

**EKSISTENSI KEPOLISIAN
NEGARA REPUBLIK INDONESIA
DALAM PENEGAKAN HUKUM DAN PEMBINAAN
KEAMANAN KETERTIBAN MASYARAKAT
MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 28 TAHUN 1997**

Oleh :

DUDU DUSWARA MACHMUDIN

NPM : L2F 94 045

TESIS

untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Magister Humaniora
Program Pendidikan Magister Program Studi Ilmu Hukum
Bidang Kajian Utama Hukum Ketatanegaraan



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS PADJADJARAN
BANDUNG
1999**

**EKSISTENSI KEPOLISIAN
NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM
PENEGAKAN HUKUM DAN PEMBINAAN
KEAMANAN KETERTIBAN MASYARAKAT
MENURUT UNDANG-UNDANG
NOMOR 28 TAHUN 1997**

Oleh
Dudu Duswara Machmudin
L2F 94 045

TESIS

untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Magister Humaniora
Program Pendidikan Magister Program Studi Ilmu Hukum ini
telah disetujui oleh Komisi Pembimbing pada tanggal
seperti tertera di bawah ini

Bandung, 13 Desember 1999

Prof. Dr. H. ATENG SYAFRUDIN, S.H.
KETUA KOMISI PEMBIMBING


Prof. Dr. H. BAGIR MANAN, S.H., MCL.
ANGGOTA KOMISI PEMBIMBING


H. KUNTANA MAGNAR, S.H., M.H.
ANGGOTA KOMISI PEMBIMBING

Motto:

"Fain-na ma'al 'usri yusraa. Inna ma'aal 'usri yusraa"

(Al-Qur'an, Surat Al-Insyirah, Ayat 5-6)

Artinya:

"Sesungguhnya, di mana ada kesulitan di situ ada kelapangan. Sesungguhnya, di samping ada kesulitan selalu ada kelonggaran".

"Ittaquu da'watal mazhluumi fa-innahee tahmilu 'alal ghamaami yaquulullaahu, wa 'izzatii wa jalaalii la-anshurannaka wa law ba'da hiin".

(Hadits Riwayat Thabrani)

Artinya:

Takutlah akan do'a orang yang dizhalim, karena do'a itu akan diangkat ke atas dan Allah berfirman, "Demi kemuliaan dan keagungan-Ku, Aku pasti menolongmu, walau sudah beberapa saat".

Kupersembahkan untuk:

- Almanater;
- Para Guru mulai SR-PT
- Kepolisian Negara RI;
- Keluarga.

dan Jenderal Pol. Drs. Kunarto
sebagai nara sumber dan sosok
Polri panutan.



Motto:

"Tekadku adalah pengabdian terbaik"

(Kunarto)



Kupersembahkan untuk:

- Almamater
- Para Guru mulai SR-PT
- Kepolisian Negara RI
- Keluarga

ABSTRAK

Undang-Undang Dasar 1945 tidak secara tegas menyatakan tentang eksistensi Polri. Akan tetapi, sebagai pedoman dapat dirujuk anak kalimat Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia..." dan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Walaupun tugas melindungi tidak dinyatakan secara tersurat dalam anak kalimat tersebut, namun dapat ditangkap makna bahwa tugas tersebut merupakan tugas eksekutif dan Polri merupakan salah satu organ eksekutif di bawah Presiden.

Eksistensi Polri dalam penegakan hukum dan pembinaan keamanan ketertiban masyarakat, baru diatur dalam Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian. Namun, karena selama ini organ Polri diintegrasikan dengan ABRI, maka nuansa dan paradigmanya pun lebih banyak bergaya militer (*military heavy*) daripada bergaya sipil (*civil heavy*). Seringkali dijumpai oknum Polri yang bersikap tindak sebagai pengusik daripada penertib, bahkan sebagai penindas daripada pengayom, sehingga dalam pelaksanaan penegakan hukum dan pembinaan keamanan ketertiban masyarakat Polri belum menampakkan sosok yang profesional. Kondisi di atas sebagai akibat ketidakmandirian Polri, sehingga sering diintervensi pihak lain. Guna mengantisipasi kondisi di atas, pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1999 tentang Langkah-langkah Kebijakan dalam Rangka Pemisahan Polri dari ABRI.

Penelitian ini dilakukan di samping untuk melihat secara jernih eksistensi Polri dalam Gakkum dan Binkamtibmas menurut Undang-undang Kepolisian, juga untuk melihat sinkronisasi di antara kedua peraturan perundang-undangan tersebut dengan metode penelitian deskriptif. Berdasarkan hasil penelitian dijumpai kenyataan bahwa secara yuridis, baik Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 dan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1999 belum sepenuhnya dapat dijadikan acuan bagi kemandirian dan profesionalisme Polri dalam Gakkum dan Binkamtibmas. Hal ini disebabkan dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut masih terdapat materi muatan yang menampakkan sosok Polri yang belum mandiri. Di samping itu pula, di satu pihak Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1999 itu merupakan landasan yuridis formal bagi reformasi Polri, namun di lain pihak kedudukannya lebih rendah daripada Undang-undang Kepolisian itu sendiri. Hal ini berarti tidak sesuai dengan asas, "*Lex superior derogat legi inferiori*".

Oleh sebab itu, penulis menyarankan untuk mengadakan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 yang substansinya antara lain menempatkan organ Polri pada sebuah lembaga non-departemen langsung di bawah Presiden.

ABSTRACT

The 1945 Constitution doesn't emphatically declares the existence of *Polri*. But, as a guidance we can refer to the sentence of the Fourth Alinea of the Introduction to the 1945 Constitution which read, "...to protects the entire Indonesian people and the whole native country of Indonesia..." and Article 4 Paragraph (1) of the 1945 Constitution which confirms, "The President of the Republic of Indonesia assumes the government authority according to the Constitution". Although the task of protection is not implicated as mentioned in this sentence, the meaning of this task is one of the executive and *Polri* is one of the executive organs subordinating the President.

The existence of *Polri* in enforcing the law and controlling the security and order of the community, is just been arranged in Article 2 and 3 of The Law Number 28 of the Year 1997 regarding the Police. But, because up to now the *Polri* organ has been integrated with Indonesia Arm Forces (*ABRI*), its nuance and paradigm has a military heavy style rather than civil heavy. We often find a *Polri* personality acting as a trouble-maker rather than disciplinary, and even as a oppressor rather than a protector, so that in the carrying out of the law enforcement and controlling of the security and order of the community, *Polri* has not yet indicated a professional figure. The above mentioned condition is due to the dependency of *Polri*, so that they are often intervened by other parties. In anticipating the above condition, the government has published the Presidential Instruction Number 2 Year 1999 regarding Policy Measures in the Context of the Separation of *Polri* from *ABRI*.

The study was done, beside for seeing the existence of *Polri* in *Gakkum* and *Binkamtibmas* clearly, according to the Police Law, also for seeing the synchronization between both laws/regulations by descriptive study method. Based on the results of this study, I find that juridically, either Law Number 28 Year 1997 and the Presidential Instruction Number 2 Year 1999 can not yet fully become a reference for the independency and professionalism of *Polri* in *Gakkum* and *Binkamtibmas*. This is because both legislative regulations still consist of material which show or indicate that the *Polri* figure has not yet become independent. Besides, on one side the Presidential Instruction Number 2 Year 1999 is a formal juridic foundation for the reformation of *Polri*, but on the other side its position is lower than the Police Law itself. This means that this is not in line with the principle, "*Lex superior derogat legi inferiori*" (the higher regulation defeats the lower regulation).

That's why, the author suggest to change the Law Number 28 Year 1997 of which its substance among others positions the *Polri* organ in a non-departemental institution directly subordinating the President.

KATA PENGANTAR

Tiada kalimat yang lebih indah kecuali puji dan syukur ke hadirat Allah Subhanahu Wata'ala, karena tanpa ridho dan karunia-Nya mustahil penulis dapat menyelesaikan tugas akhir berupa tesis yang berjudul: **Eksistensi Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Penegakan Hukum dan Pembinaan Keamanan Ketertiban Masyarakat Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997.**

Tesis ini disusun berdasarkan konsep pemikiran bahwa sebagai salah seorang tenaga pengajar pada Universitas Langlangbuana yang secara historis-yuridis bernaung di bawah Yayasan Brata Bhakti Polri Daerah Jawa Barat, seyogyanya penulis memberikan setitik pengabdian dalam bentuk karya ilmiah yang ada relevansinya dengan eksistensi kepolisian itu sendiri. Konkretnya penulis adalah pengagum motto, **"Tekadku adalah pengabdian terbaik"** yang dikemukakan Kapolri kesebelas, Kunarto. Di samping itu pula, tesis ini disusun berdasarkan kecintaan penulis kepada lembaga Polri yang selama lebih dari setengah abad berkiprah, hampir selalu berada dalam posisi yang kurang menggembirakan seperti kata pepatah yang dikemukakan Koesparmono Irsan, **"Noda tak berampun, jasa tak terhimpun"**, yang menurut penulis adalah sebagai dampak dari organisasi penegak hukum yang tidak mandiri dan mempunyai nuansa tugas yang ambivalensi. Keambivalensian ini tercermin dari pernyataan Chaeruddin Ismail dalam bukunya, **"Polisi Pengayom vs Penindas dan Penertib vs Pengusik"**.

Pada hakikatnya substansi dari tesis ini hendak mencoba menjawab dua pertanyaan tentang, "Bagaimanakah eksistensi Polri menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 dalam melaksanakan penegakan hukum dan pembinaan keamanan ketertiban masyarakat, dan dampak apakah yang akan terjadi apabila Polri sebagai penegak hukum dan pelaksana pembinaan keamanan ketertiban masyarakat dipisahkan dari organ ABRI?"

Menurut penulis, adalah sebuah keniscayaan jika dalam penyusunan tesis ini penulis menemui berbagai kendala baik yang bersifat moril maupun materiil. Namun demikian sebagai seorang muslim, penulis selalu ingat pada Firman Allah SWT dalam Al-Qur'an, Surat Al-Insyirah, Ayat 5 dan 6 yang berbunyi, "*Fain-na ma'al 'usri yusraa. Inna ma'aal 'usri yusraa*". Artinya, "Sesungguhnya, di mana ada kesulitan di situ ada kelapangan. Sesungguhnya, di samping ada kesulitan selalu ada kelonggaran". Kesulitan demi kesulitan, penulis hadapi dengan lapang dada dan *Allhamdulillah* akhirnya kesulitan tersebut dapat teratasi berkat kebaikan berupa bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak.

Untuk segala kebaikan itu, pada kesempatan yang baik ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tiada terhingga kepada yang terhormat Bapak-bapak dan Ibu-ibu:

1. Prof. Dr. H. Ateng Syafrudin, S.H. selaku Ketua Komisi Pembimbing yang selalu arif dan bijaksana serta penuh perhatian dalam memberikan petunjuk, arahan, dan bimbingan ilmu yang sangat bermanfaat;

2. Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.C.L. selaku Anggota Komisi Pembimbing yang selalu penuh atensi dan korektif dalam memberikan bimbingan serta memberi masukan yang sangat berguna bagi subsansi tesis ini;
3. H. Kuntana Magnar, S.H., M.H. selaku Anggota Komisi Pembimbing yang selalu meluangkan waktu dengan penuh kesabaran dalam memberikan bimbingan dan koreksi;
4. Prof. H. Abdullah Himendra Wargahadibrata, dr. D.Sp.A., Prof. Dr.H. Burhan Arief, Ir., Prof. Dr. H. Imam Supardi, dr., S.P., M.K., Dr. Yudha Bhakti, S.H., M.H., dan Dr. Rukmana Amanwinata, S.H., M.H. selaku Rektor Unpad, Direktur, Asisten Direktur I, II Program Pascasarjana Unpad, dan Ketua Program Magister yang selalu memberikan kemudahan kepada penulis. Para Guru Besar serta para Dosen Pascasarjana yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat, yaitu: Prof. Dr. R.H. Sri Soemantri M., S.H.; Prof. Dr. H. Lili Rasjidi, S.H., S.Sos., LL.M.; Prof. Dr. Sjachran Basah, S.H., C.N. (Alm); Prof. Dr. A.P. Parlindungan, S.H. (Alm); Prof. Dr. R. Otje Salman, S.H.; Prof. Dr. M. Daud Silalahi, S.H.; Prof. Dr. H. Koko Kosidin, S.H.; Prof. Dr. Romli Atmasasmita, S.H., LL.M.; Dr. Soelaeman, S.H.; Dr. Rusadi Kantaprawira, S.H.; H. Rosjidi Ranggawidjaja, S.H., M.H.; Hj. Tenne Rustini, S.H., M.H.; Jenny Barmawi, S.H., LL.M.; Zainal Mutaqin, S.H., M.H. dan Gde Pantja Astawa, S.H., M.H.
5. Letjen. Pol. Drs. H. Nana Permana selaku Wakapolri yang sejak awal memberikan motivasi kepada penulis;

6. Mayjen. Pol. Drs. Chaeruddin Ismail selaku Kapolda Jabar dan selaku Ketua Yayasan Brata Bhakti Polri Daerah Jabar yang selalu memberikan motivasi dan arahan serta kesediaan beliau untuk diwawancarai dan berdiskusi secara demokratis serta memberikan bantuan baik moril maupun materiil, juga buku-buku referensi tentang kepolisian;
7. Brigjen. Pol.(Purn) Drs. H. Herman S. Sastrawidjaja, S.H. selaku Rektor Universitas Langlangbuana yang selalu memberikan bantuan, baik moril maupun materiil dan motivasi tinggi agar penulis cepat menyelesaikan program S-2;
8. Para anggota Badan Pendiri Universitas Langlangbuana, di antaranya: Mayjen. Pol.(Purn) Drs.R.H. Soebroto Brotodiredjo, S.H.; Brigjen. Pol.(Purn) H. Soelaeman Djajoesman (Alm); Kol.Pol.(Purn) H. Waras; Letkol.Pol.(Purn) H.Arief Amin, S.H.; Letkol.Pol.(Purn) H. Muchtar, S.H.; H.A. Tisna Sendjaya, S.E., M.Si.; H. Utang R. Warmana, S.E., M.M., M.B.A., dan H. Umar Srijadi, S.H. (Alm) atas tempaan kebaikan, sejak penulis masih mahasiswa S-1 sampai sekarang ini. Ketua P2 Polri Jabar, Mayjen. Pol. (Purn) Drs.H. Madra S.Maningadi, Ketua BPH Unla, Brigjen. Pol. (Purn) Drs. H. Dudung Abubakar dan Ketua Harian YBB Polda Jabar, Kol. Pol. (Purn) Drs. H. Uban Atmosubrata.
9. Prof. H. Nen Amran, S.E., M.Ec., Ph.D.; Kol Pol. (Purn) Drs.H. Amir Ratman,S.H., M.Hum; Kol Pol.(Purn) H. Gumilar PK, S.H.; Dekan FH, FE, FISIP, FKIP, dan FT Unla yang pernah dan masih memberi kesempatan kepada penulis dalam mengamalkan dan mentransfer ilmu kepada mahasiswanya.

10. Dr. Syarif Muhidin, M.Sc., Kol.Pol.(Purn) Drs.H. Irham-syah, Kol. Pol. Drs. H. Sardja Suherman, S.H. dan Kol. Pol. Drs. H. Achmad Saleh, S.H., atas kesediaan waktu untuk berdiskusi dan wawancara. Drs. H. Eddi Sopandi, S.H., M.Si. selaku Ketua Lemlit Unla, tempat penulis berkiprah, Letkol. Pol. (Purn) Herman AS, B.A., Letkol Pol. Drs. Ito Sumardi, M.M. dan Kapten Pol. Tite Puspitasari, Letkol Pol. Mustahadirdja, dr. Timotius Tedjajuwana, DSB dan M. Imelda R. Ariani yang seringkali memberikan bantuan dan kemudahan-kemudahan.
11. Hj. Dra. Ati Murniati, Cucu Sumirah, Deden Suryana, Nandang, Diah Hernawati, Dede Sumarni di FH-Unpad. Nanay St. Mulyana, Rosnawati, Ilyas, Dwi, Agus, dan Kusnandar.
12. Yang tercinta Ibunda Koyoh Supiah dan Ayahanda Haji Machmudin (alm), Ibu dan Bapak mertua Siti Hunaenah (alm) dan Kiayi Muhammad Lukman (alm), yang semuanya selalu memberi do'a restu dan nasihat agar penulis senantiasa tawakal, memohon, dan shalat kepada Allah Subhanahu Wata'ala dalam segala ujian, cobaan, dan kesulitan hidup;
13. Yang tersayang isteriku Dewi Nuryati dan anak-anakku Wedha Prasaja, Wisnu Prawira, dan Anisa Primadona yang telah berperan sebagai motivator utama dalam merengkuh cita-cita suami dan ayah mereka. Mereka telah banyak berkorban dan menderita selama penulis berusaha merengkuh ilmu dan berusaha mengubah keadaan ke arah masa depan yang insya Allah akan lebih baik. Waktu untuk mereka seringkali terampas dan seringkali penulis kesampingkan.

Kepada semua pihak, baik yang sudah penulis sebutkan di atas maupun belum, terutama kepada para sahabat yang tidak mungkin disebutkan satu persatu dalam lembaran ini, penulis berdoa semoga mendapat imbalan kebaikan pula dari-Nya.

Penulis menyadari bahwa tesis ini jauh dari kesempurnaan, dan sudah tentu ketidaksempurnaan itu sepenuhnya merupakan tanggung jawab penulis sebagai konsekuensi logis atas keterbatasan dan kemampuan olah pikir penulis. Untuk itu, segala koreksi dari para penguji dan para penelaah menurut penulis merupakan hal yang sangat esensial, sebab manfaatnya bukan saja untuk mendekati kesempurnaan dan meniadakan kekeliruan, namun yang lebih penting dapat menjadi pendorong kuat bagi penulis guna mengembangkan potensi keingintahuan, keluasan wawasan berpikir, dan diharapkan akan lebih memperkokoh akar kearifan.

Akhirnya hanya kepada Allah Subhanahu Wata'ala jualah segalanya penulis kembalikan, disertai do'a, "Yaa Allah, jadikanlah karya kecil ini sebagai berkah bagi penulis, keluarga, para guru, para pemimpin yang tidak zhalim, almamater, Polri, dan bagi siapa saja yang dapat mengambil sari manfaatnya".

