiban umum merupakan suatu *Blankettbegriff* (pengertian blanko)

yang relatif, karena eksistensinya tergantung pada pandangan masyarakat. Apa yang di suatu daerah dianggap sebagai norma ketertiban umum, belum tentu demikian di daerah lain.

Berpacaran di muka umum di desa akan dianggap sebagai melanggar ketertiban umum, namun tidak demikian di kota besar.

Sebetulnya, tiap pengertian merupakan Blankettbegriff karena pengertian hanyalah merupakan kerangka, kulit hasil pemikiran, rasio, sedangkan isinya belum tentu sama.

Ini sudah dikemukakan oleh Gustav Huga (seorang pelopor dari mazhab historis dalam hukum yang dicetuskan Von Savigny), yang menyatakan bahwa akal manusia hanya mampu menciptakan kerangka-kerangka pemikiran sedangkan isinya harus dicarikan dari pengalaman.

Juga Eugen Huber (Guru besar di Universitas Gottingen) mengemukakan dalam bukunya "Recht und Rechtsverwirklichung" bahwa pengertian-pengertian merupakan unsur rasional yang kosong dan harus diisi dengan prinsip-prinsip kesusilaan.

Di Perancis, tugas kepolisian dirumuskan sebagai memelihara ketertiban umum (atlmaintien l'ordre

public).

Dengan tidak disebutnya keamanan umum maka harus disimpulkan bahwa ketertiban umum ala Perancis ini adalah dalam arti luar, yang mencakup juga tertib hukum yang menjadi tanggungan polisi.

Tadi dikemukakan bahwa ada norma-norma ketertiban yang di-muat dalam Undang-undang disertai dengan sanksi.

Ketertiban umum atau masyarakat yang dipertahankan dengan norma-norma tertulis ini, dinamakan juga ketertiban umum atau masyarakat dalam arti formal. Ketertiban umum dalam arti material mencakup keutuhan semua norma ketertiban, tertulis atau tak tertulis.

Akhirnya ada Tugas Polri yang perlu uraian sedikit, ialah mencegah dan mengangguni tumbuhnya penyakit masyarakat (penjelasan pasal 39 ayat 2c UU No. 20 tahun 1982).

Apa yang dimaksud dengan penyakit masyarakat, tidak diterangkan. Majelis Permusyawaratan Masyarakat Sementara dalam ketetapan No. TAP II/MPRS/1960 menyebut secara tidak langsung 7 macam penyakit masyarakat dengan kata-kata : Untuk mencegah timbulnya dan menjalarnya penyakit masyarakat supaya pe-

merintah :

a. Melarang dengan perundangan :

- I. Pengemisan
- II. Pelacuran
- III. Perjudian
- IV. Pematatan
- V. Perdagangan manusia
- VI. Penghisapan (Woeker)
- VII. Pergelandangan

Undang-undang Pokok Kepolisian (UU No. 13 Tahun 1961) dalam penjelasan pasal 2 menyatakan : 'yang dimaksud dengan penyakit masyarakat adalah antara lain : 1, pengemisan, 2, pelacuran, 3, perjudian, 4, pematatan, pemabukan, 5, perdagangan, manusia, 6, penghisapan (woeker), 7, pergelandangan.

Dalam kedua produk legislatif tersebut tidak juga terdapat penjelasan lebih lanjut.

Dr. Kartini Kartono dalam tulisannya "Pathologi Sosial" 1981, menyatakan : Penyakit masyarakat adalah semua tingkah laku yang bertentangan dengan norma-kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, moral, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup bertetangga, disiplin serta kebaikan dan hukum formal.

Definisi ini terlalu luas untuk keperluan tindakan kepolisian. Memang dalam bahasa sehari-hari,

penyakit dapat diartikan sebagai penyebab rasa atau keadaan sakit dan keadaan sakit itu sendiri. Kuman atau setiap kelainan dalam tubuh manusia yang membawa rasa sakit dinamakan juga penyakit, di samping struktur atau kegiatan fisiologis yang terganggu atau abnormal dalam organisme hidup.