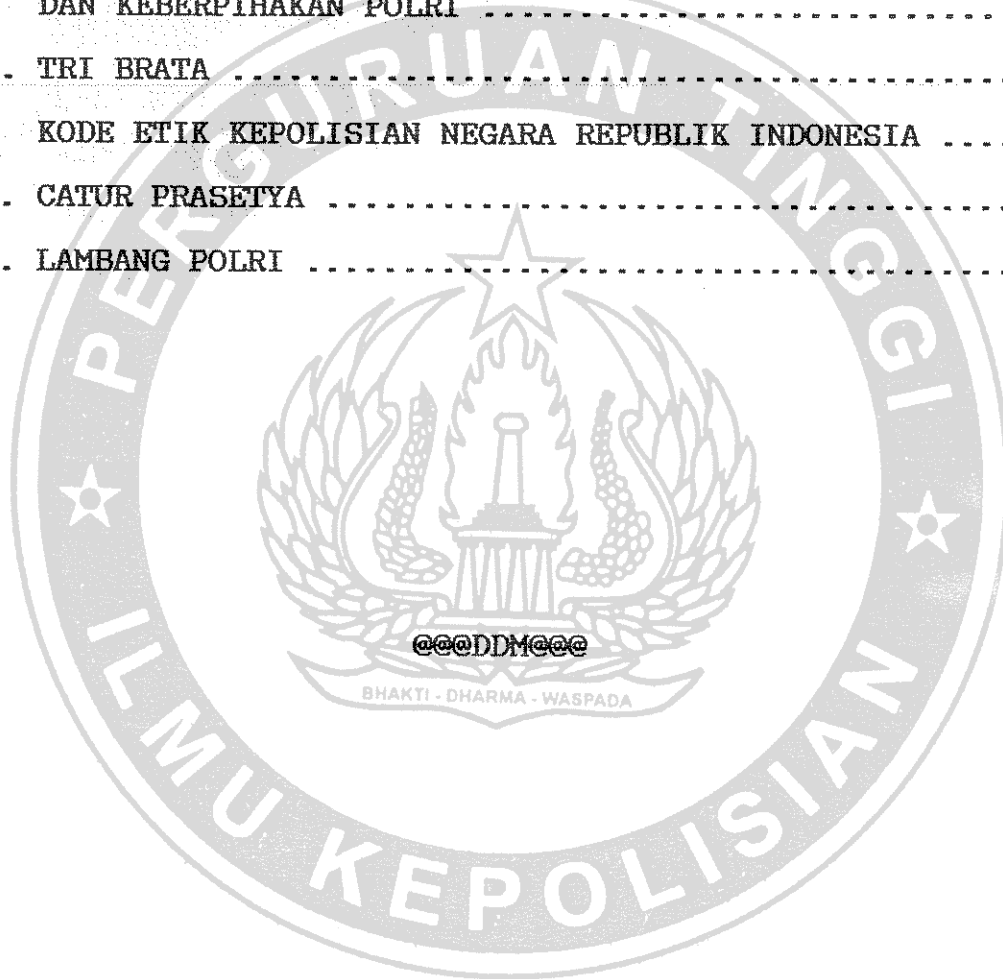
Bandung, 13 November 1999



Dudu Duswara Machmudin

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
I. PEDOMAN MATERI YANG DIKEMBANGKAN DALAM WAWANCARA	1-2
II. KRONOLOGIS STATUS HUKUM POLRI (1945-1999)	3
III. PENILAIAN MASYARAKAT TERHADAP CARA KERJA, KINERJA, DAN KEBERPIHAKAN POLRI	4
IV. TRI BRATA	5
V. KODE ETIK KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA	6
VI. CATUR PRASETYA	7
VII. LAMBANG POLRI	8



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR LAMPIRAN	xi
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR SINGKATAN	xvi
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi Masalah	8
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
D. Kerangka Pemikiran	9
E. Metode Penelitian	17
F. Sistematika Penulisan	18
BAB II : TINJAUAN UMUM TERHADAP SEJARAH, KEDUDUKAN, TUGAS, DAN WEWENANG KEPOLISIAN DI INDONESIA	
A. Peristilahan dan Batasan	21
B. Sejarah Kepolisian di Indonesia	28
1. Masa Sebelum Penjajahan	28
2. Masa Penjajahan	30
a. Masa Penjajahan Belanda	30
b. Masa Penjajahan Jepang	33
3. Masa Kemerdekaan Republik Indonesia	36
a. Masa Perang Kemerdekaan	36
b. Masa Konstitusi RIS'49 dan UUDS'50	38
c. Masa UUD'45 Kedua	41
d. Masa Orde Baru	43

C.	Kedudukan Polri	46
D.	Tugas dan Wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia	55
BAB III :	PENEGAKAN HUKUM DAN PEMBINAAN KEAMANAN DAN KETER- TIBAN MASYARAKAT MERUPAKAN TUGAS UTAMA KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA	
A.	Penegakan Hukum	67
B.	Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum	73
1.	Pembedaan antara Kebenaran Formal dan Materiil	74
2.	Sumber Daya Manusia Hukum	77
3.	Tatanan Hukum yang Berlaku	79
4.	Lemahnya Badan dan Organisasi Penegak Hukum	80
C.	Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masya- rakat	81
BAB IV :	KAJIAN TERHADAP EKSISTENSI KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 1997	
A.	Eksistensi Polri Menurut Undang-Undang Dasar 1945	93
B.	Eksistensi Polri Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997	100
C.	Kajian terhadap Implementasi Bias dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia di Bidang Penegakan Hukum dan Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat	117
D.	Beberapa Pemikiran tentang Dampak yang Akan Terjadi Ketika Organ Kepolisian Negara Republik Indonesia Dipisahkan dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia ...	125
E.	Studi Komparatif antara Prinsip Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Negara Lainnya	153

BAB V	: PENUTUP	167
	A. Kesimpulan	167
	B. Saran	168
DAFTAR KEPUSTAKAAN	169
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	176
LAMPIRAN:		
I.	PEDOMAN MATERI YANG DIKEMBANGKAN DALAM WAWANCARA.....	1
II.	KRONOLOGIS STATUS HUKUM POLRI (1945-1999).....	3
III.	PENILAIAN MASYARAKAT TERHADAP CARA KERJA, KINERJA DAN KEBERPIHAKAN POLRI	4
IV.	TRI BRATA	5
V.	KODE ETIK KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA	6
VI.	CATUR PRASETYA	7
VII.	LAMBANG POLRI	8

@@@ DDM @@@

DAFTAR SINGKATAN

ABRI	= Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
Akpol	= Akademi Kepolisian
APBN	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APBD	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
BB	= <i>Binnenlands Bestuur</i>
BP-7	= Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila
Binkamtibmas	= Pembinaan Keamanan Ketertiban Masyarakat
Brigjen	= Brigadir Jenderal
CN	= <i>Candidaat Notariaat</i> (calon notaris)
CB	= <i>Chiang-Butyo</i> (kepala bagian keamanan pada zaman Jepang)
Comb.	= <i>Combatant</i> (satuan tempur)
Dr.	= Doktor (gelar tertinggi di perguruan tinggi setelah lulus Strata-3)
dr. ★	= Dokter (sebutan profesi bagi seseorang yang ahli pengobati penyakit. Sama seperti sebutan profesi pada pengacara, notaris, akuntan, dsb. Sekarang S.Ked.= Sarjana Kedokteran)
Drs.	= Doktorandus (gelar bagi lulusan Strata-1, sekarang menjadi S.Sos, S.Pd., S.E., S.Kom. = Sarjana Sosial, Sarjana Pendidikan, Sarjana Ekonomi, Sarjana Komputer, dan sebagainya)
DSB	= Dokter Spesialis Bedah
FBI	= <i>Federal Bureau Investigation</i> (Biro Investigasi Federal di Amerika Serikat)
Gakkum	= Penegakan Hukum
H	= Haji (gelar bagi seorang Muslim yang telah menunaikan rukun Islam yang kelima)
Hj	= Haji perempuan
Hankamneg	= Pertahanan Keamanan Negara
Jo.	= <i>Juncto</i> (berhubungan dengan)

K-B	= <i>Kaisatsu-Butyo</i> (kepala bagian kepolisian di zaman Jepang)
Kapolri	= Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia
Kapolda	= Kepala Kepolisian Daerah
Kapolwiltabes	= Kepala Kepolisian Wilayah Kota Besar
Kapolres	= Kepala Kepolisian Resort
Kapolsekta	= Kepala Kepolisian Sektor Kota
KASAD	= Kepala Staf Angkatan Darat
KASAL	= Kepala Staf Angkatan Laut
KASAU	= Kepala Staf Angkatan Udara
K-P	= <i>Ken Petai</i> (Polisi Rahasia di zaman Jepang)
Kol. Pol.	= Kolonel Polisi
Koorspririm	= Koordinator Staf Pribadi Pimpinan
LL.M.	= <i>Lex Legibus Master</i> (gelar magister hukum dari negara Anglo Saxon)
Letjen. Pol.	= Letnan Jenderal Polisi
Letkol. Pol.	= Letnan Kolonel Polisi
Mabes	= Markas Besar
M.H.	= Magister Hukum (sekarang M.Hum. = Magister Humaniora)
M.Sc.	= Master of Science
M.Si.	= Magister Sains
Mayjen. Pol.	= Mayor Jenderal Polisi
MCL	= <i>Master Comparative Law</i> (gelar magister perbandingan hukum dari Amerika Serikat)
Menpangak	= Menteri Panglima Angkatan Kepolisian
Mobrig	= <i>Mobile Brigade</i> (Brigade Mobil sekarang)
Narkoba	= Narkotika dan Obat Berbahaya
O2HN	= Otak, otot, dan hati nurani

Pangab	= Panglima Angkatan Bersenjata
PI	= Polisi Istimewa
PIK	= Pusat Informasi Kriminal
Polri	= Kepolisian Negara Republik Indonesia
Purn.	= Purnawirawan
Prof.	= Profesor (Guru Besar = jabatan akademik tertinggi di Perguruan Tinggi)
SAR	= <i>Search and Rescue</i> (regu pencari, penolong dan penyelamat korban kecelakaan di laut/gunung)
S.H.	= Sarjana Hukum (dahulu MR = Mister in de Rechten)
SLTA	= Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SOB	= <i>Staat Oorlog van Beleg</i> (negara dalam keadaan bahaya perang)
Tap MPR (S)	= Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara)
VOC	= <i>Verenigde Oost Indische Compagnie</i> (Serikat Dagang Hindia Belanda)



BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945
menetapkan:

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Dengan rumusan yang panjang dan padat ini, Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sekaligus menegaskan bahwa:

Pertama, fungsi dan tujuan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial;

Kedua, bentuk negara Indonesia adalah Republik;

Ketiga, negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat;

Keempat, dasar negara Indonesia adalah Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kelima, negara Indonesia adalah negara yang tertib berdasarkan konstitusi dan hukum karena negara menyusun kemerdekaan kebangsaan itu dalam suatu undang-undang dasar sebagai hukum dasar yang tertulis.¹

Untuk mewujudkan tujuan itu, di dalam negara perlu diadakan pembagian kekuasaan ke dalam beberapa bidang. Agar kekuasaan yang telah dibagi-bagi itu tidak disalahgunakan, maka konstitusi atau undang-undang dasar mengambil peran untuk membatasinya.

Sehubungan dengan masalah pembatasan kekuasaan dalam negara, Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengikuti sistem pemisahan kekuasaan seperti yang dimaksudkan ajaran Trias Politica, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan. Hal ini disebabkan:²

"1. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh satu organ/badan yang tidak boleh saling campur tangan.

1. BP-7 Pusat, Bahan Penataran P-4 Bidang Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta, 1994, halaman 15.

2. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1983, halaman 181.

2. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja.
3. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pasal 1 Ayat (2), kepada lembaga-lembaga negara lainnya".

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Dasar 1945 diatur enam bidang kekuasaan pokok dalam negara yang diikuti dengan peraturan tentang kedudukan, tugas, wewenang, dan hubungan antar lembaga negara. Ketentuan ini lebih jauh dilengkapi dengan Tap. MPR No. VI/MPR/1973 juncto Tap. MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Menurut ketentuan ini disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Lembaga Tertinggi Negara, sedangkan Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung adalah Lembaga-lembaga Tinggi Negara.³

Di antara kedudukan sebagai Lembaga Tinggi Negara dan selaku Kepala Negara, "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara",⁴ serta "...memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republik Indonesia".⁵

3. BP-7 Pusat, Opcit, halaman 26.

4. Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 10

5. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Hankamneg, Pasal 35 Ayat (2) dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara RI, Pasal 8.

Itu berarti bahwa Presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.⁶

Berkaitan dengan salah satu kekuasaan tertinggi yang dimiliki Presiden, Polri seharusnya mempunyai peranan yang sangat penting, sebab menurut pertimbangan yuridis pembangunan nasional di bidang hukum adalah terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap. Guna mencapai sistem hukum nasional yang mantap itu, hukum harus ditegakkan. Supaya hukum dapat tegak dengan baik, maka salah satu syarat di antaranya adalah harus ada lembaga penegakan hukum. Lembaga penegakan hukum adalah "badan" baik yang berupa jabatan atau pejabat yang bertugas, berwenang, dan bertanggung-jawab mempertahankan hukum dari (ancaman) pelanggaran oleh orang atau orang-orang tertentu.⁷ Lembaga penegakan hukum dapat dibedakan ke dalam tiga kategori utama, yaitu lembaga penegakan hukum yang bersifat yustisial, lembaga hukum yang bersifat kuasi yustisial, dan lembaga hukum yang non-yustisial.⁸ Sedangkan organ yang melaksanakan kewenangan lembaga penegakan hukum biasanya disebut aparat. Aparat adalah orang yang dipakai untuk menjalankan kekuasaan negara, misalnya polisi.⁹

6. BP-7 Pusat, Opcit, halaman 30.

7. Bagir Manan, H., Perspektif Lembaga Penegakan Hukum pada Pelita VII, Polda Jabar, Bandung, 1996, halaman 2.

8. Bagir Manan, Ibid, halaman 3.

9. Poerwadarminta, W.J.S., Kamus Umum Bahasa Indonesia, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1985, halaman 30.

Berkaitan dengan polisi, konsideran Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyatakan, bahwa:¹⁰

"...dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, yang menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan perlindungan hukum serta untuk memantapkan penyelenggaraan pembinaan keamanan umum dan ketentraman masyarakat dalam sistem keamanan dan ketertiban masyarakat swakarsa dengan berintikan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara penegak hukum yang profesional, maka dianggap perlu untuk memberikan landasan hukum yang kukuh dalam tata susunan tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia".

Mengikuti bunyi konsideran tersebut dapat disimpulkan bahwa Polri harus diberi kedudukan, peran, fungsi yang lebih mantap terutama guna memelihara keamanan dalam negeri, sebagai alat negara penegak hukum, pengayom, dan pembina keamanan dan ketertiban masyarakat yang melaksanakan fungsi kepolisian dalam tata susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan.

Selanjutnya, memperhatikan berbagai tugas dan wewenang yang diberikan kepada Polri ternyata yang paling kelihatan di samping menjadi penegak hukum adalah dalam hal pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat. Namun demikian di tengah maraknya arus yang menginginkan adanya reformasi total di segala bidang posisi dan peran Polri dipertanyakan banyak pihak, sehingga ada ide agar posisi dan peran Polri dikembalikan ke posisi semula. Konkretnya Polri harus dipisahkan dari organisasi ABRI.

10. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Butir a Menimbang.

Menurut Harun Alrasid apabila kedudukan polisi berada dalam ABRI, maka hal itu bertentangan dengan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatakan, "Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara". Begitu juga halnya ketentuan Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 yang menyatakan, "Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republik Indonesia", adalah bertentangan dengan ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945 yang membatasi kekuasaan tertinggi Presiden atas tiga angkatan saja. Selanjutnya apabila akan ditambah satu angkatan lagi, maka harus dicantumkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945, dengan perkataan lain, harus mengubah undang-undang dasar.¹¹

Berdasarkan temuan di atas, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul, "Eksistensi Polri dalam Penegakan Hukum dan Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997".

B. Identifikasi Masalah

Berangkat dari uraian latar belakang masalah mengenai kedudukan, tugas, dan wewenang Polri terutama dalam penegakan hukum (Gakkum) dan pembinaan keamanan dan ketertiban

11. Harun Alrasid, Pembahasan Masalah Kedudukan Polisi dalam ABRI, Makalah pada Seminar Nasional "Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi", FH dan FISIP-UI, Depok, 30 Juni 1998.

masyarakat (Binkamtibmas) serta maraknya ide pemisahan Polri dari organ ABRI, penulis mencoba mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah eksistensi Polri menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 dalam melaksanakan penegakan hukum dan melaksanakan pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat?
2. Dampak apakah yang akan terjadi apabila Polri sebagai penegak hukum dan pelaksana pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat dipisahkan dari organ ABRI?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mendapat gambaran yang jelas tentang eksistensi Polri sebagai penegak hukum dan pelaksana pembinaan dan ketertiban masyarakat menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997;
2. Untuk mengkaji dampak apa yang akan terjadi apabila Polri sebagai penegak hukum dan pelaksana pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat dipisahkan dari organ ABRI.

Sedangkan kegunaan dari penelitian ini, diharapkan dapat memberikan guna dan manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis, sebagai kontribusi pemikiran dalam upaya turut berperan serta dalam menumbuhkembangkan Ilmu Hukum

umumnya, khususnya Hukum Tata Negara serta dalam upaya mendudukkan persoalan kedudukan Polri menurut visi ketatanegaraan negara Republik Indonesia.

2. Secara praktis, dapat memberikan masukan kepada instansi terkait umumnya, khususnya instansi Polri berkenaan dengan pelaksanaan penegakan hukum dan pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

D. Kerangka Pemikiran

Konstitusi atau undang-undang dasar sebagai kerangka negara yang memuat konsep-konsep dasar, merupakan hukum negara yang tertinggi pada setiap negara. Oleh sebab itu, "negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tak dapat dipisahkan satu dengan yang lain".¹² Hal ini sejalan dengan apa yang pernah dikemukakan James Bryce:¹³

"A constitution as a frame of political society, organised through and by law, that is to say one in which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights".

Senada dengan James Bryce, C.F. Strong juga menyatakan bahwa:¹⁴

"A constitution may be said to be a collection of principles according to which the power of government, the rights of the governed, and the relation between the two are adjusted".

12. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, halaman 1-2.

13. C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966, halaman 11.

14. *Ibid.*

Pandangan C.F. Strong di atas menyimpulkan bahwa suatu konstitusi atau undang-undang dasar itu dapat dikatakan sebagai kumpulan asas hukum yang di dalamnya mengandung tiga hal, yaitu pengaturan tentang kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah, dan hubungan antara keduanya - pemerintah dengan rakyat. Dengan demikian konstitusi merupakan aturan main, baik bagi pemerintah maupun bagi yang diperintah dalam mengatur kehidupan bersama guna mengupayakan terwujudnya tujuan negara, terutama dalam upaya menuju negara kesejahteraan (welfare state).

Menurut J.F. Sleeman, istilah *welfare state* pertama kali digunakan oleh William Temple dalam pamflet yang berjudul *Citizen and Churchman*.¹⁵ Sedangkan menurut Padmo Wahjono dan Didi Nazmi Yunas, konsepsi negara kesejahteraan (*Welvaarstaat, Wohlfahrstaat, Welfare State, Social Service State, Sociale Verzorgingsstaat*) dikemukakan F.J. Stahl.¹⁶ Setelah Perang Dunia II konsep tersebut digunakan secara umum, sehingga fungsi negara tidak lagi hanya sebagai polisi yang memelihara ketertiban dan menegakkan hukum, namun untuk meningkatkan kesejahteraan semua warga negara.¹⁷

15. Sleeman, J.F., *The Welfare State*, George Allen, London, 1974, hlm. 1.

16. Padmo Wahjono, Pejabat sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara, Depdagri, 1989, halaman 34 dan diulang lagi dalam Moh. Busyro Moqoddas, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII-Press, 1992, halaman 40, serta Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992, halaman 22.

17. Taliziduhu Ndraha, *Perkembangan Studi Pembangunan Masyarakat*, Universitas Terbuka, Jakarta, 1986, halaman 2.

Perubahan konsep tentang fungsi negara ini terutama termotivasi oleh pengakuan dan kesadaran bahwa rakyat berhak memperoleh kesejahteraan.¹⁸ Istilah sejahtera berarti bahwa kebutuhan utama kehidupan manusia dalam masyarakat dapat dipenuhi dengan semurah-murahnya dan secepat-cepatnya.¹⁹ Ini berarti bahwa dalam suatu negara kesejahteraan tugas pemerintah sangat luas, yakni mengutamakan kepentingan seluruh rakyatnya. Namun demikian, dalam mencampuri urusan kesejahteraan rakyatnya, pemerintah dibatasi oleh undang-undang. Maksudnya agar pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang, sebab kesewenang-wenangan itu seringkali dilakukan oleh pemegang kekuasaan seperti yang digambarkan oleh John Emerick Edward Dalberg Acton, "*Power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely*".²⁰ Ini berarti, "Kekuasaan itu mempunyai kecenderungan bersalah guna",²¹ dan apabila terjadi persengketaan antara pemerintah dengan rakyatnya, maka penyelesaiannya akan dilakukan dalam suatu proses peradilan administrasi yang berdiri sendiri.

Menurut F. Julius Stahl, konsepsi negara kesejahteraan ini mengandung elemen-elemen sebagai berikut:

18. Marshall, T.H., *The Right to Welfare*, The Free Press, New York, 1981, halaman 83.

19. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, halaman 28.

20. Sjachran Basah, *Ilmu Negara-Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan*, Alumni, Bandung, 1987, halaman 100.

21. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, halaman 46.

1. Adanya jaminan atas hak-hak dasar manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. Adanya peradilan administrasi negara.²² Sedangkan menurut Soerjono Soekanto, untuk menentukan suatu negara menganut konsepsi negara kesejahteraan paling tidak harus mengandung ciri-ciri sebagai berikut:

1. Bahwa pemisahan kekuasaan berdasarkan *Trias Politica* dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan dari sudut politis, sehingga perasaan organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif;
2. Peranan negara tidak hanya terbatas pada menjaga keamanan dan ketertiban belaka, akan tetapi negara secara aktif berperanan di dalam penyelenggaraan kepentingan masyarakat di bidang-bidang sosial, ekonomi, dan budaya, sehingga perencanaan merupakan sarana yang penting;
3. Negara kesejahteraan merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial material dan bukan persamaan yang bersifat formal semata-mata;
4. Sebagai konsekuensi dari hal-hal tersebut di atas, maka di dalam suatu negara kesejahteraan hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak mutlak, akan tetapi hak tersebut dipandang mempunyai fungsi sosial yang berarti adanya batas di dalam kebebasan penggunaannya;

22. Didi Nazmi Yunas, *Opcit*, halaman 24.

5. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan semakin luasnya peranan negara di dalam kehidupan ekonomi, sosial, dan budaya.²³

Uraian tentang ciri-ciri dari konsepsi negara kesejahteraan di atas sejalan dengan fungsi negara modern yang oleh Wolfgang Friedman dirumuskan sebagai berikut:

"...First, as Protector; secondly, as Disposer of Social Services; thirdly, as Industrial Manager; fourthly, as Economic Controller; fifthly, as Arbitrator".²⁴

Dengan demikian apabila diterjemahkan secara harfiah, maka tugas dari suatu negara kesejahteraan, yaitu sebagai pelindung warga negaranya, pelaksana atau badan yang wajib mengadakan kebutuhan-kebutuhan masyarakat, sebagai manager perindustrian, sebagai pengawas perekonomian dan sebagai hakim atau penengah.²⁵

Menurut Sri Soemantri Martosoewignjo, sejak semula negara Indonesia sudah mempunyai konsep negara kesejahteraan. Hal ini dapat dibaca dalam paragraf keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

23. Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, Universitas Indonesia, Jakarta, 1976, halaman 54.