Bagi polisi yang relevan adalah penyakit masyarakat yang mengganggu atau membahayakan keamanan dan ketertiban masyarakat. Dengan batasan ini maka penyakit masyarakat dapat dirumuskan sebagai perbuatan atau sikap sejumlah warga masyarakat, bersama-sama atau sendiri-sendiri secara berulang yang oleh masyarakat dirasakan sebagai merugikan nilai-nilai dasarnya, sehingga seluruh atau sebagian masyarakat tidak dapat berfungsi secara normal, sebagai wadah pemenuhan kebutuhan dan aspirasi bagi individu.

Wadah pemenuhan kebutuhan dan aspirasi individu ini dapat digambarkan wadah :

1. Kesehatan sosial, ialah perikehidupan yang memungkinkan setiap warganegara mempunyai cukup kemampuan untuk memelihara dan memajukan kehidupannya sendiri serta kehidupan keluarga dalam masyarakat yang memungkinkannya beker-

ja, beristirahat dan menikmati hiburan pada waktunya (UU No. 9 Th. 1960 tentang pokok-pokok kesehatan);

2. Kesejahteraan sosial; ialah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketenteraman lahir bathin, yang memungkinkan bagi setiap Warga Negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila (UU No. 6 Th. 1974 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial).

Keterangan tentang definisi penyakit masyarakat tersebut adalah :

1. Tidak hanya perbuatan, tetapi juga sikap mental sekelompok manusia dapat merugikan masyarakat, paling sedikit menghambat perkembangan dan pembangunan masyarakat. Sebagai contoh adalah : sikap "mangan ora mangan asal kumpul" dapat menghambat program transmigrasi. Sikap santai dengan alon-alon asal kelakon, menghambat pembangunan Na-

sional.

2. Perbuatan atau sikap negatif sekelompok manusia bukan warga masyarakat, walaupun merugikan masyarakat, tidak dapat dinamakan penyakit masyarakat.
3. Perbuatan atau sikap seseorang yang melanggar norma yang berlaku tidak akan mempunyai efek kurang berfungsinya masyarakat seluruh atau sebagian, sehingga tidak dapat merupakan penyakit masyarakat.
4. Perbuatan sekelompok warga masyarakat yang merugikan, harus berulang untuk dapat merupakan penyakit masyarakat.
5. Untuk memenuhi kualifikasi penyakit masyarakat, perbuatan atau sikap sekelompok warga harus dirasakan oleh masyarakat sendiri sebagai merugikan.

Sudah barang tentu, dengan kualifikasi tersebut, penyakit masyarakat terbatas pada 7 macam tadi. Kriminalitas, kenakalan remaja, kebiasaan corat-coret sebagai luapan emosi, korupsi, kolusi dan pungutan liar bila dilakukan oleh sejumlah warga masyarakat, merupakan penyakit masyarakat.

Dalam penanggulangan penyakit masyarakat telah tersedia per-

aturan-peraturan perundang-undangan (undang-undang Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah) dan kebijaksanaan-kebijaksanaan aparat Pemerintah.

KUHP : pasal 504, melarang pengemis di muka umum, pasal 284, 295, 296, dapat dipergunakan untuk memerangi pelacuran, pasal 303 dan UU No. 7 tahun 1974 melarang perjudian; pasal 506 dan UU No. 9 Th. 1976 dapat dipergunakan untuk memberantas penyalahgunaan narkotika, pasal 297 dan 324 melarang perdagangan manusia, pasal 505 melarang pengelandangan.

Pada tahun 1977, Departemen Sosial R.I. mengeluarkan "himpunan pokok-pokok kebijaksanaan dan program terpadu Rehabilitasi Sosial Pengemis, Gelandangan dan Orang terlantar.

Pada tahun 1980 keluar Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, di mana kegiatan penanggulangan mencakup usaha-usaha preventif, represif dan rehabilitatif.

POLRI dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan Peraturan Pemerintah tersebut bertindak bersama-sama

ma instansi yang bersangkutan, dalam bidang preventif dan represif sebagai pelaku utama dan dalam bidang rehabilitatif membantu instansi yang ditunjuk sesuai dengan ketentuan dalam penjelasan pasal 39 ayat 2c Undang-undang Pertahanan Keamanan Negara, ialah "menyelenggarakan kerjasama dan koordinasi dengan instansi, badan atau lembaga yang bersangkutan dengan fungsi dan tugasnya.