24. Wolfgang Friedman, Law in a Changing Society, 1959, halaman 495.

25. Sunarjati Hartono, Apakah The Rule of Law Itu?, Alumni, Bandung, 1982, halaman 29.

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.²⁶

Dalam praktek kenegaraan, konsep ini berkembang. Unsur pemerintahan berdasarkan undang-undang berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan atas hukum, lalu berkembang menjadi berdasarkan asas manfaat.²⁷ Mengingat negara kesejahteraan ini merupakan negara hukum materiil,²⁸ maka negara Indonesia termasuk ke dalam kriteria negara kesejahteraan yang berdasarkan atas hukum. Ini berarti bahwa negara Indonesia menganut konsep negara hukum.

Menurut A.V. Dicey di dalam konsep negara hukum (*the rule of law*) terkandung tiga unsur penting, yaitu:

- a. *supremacy of law*;
- b. *equality before the law*;
- c. *human rights*.²⁹

26. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Opcit*, halaman 44.

27. Padmo Wahjono, *Opcit*, halaman 34.

28. Soerjono Soekanto, *Loc cit*.

29. Abu Daud Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, halaman 113.

Ketiga unsur penting yang dikemukakan Dicey itu sebenarnya merupakan dasar dan ukuran untuk dapat menempatkan suatu negara sebagai sebuah negara hukum yang demokratis. Hal ini sejalan dengan pemikiran Sjachran Basah yang mengemukakan bahwa:³⁰

"Secara konstitusional eksistensi negara hukum *a quo*, tidak mungkin dipungkiri oleh siapa pun, karena di dalamnya mengandung jaminan terhadap tiga hal yang kemudian direkayasa lebih lanjut melalui proses normativisasi dalam ketentuan perundang-undangan yang tingkat derajatnya lebih rendah".

Berpangkal tolak dari konsepsi tersebut, maka dengan adanya proteksi konstitusional ini dimaksudkan supaya setiap keputusan yang dikeluarkan oleh organ-organ negara senantiasa harus sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional Republik Indonesia.

Pernyataan berdasarkan atas hukum, berarti negara Indonesia bukan berdasarkan pada kekuasaan belaka, dan selain dari itu pemerintahan didasarkan atas sistem konstitusi yang tidak bersifat absolut atau kekuasaan yang tidak terbatas.

Landasan yuridis dari pernyataan di atas, dapat ditemukan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan hal-hal sebagai berikut:

"I. Indonesia ialah Negara yang berdasar atas hukum (rechtsstaat)

30. Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah pada Dies Natalis XXIX, 24 September 1986, Alumni, Bandung, Cetakan II, 1992, halaman 1.

1. Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

II. Sistem Konstitusional

2. Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)".

Dengan demikian secara konstitusional supremasi hukum diakui di Indonesia dan ini berarti bahwa ada pengakuan terhadap penegakan hukum, yang salah satu di antaranya alat negara penegak hukum itu adalah organ kepolisian.

Kepolisian sebenarnya ada, tumbuh, dan berkembang bersamaan dengan tumbuh dan berkembangnya peradaban manusia. Hal ini dapat dibuktikan ketika sekelompok manusia mulai merasakan perlunya rasa aman, tentram, dan perlunya mempertahankan kelangsungan hidupnya. Pada saat itulah sebenarnya organ polisi telah berfungsi. Fungsi polisi semakin nampak dengan jelas, manakala ancaman terhadap kelompok semakin nyata.

Berfungsinya organ kepolisian hampir selalu termotivasi oleh kondisi yang memperlihatkan adanya pihak yang kuat di satu sisi dan adanya pihak yang lemah di sisi lain yang memerlukan perlindungan. Pertemuan dua pihak yang berseberangan itu hampir selalu melahirkan pertentangan yang hebat dan biasanya manusia yang dianggap paling kuat itulah yang diangkat menjadi pemimpin pada kelompoknya. Tujuannya adalah guna melindungi kelompoknya. Tindakan manusia kuat itulah wujud sederhana dari fungsi polisi.

Berpangkal tolak dari filsafat sebagai ilmu yang bermakna mencari kebenaran di balik semua fakta yang ada, maka filsafat kepolisian pada hakikatnya juga bermakna mencari kebenaran atas eksistensi polisi umumnya, Kepolisian Negara Republik Indonesia khususnya.

Kepolisian adalah segala hal-ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga Polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³¹ Sedangkan fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat, serta pembimbingan masyarakat dalam rangka terjaminnya tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman masyarakat guna terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat.³²

E. Metode Penelitian

Sesuai dengan judul yang telah dikemukakan, yaitu "Eksistensi Polri dalam Penegakan Hukum dan Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997", maka penelitian ini adalah penelitian hukum yang bersifat deskriptif, yakni menggambarkan kepada pihak lain tentang apa dan bagaimana korelasi hukum positif dengan masalah tertentu.

31. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 1 Ayat (1).

32. Ibid, Pasal 3.

Adapun yang dimaksudkan dengan korelasi di sini adalah mengenai eksistensi Polri sebagai organ di lingkungan ABRI dalam melaksanakan fungsinya dan dampak apa yang akan terjadi apabila Polri dipisahkan dari ABRI. Oleh sebab itu, dalam penelitian dan pembahasan ini digunakan beberapa pendekatan di antaranya pendekatan yuridis normatif, historis, sosiologis, dan komparatif.

Pendekatan yuridis normatif digunakan, mengingat penelitian ini bertitik tumpu pada norma hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang organ dan fungsi Polri, yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 .

Pendekatan historis digunakan untuk mengetahui dari mana asal mula kata polisi, bagaimana proses pembentukan dan perkembangan kepolisian di Indonesia mulai zaman penjajahan sampai dengan saat ini, serta apa yang melatarbelakanginya.

Pendekatan sosiologis digunakan untuk mengetahui bagaimana sikap tindak masyarakat terhadap eksistensi Polri dan peraturan perundang-undangan yang menjadi rambu-rambunya.

Pendekatan komparatif digunakan, yaitu untuk mengadakan perbandingan antara lembaga kepolisian di Indonesia dengan lembaga kepolisian di negara lain.

Adapun beberapa langkah yang akan dilakukan dalam penelitian dan pembahasan ini adalah sebagai berikut:

Pertama, akan diteliti di mana eksistensi Polri diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kedua, akan diteliti bagaim-

mana pengaturan dalam undang-undang organiknya. Ketiga, akan diteliti bagaimana realisasi dari berbagai bentuk peraturan tersebut. Keempat, akan dilakukan kajian secara kualitatif dari data yang terkumpul secara kualitatif. Kelima, dari hasil kajian tadi penulis akan mencoba menetapkan suatu persepsi tentang bagaimana seharusnya Polri itu diatur agar lembaga ini dapat eksis dan akan menyampaikan suatu prediksi tentang dampak yang akan terjadi apabila Polri dipisahkan dari ABRI.

Upaya untuk memperoleh data dilakukan melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Penelitian kepustakaan dilakukan melalui pengkajian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, buku, dokumen, tulisan para pakar hukum yang ada relevansinya dengan judul penelitian dan masalah yang diteliti. Sedangkan penelitian lapangan dilakukan di lembaga kepolisian dan lembaga lainnya dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara dengan para pejabat dan mantan pejabat Polri, para tokoh masyarakat, serta para pakar hukum. *Sample* yang digunakan dalam penelitian lapangan ini adalah metode *purpossip-sampling* berdasarkan kriteria di bidang keahlian, yaitu mereka yang memahami tentang hukum, terutama hukum ketatanegaraan.

F. Sistematika Penulisan

Guna mempermudah pembahasan, maka tesis ini disusun berdasarkan sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I : Mengemukakan latar belakang masalah dan identifikasi masalah yang dikaitkan dengan tujuan dan kegunaan penelitian yang didukung oleh kerangka pemikiran. Selanjutnya dikemukakan metode penelitian dan sistematika penulisan yang digunakan.

BAB II : Mengemukakan Tinjauan Umum yang didahului oleh sejarah istilah polisi dilihat dari segi etimologis yang berasal dari istilah Yunani Kuno "politeia".

Pada bab ini juga dikemukakan mengenai sejarah kepolisian di Indonesia, mulai masa sebelum penjajahan, masa penjajahan yang terdiri atas masa penjajahan Belanda dan Jepang, dan masa kemerdekaan Republik Indonesia yaitu masa perang kemerdekaan, masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, masa Undang-Undang Dasar 1945 kedua, dan masa Orde Baru. Selanjutnya dikemukakan tentang kedudukan, tugas, dan wewenang Polri.

BAB III: Mengemukakan kerangka teoritis tentang penegakan hukum dan pembinaan keamanan ketertiban masyarakat dari para pakar hukum dan kepolisian. Kerangka ini didahului dengan mengemukakan pengertian penegakan hukum itu sendiri yang selanjutnya secara teoritis diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum serta hakikat dari pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

BAB IV : Merupakan kajian terhadap eksistensi Kepolisian Negara Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945, menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997. Selanjutnya guna menjembatani ke arah perilaku organisasi Polri yang lebih baik di masa depan dikemukakan prinsip-prinsip kepolisian negara lain sebagai perbandingan. Di samping itu pula dalam bab ini dikemukakan kajian terhadap implementasi bias dalam sistem ketatanegaran Republik Indonesia di bidang penegakan hukum dan pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat, serta akhirnya dikemukakan beberapa pemikiran tentang dampak yang akan terjadi ketika organ Polri dipisahkan dari ABRI.

BAB V : Merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan hasil kajian dari bab-bab sebelumnya yang dipadukan dengan identifikasi masalah. Terakhir dikemukakan saran-saran yang ada relevansinya dengan penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN UMUM TERHADAP ISTILAH, SEJARAH, KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG KEPOLISIAN DI INDONESIA

A. Peristilahan dan Batasan

Secara etimologi, istilah "kepolisian" berasal dari kata "polisi" yang ditambah awalan "ke" dan akhiran "an". Menurut Soebroto Brotodiredjo, istilah polisi berasal dari istilah Yunani kuno "*politeia*" yang berarti pemerintahan suatu polis atau kota. Hal ini berhubungan dengan kondisi pada waktu itu yang menunjukkan bahwa yang menjadi tempat kediaman manusia hanyalah kota-kota yang dikelilingi tembok besar. Oleh sebab kota-kota itu merupakan negara kecil, maka *politeia* pun diartikan sebagai pemerintahan negara.³³ Politeia sendiri sebenarnya adalah suatu judul buku yang ditulis oleh Plato, seorang filsuf Yunani kuno. Buku ini berisi tentang teori dasar Polis atau Negara Kota. Dalam kondisi seperti itu diperlukan kekuatan untuk menegakkan aturan agar dipatuhi oleh setiap warga dan kekuatan untuk mempertahankan diri dari ancaman pihak luar polis. Kekuatan inilah yang kemudian disebut kepolisian yang eksistensinya melahirkan fungsi polisi.³⁴

33. Soebroto Brotodiredjo, R.H., Polri sebagai Penegak Hukum, Sespimol, Bandung, 1989, halaman 2.

34. Kunarto, Etika Kepolisian, Cipta Manunggal, Jakarta, 1997, halaman 51.

Beranjak dari kata "*politeia*" itu kemudian timbul kata "politik" yang dimaksudkan sebagai tata cara mengatur sistem pemerintahan, kata "polisi" yang mengatur penegakan peraturan, kata "*policy*" yang berarti kebijakan dan sebagainya. Pengembangan dari semua itulah yang melahirkan negara dengan segala atribut dan pengaturannya pada saat ini. Buku *Politeia* itu sampai abad pertengahan selalu dijadikan rujukan pemikiran para penyelenggara pemerintahan, para cendekiawan, para filsuf untuk mendasari pemikiran dan teori atau ilmu yang bersifat empiris kenegaraan di kemudian hari.³⁵

Sampai kurun waktu ratusan tahun penyelenggaraan negara itu masih disebut *politeia*. Istilah yang sama³⁶ di zaman Romawi kuno diartikan sebagai tata negara atau urusan kenegaraan, bahkan keseluruhan sistem pemerintahan negara. Lama kelamaan urusan pemerintahan menjadi semakin kompleks, apalagi setelah berkembangnya hubungan dengan negara lain deferensiasi dalam bidang pemerintahan sukar untuk dihindari sehingga pada abad XVI di Perancis timbul pembagian tugas pemerintahan dalam lima bagian, yaitu:

1. Defensi (pertahanan);
2. Diplomasi (hubungan dengan bangsa lain);
3. Finansi (keuangan);
4. Justisi (peradilan);

35. Kunarto, Ibid, halaman 52.

36. Soebroto Brotodiredjo, R.H., *Opcit*, halaman 2, menyebut istilah *politia* yang berarti pemerintahan negara.

5. Polisi (pemerintahan dalam negeri di bidang keamanan dan kesejahteraan - cetak tebal dari penulis).³⁷

Kondisi ini menyebar luas, sehingga sejak abad XVI di Eropa Barat urusan kenegaraan menjadi lima departemen, yakni:

1. Departemen Urusan Luar Negeri;
2. Departemen Urusan Pertahanan;
3. Departemen Urusan Pengadilan;
4. Departemen Urusan Keuangan;
5. Departemen Urusan Polisi.³⁸

Mengikuti pembagian urusan kenegaraan tadi, Departemen Urusan Polisi berfungsi menyelenggarakan urusan dalam negeri yang meliputi pelaksanaan aturan yang bersifat menjaga keamanan dan ketertiban serta kesejahteraan umum. Dengan demikian urusan polisi merupakan urusan pemerintahan yang tidak termasuk ke dalam empat bagian lainnya.

Istilah polisi saat ini diartikan secara bervariasi, walaupun hakikatnya serupa. Misalnya sampai saat ini polisi di Italia disebut *Politia*, di Perancis disebut *La Police*, di Inggris disebut *Police*, di Belanda disebut *Politie*, di Jerman disebut *Polizei*, dan di Malaysia mengikuti tradisi Inggris dengan ejaan Melayu, *Polis*.³⁹

37. Momo Kelana, Hukum Kepolisian, PTIK, 1981, halaman 14.

38. Karyadi, M., Polisi, Filsafat, dan Perkembangan Hukumnya, Politeia, Bogor, 1978, halaman 57.

39. Kunarto, Merenungi Kritik terhadap Polri, Cipta Manunggal, Jakarta, 1995, halaman 2.

Di dalam *Encyclopaedia of Social Sciences* didapati pengertian polisi sebagai berikut:⁴⁰

"The term police in its early definitions has covered a wide range functions. It has been employed to discribed various aspects of the control of public sanitation; it has had a highly special meaning with respect to the suppression of political offences; and at times it has been expanded to cover practically all from of public regulation and domestic order. New, however, it is used primarily with reference to the maintenance of public order and the protection of persons and property from the commission on unlawful act. Hence, police and constabulary have come to be almost synonymous".

Artinya:

"Istilah polisi pada pengertian semula meliputi bidang fungsi atau tugas yang luas. Istilah itu dipergunakan untuk menjelaskan berbagai aspek dari pengawasan kesehatan umum; dalam arti yang sangat khusus dipakai dalam hubungannya dengan usaha menanggulangi pelanggaran politik, dan sejak itu telah meluas secara praktis meliputi semua bentuk pengaturan dan ketertiban umum. Dan sekarang, istilah itu terutama dipergunakan dalam hubungan dengan pemeliharaan ketertiban umum dan perlindungan orang-orang serta harta bendanya dari tindakan yang melanggar hukum. Sejak itu *police* dan *constabulary* telah merupakan istilah yang hampir sama".

Encyclopaedia Britannica memberikan pengertian yang hampir sama, yaitu:⁴¹

"As now generally employed, the term police means the maintenance of public order and the protection of persons and property from the hazards of public accidents the commissions of unlawful act. Earlier meanings included such limited activities as street paving and lighting, or scavenging and sanitation, as well as applications broad enough to comprehend the entire range of the domestic policies of governments".

40. *Encyclopaedia of Social Sciences*, Volume XI-XII, halaman 183.

41. *Encyclopaedia Britannica*, William Benton Publisher, London, 1972, Volume 18, halaman 152-155.

Artinya:

"Istilah polisi sekarang ini biasanya diartikan sebagai pemeliharaan ketertiban umum dan perlindungan terhadap orang beserta harta bendanya dari keadaan yang menurut dugaan dapat merupakan suatu bahaya atau gangguan umum dan tindakan-tindakan yang melanggar hukum. Semula, pengertiannya meliputi kegiatan-kegiatan seperti meratakan dan penerangan jalan, atau pembersihan jalan dan kesehatan, baik dalam penggunaan yang menyeluruh maupun yang meliputi kebijakan pemerintahan dalam negeri".

Sumber pustaka lain memberikan rumusan tentang "politie" sebagai berikut:⁴²

"Daartoe heeft die regeering ook bepaalde voorschriften uitgevaardig en degene die ze niet nakomt wordt direkt of nawaarschuwing gestraft. Nu heeft zoo'n regeering ook aan bepaalde personen opgedragen zorg to dragen voor de open bare orde, rust en veiligheid in het land, de bescherming van de in het land wonende burgers en hunne goederen zoomede het handhaven van de door die regeering uitgevaardigde voorschriften. De personen aan wie nu dit werk speciaal opgedragen is heeten politie ambtenaren en tezamen vormen zij het corps Politie".

Artinya:

"Untuk menjaga keamanan ini oleh pemerintah diadakan beberapa peraturan dan barangsiapa melanggarnya akan dihukum setelah itu atau setelah diberi nasihat. Pemerintah ini pun mengangkat beberapa pegawai buat menjaga keamanan dan ketertiban umum, buat melindungi penduduk negeri dan hartanya serta buat menjalankan peraturan-peraturan yang diadakan pemerintah. Mereka dengan sepenuhnya diwajibkan dengan pekerjaan tersebut dinamakan pegawai polisi dan semua pegawai ini masuk ke dalam kalangan Polisi".

Secara jelas arti polisi dapat ditemukan dalam karangan

Cornelius van Vollenhoven, *Politie Overzee* seperti dikutip

Memet Tanumidjaja. Pada halaman 135 disebutkan:

42. Steinmetz, CHD., *Boekoe Theori Beberapa Peratoeran-peratoeran Penting boeat Memberikan Peladjaran pada Posthuis-Commandant dan Agen Polisi*, Cetakan IV, Politie Boekhandel, Soekaboemi, 1950, halaman 10.

"Onder politie vallen de regeeringorganen, die bevoegd en gehouden zijn om door toezicht of zo nodig door dwang te bewerken, dat de geregeerden hunnerzijds doen of laten wat hun plicht is te doen of laten an welke bestaat uit:

- a. het afwerend toezien op naleving door de geregeerden van hun publieken plicht;
- b. het actieve speuren naar niet naleving door de geregeerden van hun publieken plicht;
- c. het dwingen van de geregeerden tot naleving van hun publieken plicht krachtens rechtelijke tusschenkomst;
- d. het dwingen van de geregeerden to naleving van hun publieken plicht hetwelk kan geschieden zonder rechtelijke tusschenkomst (gereede dwang);
- e. het verantwoordn van wat bij dezen arbeid gedaan of nagelaten is".⁴³

Artinya:

"Polisi termasuk organ pemerintahan yang berwenang dan berkewajiban untuk mengusahakan dengan jalan pengawasan dan bila perlu dengan paksaan bahwa yang diperintah berbuat atau tidak berbuat menurut kewajibannya masing-masing terdiri atas:

- a. melihat cara menolak bahwa yang diperintah itu melaksanakan kewajiban umumnya;
- b. mencari secara aktif perbuatan-perbuatan yang tidak melaksanakan kewajiban umum tadi;
- c. memaksa yang diperintahkan itu untuk melaksanakan kewajiban umumnya dengan melalui pengadilan;
- d. memaksa yang diperintahkan itu untuk melaksanakan kewajiban umum itu tanpa perantara pengadilan;
- e. memberi pertanggungjawaban dari apa yang tercantum dalam pekerjaan tersebut.

43. Memet Tanumidjaja, *Perluakah Kementrian Keamanan Dalam Negeri dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, 1950, halaman 46.

Kamus Umum Bahasa Indonesia memberikan arti pada kata polisi sebagai badan pemerintahan yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum seperti menangkap orang yang melanggar undang-undang atau pegawai negara yang bertugas menjaga keamanan.⁴⁴

Mencermati batasan tentang polisi, apabila dikaji lebih dalam ternyata dapat memberikan berbagai pengertian. Para cendekiawan di bidang kepolisian berkesimpulan bahwa dalam istilah polisi itu terdapat tiga pengertian, yaitu:

1. Polisi sebagai fungsi;
2. Polisi sebagai organ kenegaraan;
3. Polisi sebagai pejabat atau petugas.⁴⁵

Melalui beberapa batasan terhadap istilah polisi itu dapat diketahui bahwa walaupun terdapat pengertian yang berlainan, namun kata kuncinya ada pada kata-kata suatu kegiatan yang sama dan badan yang menjalankan kegiatan itu. Perbedaannya, hanya terletak pada titik berat kedua kata-kata tersebut. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa polisi adalah aparat kenegaraan yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri, sebagai alat negara penegak hukum, pengayom, dan pembimbing masyarakat yang melaksanakan fungsi kepolisian dalam tata susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan.

44. Poerwadarminta, W.J.S., Kamus Umum Bahasa Indonesia, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1985, halaman 763.

45. Gde Yasa Tohjiwa, Catatan Kritis, Jakarta, 1996, halaman 1.

B. Sejarah Kepolisian di Indonesia

Catatan secara rinci mengenai kepolisian di Indonesia sebelum masa penjajahan ternyata tidak ditemukan, sebab kitab kenegaraan tertua *Negara Kertagama* pun tidak mencatatnya secara eksplisit. Di dalam buku kenegaraan tertua itu hanya dikemukakan bahwa pemerintahan dilaksanakan dengan adil, tanpa menjelaskan bagaimana keadilan itu ditegakkan. Begitu juga hanya tercatat beberapa ketentuan yang harus dipatuhi masyarakat, seperti pencurian, pembunuhan, perkosaan selalu dihukum berat.⁴⁶

Dalam tinjauan umum terhadap sejarah kepolisian di Indonesia penulis akan membagi dalam tiga periodisasi, yaitu masa sebelum penjajahan, masa penjajahan, dan masa kemerdekaan.

1. Masa Sebelum Penjajahan

Pada zaman Majapahit, Gajahmada telah membentuk pasukan pengawal raja yang dikenal dengan sebutan Bhayangkara. Pasukan ini dibentuk pada tahun 1320 di tengah berkecamuknya pemberontakan terhadap raja.⁴⁷ Pasukan Bhayangkara yang semula ditugasi melindungi kepala negara, mengenyahkan musuh negara, dan melindungi masyarakat menjadi sarat tugas, sebab

46. Kunarto, *Etika...Opcit*, halaman 129.

47. Moehadi, *Sejarah Indonesia*, Universitas Terbuka, Jakarta, 1985, halaman 89.

pasukan ini terbukti kemudian menjadi kekuatan inti dalam penaklukan beberapa negara dan pemberontakan, sehingga tidak dapat dibedakan secara tajam apakah pasukan ini masuk ke dalam kriteria tentara atau polisi. Namun beberapa ciri dan teknik dalam menumpas pemberontakan dan mengamankan ibu kota negara, kekuatan itu lebih condong pada kepolisian.

Akhirnya pasukan Bhayangkara ini dianggap sebagai kekuatan kepolisian pada masa itu.⁴⁸

Kerajaan-kerajaan Islam setelah Majapahit runtuh pun tidak mencatat sejarah polisinya, hanya saja banyak dikisahkan bahwa negara dikendalikan dengan adil demi mewujudkan kemakmuran dengan semboyan, "*Tata tentrem kerta raharja*" dan semboyan inilah yang merupakan essensi tugas polisi.⁴⁹

Sejarah pada kenyataannya hampir selalu buta dengan eksistensi polisi dan biasanya hanya mencatat nama-nama besar pimpinan negara, padahal mereka itu tidak dapat berbuat apa-apa tanpa kekuatan polisi. Pernyataan di atas sejalan dengan Charles Reith yang berkisah tentang kepolisian di Inggris.⁵⁰ Walaupun organ dan fungsi polisi pada zaman ini tidak tercatat secara eksplisit, namun banyak pihak meyakini bahwa keduanya terwujud melalui implementasi semboyan tadi.

48. Kunarto, *Opcit*, halaman 129.

49. Polda Jabar, *Almanak Bhayangkara Emas*, Bandung, 1996, halaman 138.

50. Charles Reith, *The Blind Eye of History, A Study of The Origin of The Present Police Era*, Faber & Faber Limited, London, 1948, halaman 9.

2. Masa Penjajahan

Tinjauan umum mengenai kepolisian pada zaman penjajahan terbagi menjadi dua, yaitu pada masa penjajahan Belanda dan masa penjajahan Jepang.

a. Masa Penjajahan Belanda

Bangsa Belanda pertama kali datang ke Indonesia pada akhir abad XVI Masehi. Pada mulanya maksud mereka adalah untuk berdagang, namun setelah Perserikatan Kompeni Hindia Timur (*Verenigde Oost Indische Compagnie, VOC*) diberi hak oktroi untuk berdagang sendiri pada 20 Maret 1602, maka badan ini menjadi ambivalensi. Di samping menjadi saudagar, juga menjadi badan pemerintahan yang berhak mendapat kekuasaan mengangkat *officieren van Justitie* guna menjaga ketertiban umum, kepolisian, dan keadilan.⁵¹

Setelah Belanda melalui VOC-nya menguasai beberapa teritorial di Indonesia, fungsi kepolisian itu dihidupkan seperti yang ada di negeri Belanda. Semula organ ini menyatu dalam kekuatan tentara, baru setelah pemerintahan mereka menyadari bahwa semua wilayah Indonesia ada dalam cengkeramannya fungsi kepolisian berdiri sendiri dan diberi status pemerintahan jajahan.

51. Supomo dan Djokosoetono, *Sejarah Politik Hukum Adat*, Tavip Study Club, Jakarta, 1965, halaman 1.

Polisi memang diberi tugas menjaga ketentraman dan ketertiban umum, namun keamanan dan ketentraman itu dituju-kan demi tetap tegaknya kekuasaan penjajah. Apabila ditilik dari visi ketatanegaraan, maka organ polisi masa itu identik dengan tipe *Polizei Staat*, yakni tipe negara yang menyeleng- garakan kepentingan rakyat, namun rakyat sendiri tidak boleh turut serta dalam usaha penyelenggaraannya. Oleh sebab itu tepat apabila dikatakan bahwa tujuan kepolisian dari suatu negara erat sekali hubungannya dengan tipe dan tujuan negara tersebut.

Status polisi pada masa itu tidak begitu jelas, sebab dalam *Staatblad* 1866 Nomor 127 Pasal 2 hanya disebutkan bahwa yang termasuk ke dalam departemen *Binnenlands Bestuur* (BB), ialah pegawai *Gewestelijk Bestuur* dan *Inlandsch Bes- tuur*. Oleh sebab pegawai ini pada umumnya memiliki tugas polisi, maka polisi dipandang sebagai departemen BB,⁵² walaupun sejak tahun 1620 sudah ada organisasi polisi dengan dibentuknya *Baljuw* untuk daerah Batavia. Akan tetapi organi- sasi ini masih sangat sederhana, sebab jabatan *Baljuw* ini dirangkap antara kepala polisi dan opsir justisi. Pembagian tugas belum nampak, bahkan peraturan yang khusus mengenai organ kepolisian pada waktu itu tidak ada.⁵³

52. Ibid, halaman 5.

53. Momo Kelana, *Opcit*, halaman 108.

Baru, pada tahun 1651 dengan adanya *Landrost*, maka daerah kepolisian dibagi menjadi dua yaitu wilayah kota Jakarta yang menjadi kekuasaan Baljuw dan daerah luar kota Jakarta yang menjadi kekuasaan *Landrost (Drossaard)*. Dengan demikian, terlihat mulai ada perkembangan dalam pembagian tugas.

Pada tahun 1797 dengan dalih penghematan Baljuw dan *Drossard* digabungkan, akan tetapi nama *Drossard* tetap dipertahankan. Untuk kelancaran tugas *Drossard* mengangkat seorang *Schout* (Sekaut) yang kedudukannya berada di bawah *Drossard*. Organisasi ini tidak berlangsung lama, sebab jabatan Sekaut diberi hak otonomi dan terpisah dari *Drossard*. Walaupun terpisah, namun di atas Sekaut ada jabatan baru yaitu Sekaut Kepala. Organisasi Kepolisian VOC ini berlangsung sampai pada saat dibubarkannya di abad XVIII.⁵⁴

Memperhatikan organisasi kepolisian pada masa penjajahan Belanda ternyata polisi sebagai organ berada di bawah Kementerian Dalam Negeri, seperti halnya yang ada di negeri Belanda. Gubernur Jenderal dan Residen adalah kepala polisi. Seorang polisi dapat berkarir di lingkungan Kementerian Dalam Negeri, namun sebaliknya pegawai Kementerian Dalam Negeri tidak mungkin menjadi kepala polisi, kecuali Residen karena jabatannya (*ex-officio*).

54. Ibid, halaman 108-109.

Polisi di masa penjajahan Belanda ini berfungsi sebagai penegak hukum penjajah, maka dari itu figur polisi di masa penjajahan merupakan musuh rakyat karena dianggap membela kepentingan penjajah. Kondisi demikian itu membawa perilaku organisasi polisi menjadi jauh dari ideal, sebab demi menjaga kestabilan kekuasaan penjajah seringkali harus menindas rakyat. Sehingga perilaku organisasi polisi ketika itu, bukan melayani masyarakat melainkan menakut-nakuti dan bersikap tindak sebagai penguasa.

b. Masa Penjajahan Jepang

Balatentara Jepang yang pertama kali mendarat di Indonesia adalah balatentara yang mendarat di tiga tempat yaitu di Banten, Rembang, dan Tuban pada 1 Maret 1942. Pada 8 Maret 1942 tentara Belanda menyerah tanpa syarat kepada Jepang. Dengan demikian mulai sejak itu Indonesia menjadi daerah pendudukan Jepang dan berada di bawah kekuasaan Pemerintahan Militer Jepang.

Masa penjajahan kedua ini berlangsung selama lebih kurang tiga tahun, yaitu mulai 1942-1945. Walaupun dilihat dari kurun waktu penjajahan Jepang ini berlangsung relatif singkat, namun pada saat itu penderitaan masyarakat luas mencapai titik kulminasinya. Hal mana disebabkan Jepang menerapkan pemerintahan dan hukum militer yang keras bahkan dapat dikatakan kejam apabila diukur dari sistem pemerintahan suatu negara yang normal.

Sebenarnya dilihat dari visi strategi pemerintahan militer Jepang, wilayah Indonesia bukan saja sebagai sasaran yang baru direbut dari Belanda, melainkan juga merupakan sumber logistik bagi kemenangan peperangan "Asia Timur Raya". Segala sesuatu yang dikerjakan terutama di Jawa dan Madura adalah di bawah semboyan "untuk kepentingan pembangunan Jawa dan untuk kemenangan peperangan". Tujuannya adalah untuk memotivasi anggota polisi, agar memperlihatkan prestasi yang tinggi guna mencapai isi semboyan tadi.

Status kepolisian pada masa pendudukan Jepang ini dapat dianggap tidak jelas, sebab secara formal hanya melanjutkan apa yang telah tercantum dalam *Staatblad 1931 Nomor 373* dan *Staatblad 1932 Nomor 52* yang isinya antara lain menetapkan bahwa organ polisi itu berada di bawah Pamong Praja. Namun demikian secara praktis Pamong Praja ini tidak turut campur dalam mengatur kepolisian, sebab petunjuk dan perintah yang harus dilakukan polisi diterima dari para komandan tentara setempat.⁵⁵ Pemerintahan Militer Jepang dibagi atas beberapa *Syu*. Setiap *Syu* dikepalai oleh seorang *Syutyokan* sebagai Kepala Daerah Keresidenan merangkap sebagai Kepala Kejaksaan Keresidenan. Pimpinan harian dijalankan oleh seorang Kepala Bagian Kepolisian (*Kaisatsu-Butyo*) yang kemudian disebut sebagai Kepala Bagian Keamanan (*Chiang-Butyo*).⁵⁶ Dengan

55. Anang Djajaprawira, *Hukum Militer Pengayunannya dalam Lingkungan Kepolisian Republik Indonesia*, Jakarta, 1969, halaman 12.

56. Momo Kelana, *Opcit*, halaman 119.

demikian organisasi kepolisian pada masa pendudukan Jepang hanya ada satu jenis kepolisian sipil yang tidak tersusun sebagai suatu organisasi yang dipusatkan, melainkan tersusun secara regional.⁵⁷

Kondisi di atas memperlihatkan bahwa organ kepolisian hanya berfungsi sebagai pelengkap. Akan tetapi walaupun berfungsi demikian, sikap tindakannya tetap diwarnai norma kekerasan dan ditandai dengan titik berat penguasaan pada polisi rahasia yang disebut *Ken Petai* dengan sasaran utama perkara yang berlatar belakang politik, khususnya masalah infiltrasi, sabotase, dan provokasi politik.⁵⁸

Tindakan polisi yang sewenang-wenang pada masa itu bukan merupakan hal yang aneh, sebab baik kepala polisi di daerah maupun di pusat merangkap sebagai kepala kejaksaan⁵⁹ yang melakukan pengawasan terhadap "polisi-justisial", di samping tidak terdapatnya badan yang mengoreksi tindakan polisi tersebut. Namun demikian, apabila diambil hikmahnya kondisi yang sangat menyengsarakan itu merupakan titik terang bagi bangsa Indonesia dalam menuju gerbang kemerdekaan, sebab sejak itu terdapat isyarat zaman melalui persiapan kemerdekaan dalam bentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.

57. Oudang, M., *Perkembangan Kepolisian di Indonesia*, Mahabrata, Jakarta, 1952, halaman 32.

58. Ibid, halaman 27.

59. Oudang, M., *Loc cit.*

3. Masa Kemerdekaan Republik Indonesia

Suatu perubahan besar yang dialami bangsa Indonesia pada 17 Agustus 1945 adalah perubahan status dari bangsa yang dijajah menjadi bangsa yang merdeka dan berdaulat. Penjelasan mengenai sejarah kepolisian di Indonesia pada masa kemerdekaan ini akan dibagi menjadi empat babakan, yaitu masa perang kemerdekaan (masa Undang-Undang Dasar 1945 pertama), masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, masa Undang-Undang Dasar 1945 kedua, serta masa Orde Baru.

a. Masa Perang Kemerdekaan

Segera setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia dikumandangkan oleh Proklamator Soekarno yang didampingi Mochammad Hatta pada 17 Agustus 1945, maka dengan cepat gemanya proklamasi itu meluas ke segenap penjuru tanah air. Hari itu juga beberapa satuan kepolisian di Indonesia, khususnya yang berada di lembaga pendidikan kepolisian menguasai dan mengambil alih pimpinan dan semua alat persenjataan satuan tersebut.

Peristiwa ini merupakan fakta sejarah yang seringkali terlupakan, sebab sebenarnya Kepolisian Indonesia adalah satuan bersenjata yang pertamakali terorganisasikan dengan baik di bumi pertiwi ini.⁶⁰ Sebenarnya fakta sejarah ini

60. Kunarto, *Etika...Opcit*, halaman 134.

merupakan kebanggaan bagi korps kepolisian, sebab dalam menegakkan kemerdekaan dan eksistensi bangsa ini mereka cukup signifikan dan berperan serta besar dan tidak hanya sebagai figuran atau pelengkap saja. Pada waktu itu mereka membagi-bagikan senjata kepada para pejuang lainnya.

Peristiwa tersebut tidak dicatat secara khusus, sebab pada waktu itu polisi bergerak secara perseorangan sehingga banyak pimpinan pergerakan perjuangan yang semula anggota polisi enggan menggunakan atribut polisi. Hal ini dapat dimaklumi, sebab figur polisi pada waktu itu tidak populer, akibat sikap tindak polisi penjajah yang kejam di masa lalu. Namun di Yogyakarta, Jawa Tengah, dan Jawa Timur ada satuan polisi muda yang berani menampilkan diri sebagai satuan "Polisi Istimewa", yang kemudian dikenal sebagai *Mobile Brigade (Mobrig)* dan sekarang dikenal sebagai *Brigade Mobil (Brimob)*. Satuan polisi yang dipimpin Mochammad Jassin pada 21 Agustus 1945 inilah yang pertama kali berani menyatakan bahwa satuannya merupakan bagian dari Polisi Indonesia.⁶¹

Masa perjuangan kurun waktu antara 1945-1950 merupakan masa yang diwarnai dengan pergolakan peperangan. Fenomena umum yang berlaku saat itu adalah terjadinya kekerasan, kekejaman, penderitaan, karena harga satu kemerdekaan yang direbut dengan perjuangan adalah sangat mahal. Sifat-sifat kemanusiaan yang hakiki itu dalam bentuk sikap perjuangan

61. Mabes Polri, *Bhayangkara Emas (Setengah Abad Mengabdi)*, Jakarta, 1996, halaman 45.

selanjutnya membentuk satu garis tajam sebagai pembatas antara sikap yang *pro* dan *contra* perjuangan. Dalam keadaan yang tidak menentu itu secara pasti Polisi Indonesia mengambil posisi yang jelas dan tegas bahwa, "Polisi Indonesia adalah Polisi Pejuang". Semboyan perjuangan inilah yang membuat posisi Polisi Indonesia menjadi *combatant* (satuan tempur), padahal menurut konvensi Jenewa polisi itu adalah *non-combatant*.

Secara tajam mereka yang menyetujui perjuangan menyebut polisi yang mengamankan masyarakat di kota-kota dan tidak ikut bergerilya sebagai "*Polisi NICA*", sedangkan mereka yang bertugas di kota-kota disebut "*Civil Politie*" yang tercampur antara Polisi Indonesia dan Polisi Belanda dengan ikat kepala yang berlambangkan kerajaan Belanda.⁶²

b. Masa Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950

Pengakuan kedaulatan dari pihak Kerajaan Belanda kepada pihak Republik Indonesia yang melahirkan Republik Indonesia Serikat berlangsung pada 27 Desember 1949 di Amsterdam, Negeri Belanda. Sejak saat itu Undang-Undang Dasar 1945 diganti Konstitusi RIS.

Mengenai istilah "pengakuan kedaulatan" ini menurut Mohammad Tolchah Mansoer terdapat berbagai istilah. Pihak Belanda mengatakan "penyerahan" kedaulatan kepada Indonesia.

62. Oudang M., *Opcit*, halaman 30.

Hal ini sesuai dengan teks resmi Konstitusi RIS, sebab dalam pasal 192, 194, dan 197 dinyatakan "*Charter van Souvereiniteitsoverdracht*" itu secara harfiah berarti "penyerahan kedaulatan".

Bangsa Indonesia sendiri menamakan "pengembalian" atau "pemulihan" kedaulatan, sebab bangsa Indonesia-lah yang memiliki kedaulatan atas Indonesia, yang kemudian diambil dan dirampas oleh Belanda. Hal ini sesuai dengan teks resmi bahasa Indonesia, "Piagam Pemulihan Kedaulatan".⁶³

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) Konstitusi RIS, Negara Kesatuan Republik Indonesia diubah menjadi Negara Republik Indonesia berbentuk federasi dan dalam Pasal 2-nya ditetapkan bahwa Negara Republik Indonesia menurut *status quo* Perjanjian Renville, 17 Januari 1948, termasuk ke dalam salah satu negara bagian dari Negara Republik Indonesia Serikat.

Mengingat adanya dua bentuk pemerintahan, yaitu Pemerintah RIS di satu pihak dan Pemerintah Negara Bagian di lain pihak, maka berdasarkan ketentuan yang berlaku terdapat pula dua bentuk polisi, yakni Polisi RIS dan Polisi Negara Bagian. Dengan demikian, di samping terdapat Polisi RIS terdapat pula berbagai polisi, misalnya Polisi Indonesia Timur, Polisi Negara Pasundan dan sebagainya.