Sampailah kita pada akhir sambutan ini :

Sebagai kesimpulan dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. Terdapat pengertian-pengertian dalam perumusan Tugas POLRI dalam undang-undang Pertahanan Keamanan Negara yang perlu dijelaskan lebih lanjut secara otentik.

Penjelasan ini dapat dimuat dalam undang-undang Kepolisian mendatang, dalam peraturan perundang-undangan lain, atau dalam surat keputusan Menteri Pertahanan Keamanan.

2. Definisi tentang ketertiban masyarakat dalam surat keputusan Menteri Pertahanan Keamanan Panglima Angkatan Bersenjata, masih memerlukan penjelasan lebih lanjut.

Dalam perkembangan hukum, ada sebagian norma-norma

ma yang mempertahankan ketertiban masyarakat atau ketertiban umum yang dijadikan norma hukum, sehingga timbul pengertian ketertiban masyarakat dalam arti formal (yang dikukuhkan dalam peraturan hukum) di samping ketertiban masyarakat dalam arti material.

3. Rumus Yuridis "memelihara tertib hukum" meliputi pemeliharaan keamanan masyarakat dan pemeliharaan ketertiban masyarakat dalam arti formal.
4. Pemeliharaan ketertiban masyarakat non formal oleh POLRI harus berorientasi pada persepsi masyarakat setempat. Di sini dituntut kepekaan petugas POLRI untuk dapat menyelami jiwa masyarakat dan pandang-

annya terhadap segi-segi kehidupan di dalam dan di sekitarnya. Sebagai tolok ukur tindakan kepolisian adalah reaksi masyarakat.

Kualifikasi pengertian penyakit masyarakat, untuk kepeentingan tindakan POLRI harus dikaitkan dengan pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, dan dalam mencegah dan menanggulangnya POLRI tidak selalu dapat bertindak sendiri karena masalah penyakit masyarakat bukan masalah tertib hukum saja, sehingga perlu dipelihara kerjasama dan koordinasi yang baik dengan instansi, badan atau lembaga yang bersangkutan.

Bandung, 20 Juni 1987

**Wajib Pajak  
Yang Baik Adalah  
Yang Membayar  
Kewajibannya Tepat  
Pada Waktunya**



## KEPUSTAKAAN

1. Agus Agis Munandar : Wanita-wanita Penguasa pada Masa Jawa Kuna, 1986.
2. Kartini Kartono : Pathologi Sosial, 1981.
3. Muhammad Yamin : Gajah Mada.
4. Subroto Brotodiredjo : Asas-asas Wewenang Kepolisian, 1983.
5. Yoseph Iskandar : Mutiara Jawa Barat (Mangle No. 856).
6. Yoseph Iskandar : Taruna Nagara (Mangle No. 861)
7. Arthur G. Keech : Public Order 1952.
8. C.C.H. Moriarty : Police Law 1951.
9. Charles Reith : A Short History of the British Police, 1948
10. Charles Reith : The Blind Eye of History, 1952.
11. John Moylan : The Police of Britain, 1946.
12. John P. Kenney : Police Administration 1975.
13. Ch. J. Enschede : Gebondenheid en Zelfstandigheid bij de politieke Taakvervulling, 1972.
14. H.B. Vos : Leerboek van Nederlands Strafrecht 1950.
15. J. Th. J. Tonino : Flexibiliteit bij de Toepassing van Rechtsregels door de Politie, 1981.
16. J.W. Haarman : Politie — Bevoegdheid, 1936.
17. L.J. van Apeldoorn : Inleideng tot de Studie van het Nederlandse Recht, 1951.
18. P. Hoekstra : Romeinsche Antiquiteiten, 1902.
19. T.J. Noyon : Het Wetboek van Strafrecht, 1926.
20. Verslag van de Commissie ter Bestudering van het Politievraagstuk, 's Gravenhage, 1950.
21. Berg — Hein : Allgemeines Polizei — und Ordnungsrecht fur Berlin, 1976.
22. Drews — Wacke : Allgemeines Polizeirecht, 1952.
23. Eugen Huber : Recht und Rechtsverwirklichung, 1920.
24. Paul Stottmann : Polizeirecht, 1960.
25. Scholler — Bross : Grundzuge des Polizei -- und Ordnungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 1975.
26. Volkmar Gotz : Allgemeines Polizei — und Ordnungsrecht, 1973.
27. Wolfgang Martens : Gefahrenabwehr, 1971.