63. Mohammad Tolchah Mansoer, Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, halaman 43-44.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat merupakan konstitusi yang kedua dan berlaku sejak 27 Desember 1949 sampai 17 Agustus 1950, lebih kurang delapan bulan. Sejak 17 Agustus 1950, negara federasi Republik Indonesia Serikat kembali menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia walaupun yang dipakai adalah Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Pada kedua masa ini problematika antara "pro" dan "contra" tentang polisi sebagai "combatant" dan "non-combatant" akhirnya memuncak, sebab pada saat itu kedua satuan yang *pro-combatant* dan *non-combatant* harus menyatu dalam Kepolisian Indonesia. Dampaknya adalah suatu kenyataan bahwa polisi yang *non-combatant* dapat segera menyesuaikan diri dalam tugas kepolisian rutin, sedangkan mereka yang merasa *combatant* belum dapat menyesuaikan diri mengingat mereka adalah para generasi muda yang baru belajar menjadi polisi dan terbiasa dengan kondisi gerilya yang belum terikat disiplin kepolisian yang tertib.

Berbagai benturan seringkali terjadi dan menimbulkan ketegangan, namun demikian integrasi dapat berjalan dengan lancar walaupun seringkali terdapat kaidah tidak tertulis untuk hal-hal yang bersifat prinsip. Misalnya untuk menjadi Kepala Polisi Komisariat (sekarang Kapolda) harus dijabat oleh polisi pejuang. Di samping terdapat benturan, namun yang paling penting pada masa ini adalah ditetapkannya pedoman hidup Polri dan etika kepolisian Tri Brata pada 1 Juli 1955.

c. Masa Undang-Undang Dasar 1945 Kedua

Pada September dan Desember 1955 diadakan pemilihan umum, masing-masing untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Konstituante. Tugas Konstituante adalah membuat suatu rancangan undang-undang dasar yang tetap sebagai pengganti Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Lebih dari dua tahun bersidang, Konstituante belum juga berhasil merumuskan rancangan undang-undang dasar yang baru. Perbedaan pendapat mengenai dasar negara yang telah menjadi perdebatan di dalam sidang Konstituante telah menjalar ke luar gedung Konstituante dan diperkirakan bukan saja akan menimbulkan ketegangan politik di kalangan masyarakat, akan tetapi juga akan dapat menimbulkan perpecahan bangsa.

Dalam suasana seperti itu, pada 22 April 1959 di depan Konstituante, Presiden Soekarno berpidato dan menyarankan, "untuk kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945". Saran tersebut pada umumnya dapat diterima oleh para anggota Konstituante, tetapi dengan pandangan yang berbeda. Oleh sebab kegagalan yang dialami konstituante itu, maka Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden pada Minggu, 5 Juli 1959, pukul 17.00 di Istana Merdeka. Dekrit yang dikeluarkan berdasarkan hukum darurat negara (*staatsnoodrecht*) tersebut termuat dalam Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 1959 dan diumumkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1959.

Eksistensi Polri sendiri pada waktu itu agak terpengaruh, sebab unsur politik⁶⁴ bersama unsur non-teknis lainnya ikut menyusup ke dalam kehidupan polisi, sehingga kemampuan teknis yang dibangun secara besar-besaran dan ditegakkan dengan disiplin yang keras secara perlahan tetapi pasti mengalami penurunan.

Hal ini didukung oleh teori yang mengatakan bahwa antara kemampuan teknis profesional polisi dengan politik sebenarnya merupakan dua hal yang berseberangan dan bersifat antagonistic, sebab falsafah kepolisian yang universal mengajarkan bahwa polisi yang baik itu harus bebas dari politik. Profesi polisi sejak zaman Cromwell telah ditetapkan, "Harus diorganisasikan dan dilatih semi militer dengan disiplin yang tinggi serta hirarkhi yang jelas",⁶⁵ sedangkan kegiatan politik relatif tak dibatasi waktu, hirarkhi, dan sebagainya. Antara atasan dan bawahan tak ada batas yang tajam, dengan begitu menjadi semakin jelas bahwa masuknya visi politik ke dalam tubuh kepolisian pasti akan mengurangi kadar profesionalisme dan akuntabilitas kepolisian yang hakiki.⁶⁶

64. Iwa Kusuma Sumantri, Pengantar Ilmu Politik, Penerbit Universitas, Bandung, 1966, halaman 7, juga Harold J. Laswi, Pengantar Ilmu Politik, PT. Pembangunan, Jakarta, 1961, halaman 9 menyebutkan, "Politik diartikan sebagai cara dari usaha penguasaan negara dan alat-alatnya, atau untuk mempertahankan kedudukannya/penguasaannya atas Negara dan/atau untuk melaksanakan hubungan tertentu dengan negara lain atau rakyatnya".

65. Sir Harold Scott, Scotland Yard (Terjemahan: Soesmono Soemowardojo), Penerbit SS, Semarang, 1965, halaman 101.

66. Ian Oliver, Police, Government and Accountability, The Mac Millan Press Ltd., London, 1987, halaman 27.

Akibat lain dari masuknya cara berpikir politik tadi adalah timbulnya berbagai intrik, isu, bahkan konflik antar unsur pimpinan angkatan yang semakin menajam menyusul kegiatan "adu domba" yang dilakukan PKI. Pada masa itu Polri tidak dapat mengembangkan diri, sebab dapat mempertahankan eksistensinya saja sudah harus bersyukur.

d. Masa Orde Baru

Titik awal pergolakan massa ini adalah ketika terjadi pembantaian terhadap para Pahlawan Revolusi oleh G-30-S/PKI, pada 1 Oktober 1965. Kudeta tersebut oleh Presiden Soekarno hanya dianggap sebagai "riak dari gelombang Samudera Revolusi Indonesia", sedangkan rakyat menganggap sebagai pengkhianatan PKI. Akibat dari perbedaan persepsi itu, maka timbul "situasi konflik" yang diakhiri dengan penyampaian "Tritura", yaitu bubarkan PKI, bersihkan kabinet dari unsur-unsur PKI, dan turunkan harga-harga/perbaiki ekonomi.

Gerakan rakyat yang dimotori mahasiswa itu semakin hari semakin meningkat, sehingga Pemerintah dalam hal ini Presiden tidak dapat lagi menguasai keadaan. Dalam upaya mengatasi keadaan semacam itulah Presiden Soekarno menandatangani surat perintah kepada Letnan Jenderal Soeharto, selaku Menteri/Panglima Angkatan Darat untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan. Karena surat perintah itu dikeluarkan pada 11 Maret 1966, maka Surat Perintah 11 Maret itu dikenal sebagai "Supersemar".

Masa transisi dari rezim Orde Lama ke rezim Orde Baru merupakan masa yang cukup berat bagi kebanyakan pihak, tidak terkecuali bagi Polri, sebab pembangunan kekuatan Polri saat itu relatif tidak berkembang. Apalagi ada keharusan dari pihak luar negeri bahwa pendidikan mereka hanya diperuntukkan bagi "civilian police", sedangkan Polri adalah bagian dari ABRI.⁶⁷ Sejak itu pengiriman para perwira ke luar negeri hanya bersifat sporadis, dan ini terjadi selama kurang lebih 30 tahun, sehingga Polri sulit untuk memperluas cakrawala pandang dan berpikirnya. Kebekuan prestasi dan pengembangan serta cara pandang mengakibatkan merosotnya citra Polri.

Kebekuan ini mulai mencair ketika Polri melalui Kapolri kedelapan⁶⁸ diberi kesempatan mengikuti pendidikan ilmu Reserse di Jerman Barat, ilmu Lalu-lintas di Apeldorn Negeri Belanda, ilmu Manajemen di Bramshill Ingeris. Keberhasilan ini sangat terbatas, sebab sifatnya bukan "G to G" melainkan berkat kepercayaan para pihak terhadap Kapolri pada waktu itu. Sejak tahun 1993 bantuan itu terhenti dengan berbagai alasan. Jerman menghentikan bantuan karena problematika keuangan sebagai akibat penyatuan Jerman, Ingeris meng-

67. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara, Pasal 3.

68. Kapolri pertama, Raden Said Soekanto Tjokrodiatmodjo, kedua Soekarno Djojonegoro, ketiga Soetjipto Danoekeesoemo, keempat Soetjipto Joedodihardjo, kelima Hugeng Imam Santoso, keenam Mochammad Hasan, ketujuh Widodo Boedidarmo, kedelapan Awaloedin Djamin, kesembilan Anton Soedjarwo, kesepuluh Mohamad Sanusi, kesebelas Koenarto, keduabelas Banurusman Astrosemitro, ketigabelas Dibyo Widodo, keempat belas Rusmanhadi.

hentikan bantuan karena kesulitan ekonomi, dan Belanda menghentikan bantuan karena Indonesia memang menolak bantuan Belanda.⁶⁹

Melalui kurun waktu tiga dekade terakhir, di bawah naungan Orde Baru Polri belum juga menampilkan sosok yang menggembirakan, padahal tantangan tugas semakin berat. Problematika ini sudah selayaknya mendapat perhatian khusus, sebab harus diyakini bahwa dengan kondisi yang stabil dan kukuh diharapkan akan dapat melahirkan Polri yang profesional, modern, efektif, dan efisien.

Seiring dengan bergulirnya sejarah, pimpinan rezim Orde Baru tumbang yang ditengarai oleh "*lengser keprabon-nya*" Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 sebagai dampak dari dahsyatnya "gelombang reformasi". Dalam kondisi yang serba sulit ini, posisi Polri pun semakin terjepit, lebih-lebih setelah terjadi "Tragedi Trisakti" yang menelan korban jiwa sebanyak empat mahasiswa Universitas Trisakti. Polri menjadi terdakwa dalam persidangan militer yang sedang berlangsung.

Gelombang reformasi semakin marak, tak terkecuali riaknya terhadap eksistensi Polri dewasa ini. Banyak pihak berharap Polri lebih profesional dan mempunyai kinerja yang tinggi. Syarat utamanya antara lain Polri harus otonom dan mandiri.

69. Awaloedin Djamin, *Pola Pembinaan Polri dan Laporan Empat Tahun Pelaksanaan Tugas Kapolri 1978-1982*, Mabes Polri, Jakarta, 1982, halaman 1-27.

B. Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sidang 18 Agustus 1945 berhasil membentuk kabinet yang terdiri 12 kementerian, yaitu Kementerian Dalam Negeri, Luar Negeri, Pertahanan, Kehakiman, Keuangan, Kemakmuran, Pengajaran, Kesehatan, Sosial, Penerangan, Perhubungan, dan Pekerjaan Umum, serta ditambah dengan empat Menteri Negara.⁷⁰

Pada sidang itu pula diputuskan bahwa polisi termasuk lingkungan Departemen Dalam Negeri. Dengan demikian Jawatan Kepolisian Negara secara administratif mempunyai kedudukan yang sama dengan Dinas Polisi Umum dari Pemerintah Hindia Belanda. Polisi menjadi satu bagian dari departemen tersebut,⁷¹ sedangkan Kejaksaan berada di bawah Departemen Kehakiman. Dalam suatu Maklumat Pemerintah yang ditandatangani oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehakiman, dan Jaksa Agung pada 29 September 1945, Pemerintah mengangkat Raden Said Soekanto Tjokrodiatmodjo sebagai Kepala Kepolisian Indonesia Pusat⁷² atau Kepala Kepolisian Negara (KKN). Dengan demikian, pada saat itu sebenarnya polisi telah resmi menjadi Polisi Nasional yang mempunyai kewenangan di seluruh wilayah Indonesia.

70. Hadiman, *Lintasan Perjalanan Polri*, Mabes Polri, Jakarta, 1985, halaman 14.

71. Memet Tanumidjaja, *Sejarah Perkembangan Angkatan Kepolisian*, Pusjarah Dephankam-ABRI, Jakarta, 1971, halaman 3.

72. *Ibid.*

Kedudukan organisasi polisi mulai berubah sejak keluarnya Maklumat Pemerintah pada 1 Oktober 1945 yang menyatakan bahwa kedudukan organisasi polisi tetap berada dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri, namun secara taktis berada pada Jaksa Agung dan Pemerintah Daerah.⁷³ Dalam maklumat tersebut materinya masih memakai pola pikir lama. Hal ini dapat dipahami, sebab pada waktu itu suasana kenegaraan masih diliputi oleh persoalan bagaimana caranya mempertahankan kemerdekaan yang baru diproklamasikan, sehingga dianggap wajar apabila belum sempat terpikirkan bagaimana menciptakan peraturan yang bernuansa baru.

Akan tetapi sebenarnya walaupun dengan kesibukan yang demikian padat, organisasi kepolisian tetap mendapat perhatian, terbukti dengan dikeluarkannya Penetapan Pemerintah Nomor 11/SD/1946, 1 Juli 1946 saat mana Kepolisian Negara dibentuk menjadi Jawatan Kepolisian di bawah pimpinan Perdana Menteri.⁷⁴ Apapun alasan Perdana Menteri Republik Indonesia yang pertama, Sjahrir, mengalihkan angkatan kepolisian dari Kementerian Dalam Negeri ke Kantor Perdana Menteri, pihak kepolisian menganggap tindakan yang demikian itu merupakan pengakuan khusus terhadap arti penting kepolisian.⁷⁵ Akan tetapi pengalihan tersebut tidak disertai

73. Momo Kelana. *Opcit*, halaman 127.

74. *Ibid*.

75. Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia - Kesenambungan dan Perubahan*, LP3S, Jakarta, 1990, halaman 53.

dengan peninjauan dua undang-undang sebelum perang yang mengatur organisasi dan wewenang kepolisian *Herziene Inlandsch Reglement (HIR)* dan *Rechterlijke Organisatie*.⁷⁶

Dengan demikian penetapan ini merupakan kedudukan (status) pertama yang diberikan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam alam kemerdekaan, dan oleh sebab itu maka 1 Juli ditetapkan sebagai Hari Lahirnya Kepolisian RI (Polri) yang setiap tahun diperingati sebagai Hari Bhayangkara.⁷⁷

Setelah Agresi Belanda I, terjadi perubahan status kepolisian. Melalui Penetapan Pemerintah Nomor 112, 1 Agustus 1947 atas dasar Undang-undang Keadaan Bahaya, polisi dimiliterisasikan oleh Dewan Pembaharuan Negara. Namun hal ini tidak berlangsung lama, sebab mulai 1 Desember 1947 organisasi kepolisian berada kembali di bawah Perdana Menteri.

Melalui Penetapan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1948, 4 Februari 1948 status organisasi kepolisian dikendalikan Presiden dan Wakil Presiden dalam kedudukan sebagai Perdana Menteri dan Wakil Perdana Menteri. Lalu dengan terbitnya Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1949, 5 Juli 1949 status organisasi kepolisian berada di bawah Menteri Pertahanan dan Keamanan (Menhankam). Baru pada masa Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Jawatan Kepolisian secara politik polisi-

76. Ibid, halaman 53.

77. Memet Tanumidjaja, Latar Belakang dan Motivasi Penetapan Status Polisi Sebagaimana Tercantum Dalam Undang-Undang Pokok Kepolisian (UU Nomor 13/1961), PTIK, Jakarta, 1984, halaman 1.

onal berada pada kewenangan Perdana Menteri melalui Jaksa Agung, namun secara administratif organisatoris berada pada kewenangan Menteri Dalam Negeri, sedangkan kendali kepemimpinan sehari-hari berada pada kewenangan Kepala Kepolisian Negara.

Status seperti itu berjalan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1950 dan berlaku sampai dengan 8 April 1959, sebab sejak itu melalui Penetapan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1959 organisasi kepolisian dimiliterisasikan kembali dengan alasan demi keamanan, ketertiban umum dan pertahanan berdasarkan Undang-undang Keadaan Bahaya (SOB).

Setelah masa berlakunya demokrasi liberal dan pemerintahan parlementer berakhir, sistem demokrasi dalam ketatanegaraan kita berubah menjadi sistem demokrasi terpimpin. Atas perubahan ini kedudukan organisasi kepolisian pun berubah secara mendasar, sebab mulai saat itu polisi dinyatakan sebagai bagian integral dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).

Secara khronologis, proses integrasi ini dimulai setelah keluar Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang isinya antara lain menetapkan kembali berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 dan menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Melalui Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1959, 10 Juli 1959 organisasi kepolisian dimasukkan ke dalam bidang Hankam yang pimpinannya disebut Menteri Muda Kepolisian dan duduk sebagai anggota kabinet pada waktu itu.

Berkaitan dengan itu, melalui Tap. MPRS Nomor II/MPRS/1960 Paragraf 404 Sub 1 Ayat C⁷⁸ ditetapkan bahwa Angkatan Bersenjata itu terdiri dari Angkatan Perang dan Kepolisian Negara serta Menteri/Kepala Kepolisian Negara dimasukkan ke dalam kelompok bidang Keamanan Nasional bersama para Menteri KASAD, KASAL, KASAU, Jaksa Agung, dan Urusan Veteran.

Pada 13 Juni 1961 diundangkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara. Dalam undang-undang ini secara tegas dinyatakan bahwa Kepolisian Negara adalah Angkatan Bersenjata. Sejalan dengan undang-undang yang baru ini, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 222 Tahun 1961 ditetapkan bahwa polisi adalah bukan pegawai negeri. Dengan demikian peraturan gajinya pun bukan PGPN, melainkan PG-Pol. Selanjutnya dengan Keputusan Presiden Nomor 134 Tahun 1962 sebutan Menteri/Kepala Kepolisian Negara diubah menjadi Menteri/KASAK dan nama Polri secara resmi diganti menjadi Angkatan Kepolisian.

Dalam kedudukannya sebagai Angkatan Bersenjata, maka Kepolisian Negara adalah sama dan sederajat dengan ketiga angkatan lainnya, yaitu Angkatan Darat, Laut, dan Udara seperti ditegaskan dalam Keputusan Presiden Nomor 290 Tahun 1964. Dalam keputusan ini ditegaskan bahwa sebutan Menteri KASAK diubah menjadi Menteri/PANGAK dan setelah lima tahun berlaku keputusan tersebut kemudian disempurnakan dengan Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 1969 dan Keputusan

78. Ibid, halaman 13.

Presiden Nomor 80 Tahun 1969. Dalam keputusan presiden yang terakhir ini dinyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah sebagai unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dan merupakan bagian organik dari Departemen Pertahanan Keamanan.

Penyempurnaan kedudukan organisasi kepolisian dalam rangka integrasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia ini diupayakan lagi, yaitu dengan dikeluarkannya Keputusan Menhankam/Pangab Nomor Kep./A/385/VIII/1970 yang menetapkan tentang Pokok-pokok Organisasi dan Prosedur Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Melalui kondisi yang demikian itu kita dapat melihat bahwa perkembangan organisasi kepolisian berdasarkan Surat Keputusan Menhankam/Pangab tersebut bukanlah semata-mata didasarkan atas pertimbangan tugas yang dihadapi, melainkan juga didasarkan atas pertimbangan politis. Konsekuensi logisnya adalah bahwa bukan organisasi yang disesuaikan dengan tugas, melainkan tugas yang harus disesuaikan dengan organisasi yang sudah dibuat.

Upaya penataan kedudukan organisasi kepolisian ini ternyata tidak hanya sampai di situ, sebab penyempurnaan Polri ini senantiasa harus terus dilaksanakan sejalan dengan penyempurnaan tatanan Hankam secara keseluruhan. Untuk keperluan itu, dikeluarkanlah Instruksi Menhankam/Pangab Nomor: INS/A/43/XI/1973 tentang Penyusunan Kembali Organisasi Angkatan dan Polri. Sebagai pelaksanaan instruksi

tersebut di lingkungan Polri didapati Surat Keputusan Menhankam/Pangab Nomor: KEP/15/IV/1976 tentang Pokok-pokok Organisasi dan Prosedur Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan pokok Pertahanan Keamanan Negara, maka organisasi Departemen Hankam dan Mabes ABRI pun mengalami penyesuaian. Organisasi Departemen Hankam disahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1983, sedangkan Organisasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 60 Tahun 1984.

Sebagai tindak lanjut dari reorganisasi Departemen Hankam dan Mabes ABRI, maka organisasi Angkatan dan Polri mengalami perubahan pula. Reorganisasi Polri didasarkan pada Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia Nomor: KEP/11/P/III/1984, 31 Maret 1984 tentang Pokok-pokok Organisasi dan Prosedur Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri).

Memperhatikan materi pokok keputusan di atas, terdapat makna bahwa kedudukan organ Polri masih tetap berada di bawah Pangab. Hal ini sejalan dengan pernyataan bahwa:

"Kepolisian Negara Republik Indonesia, disingkat Polri adalah suatu bagian integral ABRI yang berkedudukan langsung di bawah Pangab".⁷⁹

79. Pasal 1, Skep Pangab Nomor: KEP/11/P/III/1984 tentang Pokok-pokok Organisasi dan Prosedur Kepolisian Republik Indonesia.

Sekarang, setelah 37 tahun Undang-undang Kepolisian lama berlaku, maka dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terbitlah Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia pada 7 Oktober 1997.

Apabila diperhatikan secara mendalam alasan mengapa Undang-undang Kepolisian yang baru ini terbit, maka dapat terlihat beberapa hal penting sebagai berikut:

1. Demi pembangunan nasional khususnya di bidang hukum, maka diperlukan terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap;
2. Untuk menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan perlindungan hukum serta untuk memantapkan penyelenggaraan pembinaan keamanan umum dan ketenteraman masyarakat dalam sistem keamanan dan ketertiban masyarakat swakarsa yang berintikan Polri sebagai alat negara penegak hukum yang profesional, maka dianggap perlu memberikan landasan hukum yang kukuh dalam tata susunan tugas dan wewenang Polri;
3. Untuk lebih memantapkan kedudukan, peranan, dan fungsi Polri sebagai unsur ABRI, yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri, sebagai alat negara penegak hukum, pengayom, dan pembimbing masyarakat yang melaksanakan fungsi kepolisian dalam tata susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan, maka diperlukan aturan yang baru, sebab Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia dianggap sudah tidak sesuai

lagi dengan pertumbuhan dan perkembangan hukum serta ketatanegaraan Republik Indonesia.⁸⁰

Beranjak dari pertimbangan dasar tersebut di atas, kemudian sambil menelusuri pasal-pasal yang ada dalam Undang-undang Kepolisian yang baru ini, ternyata kedudukan organ Polri ini masih belum mandiri secara penuh. Hal ini senada dengan bunyi pasal-pasal sebagai berikut:

Pasal 5 Ayat (1):

"Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri".

Pasal 7:

"Susunan organisasi dan tata kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia disesuaikan dengan kepentingan pelaksanaan tugas dan wewenangnya yang diatur lebih lanjut oleh Panglima atas usul Kepala Kepolisian Republik Indonesia".

Pasal 9 Ayat (3):

"Kepala Kepolisian Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada:

- a. ayat (2) huruf a bertanggung jawab kepada Menteri;
- b. ayat (3) huruf b bertanggung jawab kepada Panglima.

Mencermati kedudukan organ Polri sejak mulai terbentuk sampai saat ini, ternyata senantiasa berpindah-pindah tempat dengan pimpinan yang silih berganti. Selain itu pula kondisi organ Polri yang kadang-kadang terombang-ambing adalah

80. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Butir a Menimbang.

akibat dari sering terjadi perubahan politik ketatanegaraan. Hal lain yang tak kalah penting mengapa organ Polri terombang-ambing, oleh sebab landasan tempat berpijaknya seringkali hanya berupa Penetapan Pemerintah dan Maklumat Pemerintah yang kedudukannya di luar jalur hirarkis perundang-undangan dan eksistensinya tidak mempunyai kekuatan secara yuridis serta tidak dikenal dalam hirarkis perundang-undangan Republik Indonesia.

D. Tugas dan Wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Secara terminologi bahasa, istilah "tugas" dapat diartikan, pertama sebagai sesuatu yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan; kedua perintah untuk melakukan sesuatu; ketiga fungsi atau jabatan.⁸¹ Sedangkan menurut kamus *Webster*, "*function is a performance; the special work done by an organ or structure*".⁸²

Menurut Logemann, yang dimaksud dengan "fungsi" adalah suatu lingkungan pekerjaan tertentu (tetap) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara. Jadi setiap fungsi adalah lingkungan pekerjaan tertentu (tetap) dalam hubungan dengan keseluruhan negara.⁸³ Sedangkan yang dimaksud dengan lingkungan pekerjaan tertentu (tetap) ialah suatu lingkungan

81. Poerwadarminta, *Opcit*, halaman 1122.

82. John Gage Allee, *Webster's Dictionary*, Ottenheimer, Publishers Inc., 1966, halaman 156.

83. Momo Kelana, *Opcit*, halaman 30.

pekerjaan yang sebanyak-banyaknya dapat dinyatakan dengan tepat dan teliti (*zoveel mogelijk nauwkeurig omschreven*) yang bersifat *duurzaam*, yang berarti tidak dapat diubah dengan begitu saja.⁸⁴ Fungsi-fungsi tersebut dijalankan oleh suatu organ atau badan yang memenuhi fungsinya dan badan tersebut mengadakan pembagian tugas/fungsi kepada pejabat yang ditunjuk. Jadi fungsi adalah lingkaran tugas dalam hubungan kesatuan dengan keseluruhan tugas negara pada umumnya. Dengan demikian jelas bahwa istilah "tugas" identik dengan "fungsi".

Berkaitan dengan tugas, ternyata arti tugas polisi itu dari masa ke masa selalu berubah menyesuaikan dengan perubahan sifat, bentuk, dan sistem pemerintahan suatu negara serta siapa yang memberikan batasannya.

Menurut J. Bool, "*De Politie strekt zich over de gehele staatszorg uit en vormt hiervan als het ware de afwerende, beschermende zijde*".⁸⁵ Artinya, bahwa tugas kepolisian itu meliputi seluruh usaha negara dan merupakan bagian penolak dan pelindung. Sedangkan menurut J. Kist:⁸⁶

"Polisi adalah bagian dari kekuasaan eksekutif yang bertugas melindungi negara, alat-alat negara, kelancaran jalannya roda pemerintahan, rakyatnya dan hak-haknya terhadap penyerangan dan bahaya dengan selalu waspada, dengan pertolongan dan paksaan".

84. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Ichtiar, Jakarta, 1960, halaman 53.

85. Memet Tanumidjaja, *Opcit*, halaman 47.

86. Sajono, Pengantar Ilmu Kepolisian, PTIK, Jakarta, 1964, halaman 10.

Gewin, secara lebih luas memberikan batasan sebagai berikut:⁸⁷

"Tugas polisi adalah bagian dari tugas negara dan perundang-undangan serta pelaksanaan untuk menjamin tata tertib, ketenteraman dan keamanan, menegakkan negara, menanam pengertian ketaatan dan patuh".

Sedangkan Charles Reith mengemukakan bahwa:⁸⁸

"The functions of the British police, as they are defined to day at Scotland Yard, are the maintenance of order, and the prevention, detection and prosecution of crime".

Apabila dikaitkan dengan ajaran Montesquieu, *Trias Politica*, maka tugas polisi ini dimasukkan ke dalam bidang eksekutif, dalam arti melaksanakan undang-undang dan umumnya dipandang sebagai *hanhaving van orde, rust en veiligheid van personen en goederen* atau pemeliharaan ketertiban, ketenteraman, dan keamanan seseorang serta harta bendanya.⁸⁹ Sedangkan apabila menelaah ajaran *Catur Praja* dari van Vollenhoven, maka tugas polisi berarti tugas negara yang tidak termasuk dalam tugas *bestuur, rechtspraak, dan regeling* (pemerintahan, peradilan, dan perundang-undangan).

Selanjutnya masih menurut van Vollenhoven tugas eksekutif itu ada dua, yaitu tugas yang bersifat langsung pada kemakmuran rakyat disebut tugas *bestuur*, sedangkan tugas

87. Ibid.

88. Charles Reith, *Police Principles and The Problem of War*, Oxford University Press, London, New York Toronto, 1940, halaman 57.

89. Soeparno Soeriaatmadja, *Polisi dan Hukum Antar Negara*, Bhayangkara, Jakarta, 1955, halaman 15.

kedua adalah yang bersifat tidak langsung ditujukan ke arah itu, tetapi dengan menjaga dan menjamin ketertiban dan keamanan agar tersedia kemungkinan untuk melakukan usaha yang ditujukan ke arah kemakmuran rakyat. Tugas kedua inilah yang dinamakan tugas polisi. Lebih jauh van Vollenhoven mengatakan bahwa:

"Fungsi polisi itu menjalankan *preventieve rechts zorg* yaitu memaksa penduduk suatu wilayah mentaati ketertiban hukum serta mengadakan penjagaan sebelumnya (*preventief*) supaya tata tertib masyarakat tetap terpelihara".⁹⁰

Salah seorang murid van Vollenhoven yaitu Logemann mengatakan bahwa ajaran tersebut hanya diperuntukan bagi suatu tempat dan waktu tertentu saja, sebab menurut Logemann tugas polisi itu adalah, "*Handhaving van het door de burgers geldende rechten*, atau pemeliharaan hukum yang berlaku bagi penduduk".⁹¹

Di dalam peraturan perundangan-undangan yang ada dan pernah ada di Indonesia, tugas polisi diatur secara tegas. Misalnya, di dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 disebutkan bahwa, "Untuk memelihara ketertiban dan keamanan umum diadakan suatu alat kepolisian yang diatur dengan Undang-undang".⁹²

90. Utrecht, *Opcit*, halaman 31.

91. Soeparno Soeriaatmadja, *Opcit*, halaman 16.

92. Undang-Undang Dasar Sementara 1950, Lembaran Negara Nomor 56 Tahun 1950 Pasal 130.

Berbeda dengan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, ternyata Undang-Undang Dasar 1945 tidak secara tegas mengatur tugas polisi. Tetapi walaupun tidak secara tersurat, namun secara tersirat dapat dikemukakan makna bahwa tugas polisi termasuk ke dalam bidang eksekutif. Hal ini sejalan dengan pendapat Hazairin yang menyatakan bahwa:⁹³

"U.U.D. 1945 tidak menyebut-nyebut kekuasaan kepolisian dan kejaksaan oleh karena dua macam tugas itu telah dengan sendirinya termasuk ke dalam tugas *executif* pemerintahan, sebab keamanan di dalam negara adalah tugas pokok bagi setiap pemerintah. Dalam sistim U.U.D. 1945 maka Presiden ialah *Polisi Pemuncak* dan *Jaksa Pemuncak*, artinya paling di atas, paling tertinggi, dan untuk menunaikan tugasnya itu dia boleh atur melalui U.U. membentuk satu badan kepolisian negara dan satu badan kejaksaan".

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara (lama) menetapkan tugas Polri sebagai berikut:⁹⁴

Pasal 1 Ayat (1):

"Kepolisian Negara Republik Indonesia, selanjutnya disebut Kepolisian Negara, ialah alat Negara Penegak Hukum yang terutama bertugas memelihara keamanan di dalam Negeri".

Pasal 2:

"Dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1, maka Kepolisian Negara mempunyai tugas:

- (1) a. memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- b. mencegah dan memberantas menjalarnya penyakit-penyakit masyarakat;

93. Hazairin, Demokrasi Pancasila, Tintamas, Jakarta 1970, halaman 40.

94. Lembaran Negara Nomor 245 Tahun 1961.

- c. memelihara keselamatan Negara terhadap gangguan dari dalam;
- d. memelihara keselamatan orang, benda, dan masyarakat, termasuk memberi perlindungan dan pertolongan;
- e. mengusahakan ketaatan warga negara dan masyarakat terhadap peraturan-peraturan Negara.

(2) dalam bidang peradilan mengadakan penyelidikan atas kejahatan dan pelanggaran 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".

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia dalam Pasal 30 Ayat (4) menetapkan:⁹⁵

"Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- a. selaku alat negara penegak hukum memelihara serta meningkatkan tertib hukum dan bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan negara lainnya membina ketenteraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. melaksanakan tugas kepolisian selaku pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. membimbing masyarakat bagi terciptanya kondisi yang menunjang terselenggaranya usaha dan kegiatan sebagaimana dimaksud huruf a dan huruf b ayat (4) ini".

Di dalam Undang-undang Kepolisian yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tugas Polri diatur secara tegas. Dalam Pasal 13 undang-undang ini ditetapkan bahwa:

95. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 1982.

"Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- 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 kekuatan 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 sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c;
- e. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Selanjutnya dalam Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 ini ditetapkan pula bahwa:⁹⁶

"Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia:

- 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 membina keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- f. melindungi dan melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara, sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
- g. membina ketaatan diri warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- h. turut serta dalam pembinaan hukum nasional dan pembinaan kesadaran hukum masyarakat;
- i. melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap alat-alat kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan

96. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 81.

- 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".

Sejalan dengan uraian tersebut di atas menjadi semakin jelas, bahwa tugas Polri itu pada pokoknya meliputi soal penegakan hukum dan pemeliharaan ketertiban umum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tugas polisi itu meliputi tugas yustisial, tugas sosial, tugas pendidikan, dan tugas pemerintahan dalam arti terbatas. Sehubungan dengan berbagai macam tugas tadi, maka tugas Polri dapat dilaksanakan sebelum atau sesudah terjadi pelanggaran. Pelaksanaan tugas yang pertama disebut tindakan polisi preventif, sedangkan yang kedua adalah tindakan polisi represif.

Tindakan polisi preventif ialah tindakan pencegahan agar tidak terjadi hal-hal yang akan mengganggu ketertiban dan keamanan masyarakat, sedangkan tindakan polisi represif ialah mencari keterangan, menyelidiki, menyidik, dan melacak tindak pidana yang telah terjadi.

Pada zaman dahulu tindakan pertama polisi adalah represif, namun lambat laun metode represif ini tersisihkan oleh metode preventif, sebab metode preventif lebih efisien daripada represif. Hal ini senada dengan pernyataan.⁹⁷

97. Glover. E.H., *The English Police Its Origin an Development*, Police Chronicle 53 Fleet Street London E.C.-4, 1943, halaman 14.

"The primary object of an efficient police is the prevention of crime, the next that of detection and punishment of offenders if crime is committed".

Artinya:

"Tujuan pertama dari Kepolisian yang efisien adalah pencegahan adanya kejahatan, kemudian penyelidikan dan pemberian sanksi kepada para pelanggar, apabila terjadi kejahatan".

Setelah membahas berbagai tugas Polri, penulis akan mencoba membahas wewenang yang dimiliki Polri itu sendiri. Menurut Poerwadarminta, "Wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu",⁹⁸ sedangkan Selo Soemardjan memberikan batasan tentang wewenang sebagai berikut:⁹⁹

"... wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang dengan mendapat pengakuan dari masyarakat. Karena memerlukan pengakuan dari masyarakat itu, maka di dalam suatu masyarakat yang sudah kompleks susunannya dan sudah mengenal pembagian tugas yang terperinci wewenang itu biasanya terbatas mengenai hal-hal yang diliputinya, waktunya, dan caranya menggunakan kekuasaan itu".BHAKTI - DHARMA - WASPADA

Selanjutnya, Selo Soemardjan menegaskan bahwa:¹⁰⁰

"Adanya wewenang hanya dapat efektif apabila didukung dengan kekuasaan yang nyata. Akan tetapi acap kali terjadi bahwa letak wewenang yang diakui oleh masyarakat itu tidak terletak dalam satu tangan".

98. Poerwadarminta, W.J.S., Opcit, halaman 1150.

99. Selo Soemardjan dan Soelaeman Soemardi, *Setangkai Bunga Sosiologi*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, Jakarta, 1974, halaman 338.

100. Ibid.

Memperhatikan pernyataan terakhir di atas apabila terjadi hal yang demikian, maka kemungkinan besar akan terjadi kesimpangsiuran dalam penggunaan kekuasaan dan wewenang atau mungkin juga wewenang yang ada pada seseorang itu dipengaruhi oleh kekuasaan yang ada di pihak lain untuk keperluan yang tidak diinginkan masyarakat.

Berkaitan dengan wewenang yang dimiliki Polri ternyata hal yang demikian itu seringkali terjadi, padahal wewenang yang dimilikinya diatur dalam undang-undang. Menurut Undang-undang Kepolisian yang baru ditetapkan bahwa:¹⁰¹

"Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang:

- 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 izin dan/atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;
- m. mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian yang mengikat warga masyarakat".

101. Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997.

Selanjutnya Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan lainnya berwenang:¹⁰²

- a. memberikan izin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya;
- b. menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik;
- c. memberikan izin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak, dan senjata tajam;
- d. menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor;
- e. memberikan surat izin 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".

Selain daripada itu, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk:¹⁰³

- 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 di-

102. Pasal 15 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997.

103. Pasal 16 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997.

serahkan kepada penuntut umum;

1. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab".

Mengakhiri uraian mengenai tugas dan wewenang Polri di atas perlu dipertegas kembali secara jelas, bahwa secara umum tugas dan wewenang Polri pada hakikatnya mempunyai dua, yaitu menegakkan hukum dan memelihara keamanan serta ketertiban umum. Tugas dan wewenang pertama mengandung pengertian memberantas kejahatan atau represif, sedangkan tugas dan wewenang kedua mengandung pengertian mencegah terjadinya pelanggaran hukum atau preventif.¹⁰⁴

Menurut sifatnya tugas represif dan wewenangnya adalah terbatas, sebab kewenangan Polri dibatasi oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana yang berdasar legalitas, sedangkan tugas preventif dan wewenangnya adalah bentuk tugas yang mempunyai sifat yang sangat luas. Apabila dirumuskan, maka tugas preventif dan wewenang ini boleh jadi dapat melakukan apa saja asal keamanan dan ketertiban terpelihara serta tidak melanggar hukum. Dengan demikian dalam bentuk tugas dan wewenang ini terkandung asas oportunitas, utilitas, dan asas kewajiban. Tugas dan wewenang ini merupakan dua hal utama bagi aparat Polri, sebab tugas dan wewenang ini mempunyai materi muatan tentang pembinaan masyarakat agar mereka sadar dan taat hukum serta mempunyai daya lawan terhadap pelaku praktek kejahatan dan perbuatan melawan hukum.

104. Kunarto, Perilaku...Opcit, halaman 111.

BAB III
PENEGAKAN HUKUM, PEMBINAAN KEAMANAN
DAN KETERTIBAN MASYARAKAT SEBAGAI TUGAS UTAMA
KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

A. Penegakan Hukum

Ada yang berpendapat, bahwa penegakan hukum merupakan kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah/pandangan-pandangan menilai yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹⁰⁵ Untuk mencapai kondisi demikian, hukum harus tegak, dan supaya hukum dapat tegak dengan baik, maka salah satu syarat di antaranya adalah harus ada lembaga penegakan hukum.

Menurut Bagir Manan, lembaga penegakan hukum adalah "badan" baik yang berupa jabatan atau pejabat yang bertugas, berwenang, dan bertanggungjawab mempertahankan hukum dari (ancaman) pelanggaran oleh orang atau orang-orang tertentu. Lembaga penegakan hukum dapat dibedakan ke dalam tiga kategori utama yaitu: lembaga penegakan hukum yustisial, lembaga penegakan hukum yang bersifat kuasi yustisial, dan lembaga penegakan hukum yang non yustisial.¹⁰⁶

105. Soerjono Soekanto, Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat, Alumni, Bandung, 1982, halaman 128.

106. Bagir Manan, Loc cit.

Lembaga penegakan hukum yang bersifat yustisial adalah badan atau pejabat penegak hukum dalam atau untuk suatu proses yustisial (peradilan). Lembaga penegakan hukum dalam kerangka proses yustisial adalah badan peradilan, badan penyidikan, badan penuntutan, dan badan yang menjadi wahana para terhukum menjalani hukuman. Lembaga penegakan hukum yang bersifat kuasi yustisial adalah lembaga yang mempunyai peranan penting dalam penegakan hukum di bidang-bidang tertentu atau mengenai orang-orang tertentu, walaupun selama ini agak kurang mendapat pengamatan dan perhatian. Beberapa badan yang biasanya dimasukkan ke dalam kelompok badan penegakan hukum kuasi yustisial adalah badan-badan seperti Majelis Pertimbangan Pajak, Badan Pertimbangan Kepegawaian, dan Mahkamah Pelayaran. Lembaga penegakan hukum non yustisial adalah lembaga penegakan hukum yang bukan sesuatu yang asing dalam kehidupan adat istiadat rakyat Indonesia. Pada setiap masyarakat hukum adat terdapat cara penyelesaian, baik kepidanaan atau keperdataan di luar tata peradilan yang berlaku.¹⁰⁷

Salah satu organ yang termasuk dan melaksanakan kewenangan lembaga penegakan hukum yang bersifat yustisial biasanya disebut aparat. Aparat adalah orang yang dipakai untuk menjalankan kekuasaan negara, misalnya polisi.¹⁰⁸

107. Bagir Manan, Op cit, halaman 3-5.

108. Poerwadarminta, Loc cit.

Bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia, penegakan hukum merupakan tugas pokok dan sebagai profesi yang mulia serta dalam aplikasinya harus selalu berkiblat pada asas legalitas, undang-undang yang berlaku, dan hak asasi manusia. Atau dengan kata lain harus bertindak secara profesional dan memegang kode etik secara ketat dan keras, sehingga tidak mudah terjerumus ke dalam spektrum yang dibenci masyarakat. Profesionalisme di sini harus sampai ke kedalaman makna hakiki yang bersifat *mytos*, *logos*, dan *etos* polisi baik dalam aspek sosial, aspek teknis, dan terutama aspek etika yang membuat tugas itu terhormat, terpuji, disegani, dan membanggakan.¹⁰⁹

Sejak zaman Yunani dan Romawi kuno sudah mulai nampak bahwa penegakan hukum yang dilaksanakan polisi dirasakan sebagai suatu tekanan bagi masyarakat. Hal ini memang merupakan tugas dilematis polisi dan mewarnai sejarah kepolisian untuk selamanya. Dalam konteks ini pada dasarnya manusia itu selalu ingin bebas sebebaskan-bebasnya, bahkan kebebasan yang tanpa batas atau menginginkan kehidupan yang serba boleh, sedangkan secara hakiki polisi bertugas menegakkan aturan yang pada dasarnya membatasi kebebasan itu.

Kenyataan di atas dalam banyak hal memungkinkan tugas polisi itu menjadi tidak populer dan tidak merakyat. Di sisi lain bagi rakyat yang menyadari perlunya aturan yang

109. Gde Yasa Tohjiwa, Op cit, halaman 22.

melindungi mereka yang lemah dan meniadakan kesewenang-wenangan dari pihak yang kuat, maka tugas polisi menjadi sangat mulia. Dengan demikian harus semakin disadari bahwa tugas polisi itu memang berada pada bentangan spektrum yang luas sekali, yaitu antara kondisi dibenci dan dimuliakan.

Mengikuti bentangan spektrum yang demikian luas itu selanjutnya memang selalu terbuka berbagai alternatif bagi seorang anggota kepolisian, apakah akan memilih pada posisi dibenci, dimuliakan, atau memilih posisi biasa-biasa saja demi "safety player". Namun demikian, apapun posisi yang dipilih seorang anggota kepolisian, polisi tetap dibutuhkan masyarakat. Betapapun rakyat membenci, suatu saat mereka pasti akan memerlukan kehadiran polisi. Oleh sebab itu, menurut Kunarto sikap masyarakat terhadap polisi dapat diibaratkan sebagai sebuah judul lagu, "Benci tapi rindu, acuh tapi butuh".¹¹⁰

Polisi yang bijaksana pasti akan memilih posisi yang dimuliakan masyarakat. Polisi yang kasar, bengis, kejam, dan berpihak atau pilih kasih, berarti ia menempatkan pada posisi dibenci. Sebaliknya polisi yang bersikap melindungi, mengayomi, penuh kasih sayang, berbudi luhur, penuh dedikasi dan pengabdian, berbuat tanpa pandang bulu, benar-benar berpihak pada kebenaran dan keadilan, berarti ia mendudukkan diri pada posisi dimuliakan. Ia akan benar-benar menjadi

110. Kunarto, Etika...Op cit, halaman 54.

figur yang diidolakan, figur keteladanan yang dapat mewujudkan aparat penegak hukum yang bersih dan berwibawa.

Tepatlah apa yang dikatakan Andi Hamzah, bahwa penegakan hukum berkaitan erat dengan kepatuhan hukum dalam masyarakat, juga tingkah laku petinggi hukum. Contoh yang diberikan petinggi hukum akan mudah diambil sebagai pencerminan oleh masyarakat. Kalau kalangan petinggi hukum sendiri tidak lagi mengikatkan diri kepada kepastian hukum, maka sulit dibina kesadaran dan kepatuhan hukum dalam masyarakat. Masyarakat akan terombang-ambing terbawa oleh arus yang tidak menentu.¹¹¹ Demikian pula halnya dengan apa yang dilakukan penegak hukum bernama polisi, masyarakat akan meneladaninya andaikata sikap tindak polisi itu memang patut diteladani.

Dilematis dasar kedua setelah dilematis pertama di atas adalah adanya kenyataan bahwa polisi harus menegakkan peraturan. Apabila polisi harus menegakkan peraturan, maka pasti ada pihak yang diuntungkan dan dalam waktu yang bersamaan pasti ada pihak yang merasa dirugikan. Sayangnya yang merasa dirugikan itu banyak terjadi pada pihak yang lemah. Hal ini terjadi karena pihak yang lemah itu biasanya kurang atau bahkan tidak memahami secara hakiki makna dan arti peraturan. Mereka melanggar atau sengaja melanggar peraturan karena tidak mengerti atau sangat terpaksa akibat

111. Andi Hamzah, Pembinaan Penegakan Hukum dalam Pembangunan Jangka Panjang II, dalam Majalah Hukum Nasional, Nomor 1, 1996, BPHN, Jakarta, halaman 113.

kondisi hidup yang serba kekurangan. Mereka berasumsi alangkah tidak adilnya andaikata hanya mengambil barang milik orang kaya sekedar untuk mempertahankan hidup saja, harus dilarang dengan alasan melanggar hukum.

Penegakan hukum yang tegas untuk peristiwa-peristiwa semacam di atas memang dilematis, seolah-olah polisi selalu dan hanya berpihak pada orang kaya, orang kuat, Raja, Pemerintah atau Penguasa semata. Tetapi memang tidak dapat disangkal, sejak zaman dahulu pun selalu ada polisi yang berpihak pada yang kuat, kaya, dan berkuasa, karena kesejahteraan mereka akan lebih terjamin dibandingkan jika mereka berpihak kepada rakyat yang serba susah dan kekurangan.

Kasus di atas memberi makna, bahwa sejak zaman dahulu pun sudah didapati dua macam sifat polisi, ada polisi yang baik dan ada yang tidak baik. Untuk membentuk polisi yang baik, Socrates menemukan jawabannya bahwa untuk memperoleh polisi yang baik dan bertindak jujur serta adil, pertama mereka harus dilatih dengan baik dan kedua kebutuhan mereka harus dicukupi secara memadai.

Metode Socrates ini akhirnya dikembangkan dan menurut John L. Sullivan ada lima hal yang harus dilakukan agar dapat dihasilkan polisi yang baik, pertama, dilakukan seleksi yang baik agar masukan (input) polisi adalah orang-orang yang benar-benar terpilih, kedua dilakukan pendidikan yang baik agar diperoleh polisi-polisi yang pintar dan berbudi luhur, ketiga dilatih dalam keseharian yang baik agar diperoleh

polisi terampil, cekatan, dan berpenampilan baik, keempat diperlengkapi secara baik agar dapat bertindak cepat, tepat, tangguh, tanggon, adil dan benar. Kelima digaji yang memadai agar diperoleh polisi yang sejahtera dan tidak mudah berbuat nyeleweng atau mempunyai sifat keberpihakan yang dapat mengusik rasa keadilan masyarakat.¹¹²

Cita-cita, baik dari Socrates maupun dari Sullivan guna mewujudkan aparat penegak hukum berbentuk polisi yang ideal itu sampai saat ini belum tercapai dengan baik. Hal ini disebabkan berbagai faktor yang mempengaruhi penegakan hukum itu sendiri, di samping kendala faktor lingkungan, situasi, dan kondisi yang tidak memungkinkan.

B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Menurut Bagir Manan terdapat berbagai faktor yang dapat mempengaruhi penegakan hukum, antara lain:

1. Perbedaan antara pengertian kebenaran formal dan kebenaran materiil;
2. Sumber daya manusia hukum;
3. Tatanan hukum yang berlaku;
4. Lemahnya badan dan organisasi penegakan hukum.¹¹³

Adapun rincian dari faktor-faktor yang dapat mempengaruhi penegakan hukum, adalah sebagai berikut:

112. John L. Sullivan, Pengantar Ilmu Kepolisian, PTIK, Jakarta, 1992, halaman 227.

113. Bagir Manan, Op cit, halaman 9-20.

1. Perbedaan antara Pengertian Kebenaran Formal dan Kebenaran Materiil

Garis-garis Besar Haluan Negara 1993 menegaskan bahwa tujuan penegakan hukum adalah untuk mewujudkan keadilan dan kebenaran. Hal ini sejalan dengan pernyataan:¹¹⁴

"Penerapan dan penegakan hukum perlu dilaksanakan secara lugas, tetapi harus manusiawi, yaitu berdasarkan asas keadilan dan kebenaran. Upaya ini dilaksanakan dalam rangka mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum, meningkatkan tertib sosial dan disiplin nasional..."

Paham keadilan dan kebenaran adalah paham yang berkaitan dengan isi atau substansi, bukan mengenai bentuk luar. Dengan perkataan lain, tujuan penegakan hukum dalam kerangka keadilan dan kebenaran adalah menuju pada keadilan dan kebenaran materiil bukan kebenaran dan keadilan formal. Mungkin secara hukum (formal) penegakan hukum telah dilaksanakan menurut bunyi atau tata cara yang telah ditentukan, namun dilihat dari segi paham keadilan dan kebenaran mungkin sekali penegakan hukum semacam itu telah melanggar rasa keadilan dan kebenaran, baik dilihat dari kepentingan individu maupun kepentingan komunitas.

Paham penegakan hukum untuk mewujudkan keadilan dan kebenaran ini harus berlaku pada segala bidang hukum. Dalam teori dan praktek yang selama ini dianut, ada pemilahan antara kebenaran formal dan kebenaran materiil. Dalam hukum

114. Ketetapan MPR-RI Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, Bab VII Arah dan Kebijaksanaan Bidang Hukum, Butir 2d.

keperdataan tugas seorang penegak hukum cukup ditujukan untuk menemukan kebenaran formal, sedangkan dalam bidang kepidanaan harus diketemukan suatu kebenaran materiil. Pendekatan-pendekatan semacam ini sering menyesatkan dan menjauhkan tujuan penegakan hukum untuk mewujudkan keadilan dan kebenaran.

Ada beberapa hal yang dapat menjadi dasar keberatan atas pendekatan pemilahan itu:

- a. Suatu kebenaran - apalagi apabila dikaitkan dengan keadilan - adalah sesuatu substansi, suatu materi. Karena itu kebenaran yang sungguh-sungguh mesti kebenaran materiil. Adapun kebenaran formal adalah sekedar berisi syarat-syarat dan tata cara mencari kebenaran. Jadi kebenaran formal bukanlah kebenaran itu sendiri. Dengan demikian menemukan kebenaran formal barulah sekedar jalan untuk menemukan kebenaran itu sendiri dan belum tentu kebenaran itu sendiri. Karena itu kebenaran formal tetap harus diuji terhadap faktor-faktor lain seperti kebiasaan, adat istiadat, nilai budaya, kesadaran hukum dan lain-lain yang hidup dalam lingkungan atau terhadap individu tertentu. Membuktikan seseorang berhak atau tidak memiliki sebidang tanah, berhutang atau tidak berhutang tidak cukup dilihat dari berbagai formalitas yang ada. Harus juga diperiksa berbagai "*circumstances*" yang dapat memberi keyakinan mengenai kebenaran sesuatu keadaan. Selama ini dianut pendapat bahwa dalam bidang keperdataan bukanlah keyakinan yang menentukan, tetapi

formalitas. Ini agaknya menyesatkan. Bukankah pada saat hakim mengatakan benar atau tidak benar, berprasangka atau tidak berprasangka atas bukti-bukti yang diajukan pihak-pihak pada akhirnya ditentukan keyakinannya. Tidak akan pernah ada suatu sikap tanpa disertai oleh suatu keyakinan. Jadi tetaplah keyakinan itu memegang peranan penting baik dalam soal-soal pidana atau keperdataan.

- b. Kebenaran (dan keadilan) sebagai tujuan hukum adalah kebenaran materiil bukan kebenaran formal. Seperti telah dikemukakan kebenaran formal bukanlah tujuan hukum, tetapi semata-mata cara untuk mencapai atau mewujudkan tujuan hukum. Karena itu membatasi penegakan hukum pada kebenaran formal dapat menyesatkan. Hukum dalam rangka kebenaran formal dapat sekedar alat untuk mewujudkan kehendak yang bertentangan dengan kebenaran dan keadilan tetapi tidak bertentangan dengan hukum.
- c. Salah satu pertimbangan atau alasan bahwa dalam perkara pidana diperlukan kebenaran materiil karena bersangkutan dengan hak asasi manusia yaitu perampasan kemerdekaan, harta benda, atau nyawa. Dalam lapangan keperdataan-pun sebenarnya tersangkut berbagai aspek hak asasi manusia. Dalam lapangan hukum keluarga tersangkut hak-hak anak atau isteri untuk mendapat perlakuan dan kesejahteraan. Hak-hak ini merupakan unsur hak asasi yang tidak kalah penting dari perampasan kemerdekaan, perampasan kekayaan, atau nyawa. Demikian pula di lapangan hukum harta kekayaan. Seseorang dapat juga kehilangan kekayaan dalam suatu hubungan keperdataan baik karena suatu perbuatan

melawan hukum, wanprestasi dan lain sebagainya. Jadi tidak ada alasan untuk memandang seolah-olah peristiwa keperdataan lebih "mudah" daripada peristiwa pidana.

- d. Secara kultural pendekatan yang membedakan antara kebenaran formal dan kebenaran materiil merupakan hasil dari budaya yang bersifat analitis-dikhotomis. Pendekatan semacam itu tidaklah cocok bagi sistem budaya dalam mana hubungan antar manusia lebih ditekankan pada sifat-sifat yang materiil bukan pada aspek-aspek formal, lebih ditekankan pada hubungan kolektif daripada individual. Dalam kehidupan adat istiadat rakyat Indonesia yang bersifat kolektif hubungan hukum lebih didasarkan pada saling mempercayai, saling mengetahui dan bukan didasarkan pada tata cara formalitas tertentu tetapi lebih utama pada saling percaya dan saling mengetahui satu sama lain. Bagi masyarakat semacam ini, bukanlah surat yang menjadi dasar suatu kebenaran tetapi kenyataan yang dialami atau dikukuhkan berdasarkan lembaga saling percaya.

2. Sumber Daya Manusia Hukum

Secara umum, sumber daya manusia hukum dapat dibedakan menjadi:

- a. Sumber daya manusia untuk penegakan hukum;
- b. Sumber daya manusia untuk pelayanan hukum;
- c. Sumber daya manusia untuk pembentukan hukum;
- d. Sumber daya manusia untuk pendidikan dan pengembangan hukum.

Sumber daya manusia secara nyata sangat berpengaruh bahkan menentukan sekali dalam proses penegakan hukum, dan dalam upaya mencapai tujuan hukum yang baik keempat lingkungan sumber daya manusia tersebut sangat penting untuk dipandang sebagai suatu keterpaduan yang integral, terutama antara sumber daya manusia pendidikan hukum, pembentukan hukum dan penegakan hukum. Sumber daya manusia pendidikan dan penegakan hukum merupakan wahana yang mempersiapkan manusia hukum dan berbagai bahan hukum. Sumber daya manusia pendidikan dan pengembangan hukum yang baik diharapkan akan menghasilkan sumber daya manusia penegak hukum yang baik pula. Demikian pula sumber daya manusia pembentukan hukum yang bermutu, yang mampu menghasilkan aturan hukum yang memenuhi syarat filosofis, yuridis, sosiologis, dan teknis akan menopang pekerjaan para penegak hukum secara baik pula.

Hingga saat ini selalu terdengar berbagai keluhan mengenai mutu sumber daya manusia di bidang hukum, baik untuk penegakan, pelayanan, pembentukan maupun untuk pendidikan dan pengembangan hukum. Secara umum dapat dikatakan belum ada upaya yang sungguh-sungguh, sistematis, dan integral untuk meningkatkan mutu sumber daya manusia di bidang hukum. Upaya "perlombaan" yang ada adalah hanya upaya memperbesar jumlah tanpa diikuti oleh usaha mempertinggi mutu. Dengan demikian yang ada baru dari segi kuantitas saja, belum sampai dan menyentuh segi kualitas.

3. Tatahan Hukum yang Berlaku

Berdasarkan tatahan hukum yang ada, ternyata masih terdapat berbagai hukum positif yang sudah tidak lagi mencerminkan kebutuhan, suasana, dan perkembangan masyarakat Indonesia baru. Aneka macam hukum positif ini sebagian berasal dari masa kolonial seperti hak keperdataan dan dagang, tetapi ada pula hukum positif yang dibuat setelah Indonesia merdeka yang tidak mencerminkan *staatsidee* (cita negara) dan *rechtsidee* (cita hukum) Indonesia Merdeka, misalnya Undang-Undang Nomor 11 PNPS Tahun 1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi.

Bagi sebagian penegak hukum, aneka macam ketentuan di atas masih tetap merupakan hukum positif, karena itu suatu waktu dapat diterapkan. Di lain pihak, penerapan hukum yang semacam itu sering menimbulkan berbagai ketidakpuasan. Dengan demikian jika penerapan hukum yang sudah serba ketinggalan itu terus dilakukan, maka dapat dipastikan akan menimbulkan dampak dan citra yang kurang menggembarakan dalam hal penegakan hukum.

Sebetulnya, berbagai usaha pembaharuan hukum melalui penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan baru telah banyak dilakukan. Dalam hal ini, seyogyanya para penegak hukum melalui metode penafsiran dan berbagai sarana hukum lain dapat menjadi salah satu unsur pembaharu hukum, sehingga hukum positif yang ada tersebut dapat diterapkan sesuai kondisi dan dinamika kehidupan masyarakat.

4. Lemahnya Badan dan Organisasi Penegak Hukum

Organisasi profesi para penegak hukum yang seyogyanya menjadi salah satu "ujung tombak" dalam penegakan hukum dan kewibawaan hukum, hingga saat ini belum berfungsi secara optimal. Hal ini dapat terjadi karena berbagai faktor, misalnya faktor teknis dan politis.

Secara teknis, dalam organisasi diperlukan tenaga-tenaga pengelola yang memberikan waktu yang cukup disertai kegiatan yang bersifat konseptual dan pelatihan. Selain itu, terdapat kelemahan yang diakibatkan oleh dorongan orientasi politis para anggota ke dalam organisasi, sehingga mendorong terciptanya perpecahan. Dalam lingkungan organisasi negara atau pemerintahan kelemahan seperti itu dapat terjadi oleh berbagai sebab seperti kedudukan, ruang lingkup tugas dan wewenang.

Berkaitan dengan itu, Polri sebagai lembaga yang terkait dengan upaya penegakan hukum tidak luput dari kedua pengaruh tersebut. Solusinya antara lain adalah bahwa Polri harus diberi hak otonomi penuh, baik secara organ maupun secara fungsi. Tujuannya tiada lain agar Polri dapat melaksanakan penegakan hukum secara baik dan berwibawa, sehingga hal-hal lain yang seringkali merupakan kendala yang sulit dihindari diharapkan akan hilang lenyap bersama tegaknya organ Polri yang tangguh dan berwibawa dalam kerangka penegakan hukum di Indonesia.

C. Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat

Istilah "keamanan" dan "ketertiban masyarakat", terdiri atas tiga suku kata yaitu: keamanan, ketertiban, dan masyarakat. Ketiga istilah tersebut mempunyai kaitan yang erat sekali dengan tugas dan wewenang Polri, walaupun ketiga istilah tersebut tidak diatur secara rinci dan jelas dalam suatu undang-undang.

Menurut terminologi bahasa, istilah "keamanan" berasal dari kata "aman" yang berarti tidak merasa takut (gelisah, khawatir); tenteram; sentosa; keadaan sunyi atau lepas dari bahaya (kerusakan, kekacauan, perang); tidak ada suatu pun yang menggelisahkan. Keamanan berarti ketenteraman; keadaan aman.¹¹⁵ Sedangkan menurut Doktrin Polri, "*Tata Tentrem Kerta Rahardja*", istilah "aman" mengandung empat unsur pokok, yaitu:

1. *Security* yang berarti perasaan bebas dari gangguan, baik fisik maupun psikis;
2. *Surety* yang berarti perasaan bebas dari kekhawatiran;
3. *Safety* yang berarti perasaan bebas dari risiko;
4. *Peace* yang berarti perasaan damai lahiriah dan batiniah.

~~Keempat unsur di atas dapat menimbulkan kegairahan bekerja,~~ sehingga pada akhirnya diharapkan masyarakat yang sejahtera lahir batin.

115. Poerwadarminta, WJS., Op cit, halaman 33-34.

Setelah mengikuti uraian di atas dapat diketahui bahwa istilah "keamanan" itu harus diartikan sebagai keamanan lahir batin, sebab apa yang tampak sebagai "aman" belum tentu menunjukkan arti "aman" yang sebenarnya. Sebagai contoh baik pada zaman penjajahan maupun zaman Orde Baru, rakyat kebanyakan terlihat tenang, padahal di balik "ketenangan" itu sebenarnya mereka takut dan merasa tertekan.

Istilah "ketertiban" dapat diartikan sebagai keadaan yang sesuai dengan dan menurut norma-norma serta hukum yang berlaku.¹¹⁶ Sedangkan istilah "masyarakat" dapat diartikan sebagai sehimpunan orang yang hidup bersama dalam suatu tempat dengan ikatan-ikatan aturan yang tentu.¹¹⁷

Di dalam pergaulan hidup berbangsa dan bernegara, sering dijumpai istilah "keamanan masyarakat-keamanan umum" dan "ketertiban masyarakat-ketertiban umum". Kedua istilah "masyarakat" dan "umum" itu pada saat ini secara harfiah tidak menunjukkan perbedaan yang mendasar. Perbedaannya hanya terletak pada pendekatan, istilah "masyarakat" menunjukkan pendekatan sosiologis sedangkan istilah "umum" menunjukkan pendekatan yuridis-sosiologis.

Istilah "ketertiban masyarakat" dapat ditemukan dalam rangkaian kata "Kamtibmas" atau keamanan dan ketertiban

116. Mabes Polri, Doktrin Operasi Kamtibmas, Jakarta, 1972, halaman 7.

117. Poerwadarminta, WJS., Op cit, halaman 636.

masyarakat, sedangkan istilah "ketertiban umum" dapat dijumpai antara lain di dalam Bab V, Buku Dua, Kitab Undang-undang Hukum Pidana tentang Kejahatan terhadap Ketertiban Umum.

Pada zaman dahulu, istilah "ketertiban umum" di manca-negara, terutama di negeri Belanda dirumuskan oleh para ahli hukum dan aparat kepolisian yang diketuai Langemeyer. Komisi Langemeyer ini pada tahun 1948 mengartikan "ketertiban umum" atau *openbare orde* sebagai "*normale rechtsniveau*" atau tingkat ketenangan yang normal. Tingkat ketenangan yang normal ini dapat tercapai apabila keselamatan di tempat-tempat umum terjamin. Menurut Zevenbergen dalam bukunya *Formele Encyclopaedie der Rechtswetenschap* dikatakan bahwa, *openbare orde* ada sangkut pautnya dengan masyarakat di mana setiap anggotanya tahu akan kewajibannya dan tidak melanggar kepentingan orang lain".¹¹⁸

Di dalam Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditetapkan bahwa:¹¹⁹

"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 tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketenteraman yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat".

118. Soebroto Brotodiredjo dalam Momo Kelana, Op cit, halaman 38.

119. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 Ayat (4).

Mencermati penjelasan pasal demi pasal dari Undang-undang Kepolisian di atas, Pasal 1 Ayat (4) tersebut dinyatakan "cukup jelas", walaupun sebetulnya memerlukan penjelasan lebih lanjut. Namun demikian, sebagai bagian integral fungsi pemerintahan negara, ternyata fungsi Polri mempunyai tataran luas. Ia tidak hanya sekedar berfungsi dalam kaitannya dengan proses pidana saja, tetapi mencakup pula selaku pengayom yang memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat serta selaku pembimbing masyarakat ke arah terwujudnya tertib dan tegaknya hukum demi terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri serta melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peranan Polri seperti terurai di atas adalah sejalan dengan tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbunyi: 120

"Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk menjamin tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketenteraman masyarakat guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri, terselenggaranya fungsi pertahanan keamanan negara, dan tercapainya tujuan nasional dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia".

Di samping itu pula peranan tersebut sejalan dengan fungsi kepolisian yang ditetapkan sebagai berikut: 121

120. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 2.

121. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 3.

"Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat, serta pembimbingan masyarakat dalam rangka terjaminnya tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman masyarakat guna terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat".

Menurut pengertiannya, yang dimaksud dengan pembinaan keamanan adalah segala usaha dan kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan, penyusunan, pengembangan, pengerahan, dan pengendalian terhadap aparaturnya keamanan dan potensi-potensi yang ada dalam masyarakat, yang diarahkan kepada terwujudnya kondisi keamanan yang stabil dan dinamis.¹²²

Upaya pembinaan keamanan yang dilakukan pada hakikatnya mempunyai tujuan terutama untuk mengamankan pembangunan, karena pembinaan keamanan merupakan bagian integral yang tak terpisahkan dari upaya pembangunan nasional secara menyeluruh, dan dalam pembinaan keamanan itu setiap warga negara mempunyai hak, kewajiban, dan kehormatan yang sama.

Pembangunan pada dasarnya merupakan suatu proses perubahan dan dinamika sosial yang terus menerus ke arah yang positif dan konstruktif. Kriteria yang digunakan untuk mengukur positif tidaknya perubahan dan dinamika sosial itu adalah pengaruhnya terhadap segala segi kehidupan nasional sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 terutama dalam rangka memantapkan persatuan dan kesatuan

122. Surat Keputusan Menhankam/Pangab, Nomor: Skep/618/V/1981 tentang Pengesahan Pedoman Pembinaan Keamanan dengan Sistem Keamanan Swakarsa, Ster Hankam, Jakarta, 1981.

nasional yang secara konsepsional telah dirumuskan dalam Wawasan Nusantara. Wawasan Nusantara ini berintikan perwujudan negara kepulauan Nusantara sebagai satu kesatuan wilayah, ideologi politik, sosial ekonomi, budaya, dan pertahanan keamanan.

Menurut pengamatan, setiap perubahan dan dinamika sosial dapat mengandung kerawanan berupa persoalan dan guncangan sosial yang menghambat tercapainya Ketahanan Nasional, khususnya di bidang keamanan. Kerawanan tersebut dapat dimanfaatkan oleh kekuatan tertentu dalam masyarakat serta mengembangkannya menjadi keresahan sosial atau kegiatan politik yang dapat mengganggu keamanan nasional.

Kerawanan berupa persoalan dan guncangan sosial itu harus mampu ditangani secara konstruktif, terutama dengan memanfaatkan potensi dan kekuatan yang positif dan dinamis yang ada dalam masyarakat itu sendiri, sebab pada dasarnya setiap masyarakat memang memilikinya guna mempertahankan eksistensi dan pemeliharaan keamanannya (*inner dynamics*). Pemanfaatan potensi-potensi dan kekuatan-kekuatan masyarakat yang positif dinamis itu dilakukan secara terpadu dalam "Sistem Keamanan Swakarsa".

Menurut pengertiannya, yang dimaksud dengan Sistem Keamanan Swakarsa adalah:¹²³

123. Ibid.

"Suatu sistem yang mengupayakan hidupnya peranan dan tanggung jawab masyarakat dalam pembinaan keamanan, menseimbangkan dan mensekasikan hubungannya satu sama lain, yang tumbuh dan berkembang atas kehendak dan kemampuan masyarakat sendiri, untuk mewujudkan daya tangkal, daya cegah, dan daya penanggulangan masyarakat terhadap setiap kemungkinan gangguan keamanan serta daya tanggap dan penyesuaian masyarakat terhadap setiap perubahan dan dinamika sosial yang membudaya dalam bentuk pola sikap, kebiasaan dan perilaku masyarakat, sehingga gangguan keamanan dapat dicegah sedini mungkin sejak dari sumber dasarnya dan kekuatan fisik aparatur keamanan digunakan seminimal mungkin secara selektif".

Apabila dicermati, maka hakikat dari Sistem Keamanan Swakarsa ini telah sesuai dan sejiwa dengan makna bunyi Pasal 30 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa, "Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara", sedangkan Ayat (2)-nya menyatakan bahwa, "Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang". Undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia (Hankamneg RI) dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1988 tentang Perubahan atas Undang-undang Hankamneg RI.

Selanjutnya, apabila uraian di atas dihubungkan dengan salah satu pasal dalam Undang-undang Kepolisian ternyata sejalan, sebab pasal itu menyatakan bahwa:¹²⁴

"Pengembangan fungsi kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh:

- a. alat-alat kepolisian khusus;
- b. penyidik pegawai negeri sipil;
- c. bentuk-bentuk pengamanan swakarsa.

124. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997, Pasal 4 Ayat (1).

Penjelasan atas Pasal 4 Ayat (1) huruf a, b, dan c adalah sebagai berikut:

1. Yang dimaksud dengan kata "dibantu" pada ayat ini adalah dalam lingkup pelaksanaan fungsi kepolisian, tidak bersifat struktural;
2. Yang dimaksud dengan alat-alat kepolisian khusus menurut Undang-undang ini adalah alat-alat atau badan-badan pemerintahan yang oleh atau atas kuasa undang-undang diberi wewenang untuk melaksanakan fungsi kepolisian di bidang masing-masing;
3. Yang dimaksud dengan bentuk pengamanan swakarsa adalah suatu bentuk pengamanan yang diadakan atas kemauan, kesadaran, dan kepentingan masyarakat sendiri yang kemudian memperoleh pengukuhan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, seperti satuan pengamanan lingkungan.

Pada prinsipnya pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat dapat diidentikkan dengan pembinaan kesadaran hukum, sebab andaikata setiap orang sadar hukum, maka hasil akhir yang diharapkan adalah masyarakat menjadi tertib dan mempunyai rasa aman yang sebenarnya.

Pembinaan kesadaran hukum yang identik dengan pembinaan keamanan dan ketertiban ini dapat berupa:

1. Kegiatan yang bersifat penanaman pengertian dan pemahaman tentang fungsi dan perlunya hukum dalam masyarakat;
2. Kegiatan yang bertujuan menumbuhkan kebiasaan untuk menaati hukum.

Kegiatan penanaman pengertian dan pemahaman di dalam ilmu pengetahuan dinamakan "indoktrinasi". Menurut Soebroto Brotodiredjo, dalam praktek politik istilah indoktrinasi mempunyai konotasi sebagai penanaman paham secara sepihak disertai tekanan dan ancaman secara tidak langsung. Bentuk ekstrim dari indoktrinasi dalam arti ini adalah penanaman paham yang disertai cuci otak (*brain washing*).¹²⁵

Pembinaan hukum yang baik sudah tentu tidak dilaksanakan melalui penanaman kesadaran hukum secara sepihak atau bentuk instruktif saja, melainkan harus dengan sikap ketauladanan dan pemberian kesempatan dari pembina (Polri) kepada terbina (masyarakat) untuk mengajukan pertanyaan, bahkan kontra argumentasi yang harus dijawab pembina secara jelas dan jujur. Pelaksanaannya dapat berbentuk tatap muka, ceramah, diskusi, seminar dan bentuk lain yang mencerminkan komunikasi dua arah, antara pembina dengan terbina.

Di samping kegiatan pertama di atas, cara kedua adalah kegiatan yang merupakan upaya menumbuhkan kebiasaan untuk mentaati hukum yang lazim disebut "habitulasi". Habitulasi adalah suatu proses di mana manusia secara tidak sadar menjadi terbiasa melakukan sesuatu dan menyesuaikan jalan pikirannya pada apa yang biasa ia lakukan.¹²⁶

125. Soebroto Brotodiredjo, Ruang Gerak Polri (II), PTIK, Jakarta, 1984, halaman 14.

126. Ibid, halaman 15.

Proses penanaman kesadaran hukum dan habituasi ini akan berhasil dengan baik, manakala pembina tersebut mempunyai kewibawaan. Menurut Max Weber dalam bukunya *Wirtschaft und Gesellschaft* terdapat pembedaan antara tiga macam kewibawaan, yaitu kewibawaan kharismatik, tradisional, dan legal rasional.

Kewibawaan kharismatik, dalam bahasa Jawa: "pulung"¹²⁷ adalah kewibawaan yang dimiliki seseorang melalui sifat-sifat pribadi yang mengagumkan dan dibawa sejak lahir. Dikaitkan dengan aparat Polri sebagai pembina, kemungkinan besar ada juga seorang pembina yang mempunyai kewibawaan macam ini, namun biasanya tidak banyak, sebab istilah kharisma berarti pemberian kekuatan kepada beberapa orang terpilih. Hal ini dapat terlihat dari pancaran pribadi seorang pembina yang selalu membangkitkan rasa hormat dan kepercayaan dari orang lain, baik di dalam maupun di luar kedinasan. Anggota Polri yang mempunyai kewibawaan kharismatik dengan kemampuan membina, sudah tentu akan mendapatkan hasil yang lebih baik dibandingkan dengan pembina yang tidak memiliki kewibawaan tipe ini.

Kewibawaan tradisional adalah kewibawaan yang didapatkan karena tradisi, misalnya karena keturunan atau keluarga dari seorang tokoh terpandang seperti raja, kepala suku, atau anggota dari golongan yang sedang berkuasa.

127. Selo Soemardjan, Op cit, halaman 340.

Kewibawaan legal rasional adalah kewibawaan yang dimiliki seseorang karena jabatan yang diraihnya melalui seleksi prestasi. Sebetulnya, apabila kewibawaan ini dikaitkan dengan kedudukan Polri sebagai pembina keamanan dan ketertiban masyarakat, maka kewibawaan ini telah dimilikinya karena kedudukannya sebagai alat negara.

Di samping kewibawaan, sukses seorang pembina didukung pula oleh sifat dan penerapan asas kepemimpinannya, sebab sifat kepemimpinan akan menimbulkan kepercayaan dari terbina dan penerapan asas kepemimpinan akan melahirkan kesediaan terbina untuk mengikuti apa yang dikehendaki pembina.

Namun demikian, ada beberapa faktor yang dapat menghambat sukses pembinaan ketaatan hukum, di antaranya:

1. Sikap lunak terhadap pelanggaran hukum yang dianggap ringan;
2. Sikap tindak yang kurang terpuji dari sebagian aparat Polri sebagai pembina, dapat mengurangi citra bagi penegakan hukum.

Contoh pertama dapat dikemukakan, bahwa apabila aparat Polri sebagai pembina membiarkan kendaraan seperti becak dan sepeda tidak memakai lampu menyala di jalan umum pada waktu malam hari, maka akan membuat aturan hukum yang mengharuskannya seolah-olah tidak berlaku. Apabila kondisi ini dibiarkan berlanjut, maka pelanggaran hukum ini akan diikuti orang secara massal. Kondisi yang demikian pada akhirnya, di

samping akan membahayakan kepentingan umum juga memberi kesan bahwa kesadaran hukum masyarakat telah menipis akibat pembina tidak memiliki kewibawaan.

Contoh kedua dapat dikemukakan, bahwa apabila sikap tindak oknum aparat Polri sebagai pembina kurang terpuji seperti melakukan "pungutan liar", berlaku kasar, arogan, dan kurang memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat, maka di samping akan menurunkan citra Polri, juga akan menimbulkan rasa skeptis dalam masyarakat terhadap baik upaya penegakan hukum maupun pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Mengakhiri uraian pada bab ini, kiranya perlu ditegaskan bahwa masa depan penegakan hukum dan pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat oleh Polri adalah sepenuhnya bergantung pada upaya komunitas Polri sebagai aparat penegak hukum dan pembina Kamtibmas. Apakah di masa mendatang akan menjadi komunitas yang terhormat atau dihormati, atau akan tetap menjadi sekedar pengiring perjalanan pihak lain. Untuk mencapai kedudukan yang terhormat tersebut pertama-tama komunitas hukum harus memiliki watak kehormatan diri dan watak yang berkehendak menunjung tinggi profesi sebagai komunitas penegak hukum. Kedua komunitas hukum tersebut harus otonom dan mandiri. Tanpa landasan ini segala upaya perbaikan dan peningkatan kualitas penegak hukum dan pembina Kamtibmas akan selalu kurang memadai dan berkesan "sia-sia".

BAB IV

EKSISTENSI KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 1997

A. Eksistensi Kepolisian Negara Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945

Istilah "eksistensi" pada mulanya berasal dari kata "existence" (dibacanya: *iq'zistens*) yang artinya adalah "ada".¹²⁸ Kamus Umum Bahasa Indonesia mengartikan istilah "eksistensi" sebagai "adanya kehidupan",¹²⁹ sedangkan dalam pengertian umum istilah "eksistensi" seringkali diartikan sebagai "keberadaan".

Berkaitan dengan peristilahan di atas, penulis akan mencoba menelusuri eksistensi Polri menurut Undang-Undang Dasar 1945, yang sudah tentu terlebih dahulu harus menelusuri sejarah dan latar belakang serta motivasi pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia seperti yang digariskan dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sehingga pada akhirnya diharapkan akan ditemukan "kapstok" Polri dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, baik dalam Pembukaan, Batang Tubuh, maupun dalam Penjelasan.

128. Wojowasito-WJS Poerwadarminta, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia (Indonesia-Inggris)*, Angkasa, Bandung, 1980, halaman 55.

129. Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Depdikbud, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1985, halaman 267.

Sehubungan dengan itu, apabila dicermati secara seksama ternyata Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, menurut pandangan ilmu hukum positif merupakan "norma dasar atau dasar hukum dari tata hukum Indonesia",¹³⁰ yang oleh Muhammad Yamin disebut sebagai "Maha-sumber dari segala aturan hukum".¹³¹ Proklamasi Kemerdekaan itu sendiri menurut kenyataannya merupakan suatu pernyataan bahwa mulai saat itu seluruh rakyat telah mengambil sikap untuk menentukan masa depan bangsa dan tanah airnya di dalam genggaman bangsa sendiri, yaitu dengan jalan mendirikan Negara Republik Indonesia termasuk antara lain menyusun tata hukum dan tata negaranya. Sebagai alat lebih lanjut untuk merealisasikan tujuan perjuangannya itu disusunlah sebuah "dokumen formal",¹³² yakni apa yang kemudian dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar 1945.

Sebagai sebuah dokumen formal atau "dokumen pokok",¹³³ Undang-Undang Dasar 1945 merupakan:¹³⁴

1. hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;

130. Juniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, halaman 6.

131. Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, (tanpa Penerbit, Kota, dan Tahun), halaman 34.

132. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur...Op cit*, halaman 2.

133. Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, halaman 183.

134. Sri Soemantri Martosoewignjo, *Op-cit*, halaman 2.

3. pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin".

Bertitik tolak dari pandangan tersebut dapat dikatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 merupakan bukti otentik tentang eksistensi dari sebuah negara yang baru lahir, yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh sebab itu, adalah benar jika ada pendapat yang mengatakan bahwa Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 tidak dapat dipisahkan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sebab di dalamnya memuat dasar negara, yaitu Pancasila. Dasar negara inilah yang menentukan segala masalah kenegaraan suatu negara,¹³⁵ menentukan tujuan negara, peranan, tugas dan fungsi negara, sistem ketatanegaraan, hubungan negara dengan warganya dan lain sebagainya.

Dalam hubungannya dengan penentuan tersebut di atas, maka fungsi yang sekaligus merupakan tujuan nasional negara Indonesia dirumuskan dalam anak kalimat Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan bahwa, "...Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial,...".

135. Hasan Zaini, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni, Bandung, 1985, halaman 61.

Anak kalimat yang berbunyi, "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia" apabila dikaji lebih jauh ternyata ada kaitannya dengan kedudukan dan salah satu tugas dan wewenang Polri. Hal ini memang benar adanya, sebab tujuan pertama dari negara Indonesia yaitu memberikan perlindungan kepada rakyat merupakan salah satu tugas Polri.

Walaupun tugas melindungi tersebut tidak dinyatakan secara tersurat di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, namun maknanya dapat ditangkap bahwa tugas tersebut merupakan tugas eksekutif dan Polri merupakan salah satu organ kekuasaan eksekutif di bawah Presiden. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Hazairin di bawah ini:¹³⁴

"Undang-Undang Dasar 1945 tidak menyebut-nyebut kekuasaan kepolisian oleh karena dua macam tugas itu telah dengan sendirinya termasuk ke dalam tugas executif pemerintahan, sebab keamanan di dalam negara adalah tugas pokok bagi setiap pemerintah. Dalam sistim Undang-Undang Dasar 1945 maka Presiden ialah Polisi Pemuncak dan Jaksa Pemuncak, artinya paling di atas, paling tertinggi, dan untuk menunaikan tugasnya itu dia boleh atur melalui Undang-undang membentuk satu badan kepolisian negara dan satu badan kejaksaan".

Selanjutnya, di dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan bahwa, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Hal ini berarti bahwa Presiden adalah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara, dan dengan demikian kedudukan Polri adalah berada di bawah lembaga kepresidenan.

134. Hazairin, Loc cit.

Istilah "eksekutif" pertama kali dijumpai dalam teori Trias Politica, baik dari John Locke maupun Montesquieu pada waktu kedua sarjana tersebut mengemukakan teorinya yang terkenal, *Trias Politica*. Dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises of Government*, John Locke membagi kekuasaan dalam negara atas:

1. Kekuasaan perundang-undangan (kekuasaan legislatif);
2. Kekuasaan untuk melaksanakan sesuatu hal dalam bidang urusan dalam negeri yang meliputi pemerintahan dan peradilan (kekuasaan eksekutif);
3. Kekuasaan untuk bertindak terhadap anasir asing guna kepentingan negara atau warga negaranya (kekuasaan federatif).¹³⁵

Di lain pihak, Montesquieu, dalam bukunya *L'esprit des Lois* berpendapat, bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisah-pisahkan dan diberikan pada tiga badan yang masing-masing diberi:

1. Kekuasaan membentuk undang-undang/kekuasaan perundang-undangan (kekuasaan legislatif);
2. Kekuasaan untuk melaksanakan sesuatu hal yang ditetapkan oleh undang-undang atau kekuasaan pemerintahan (kekuasaan eksekutif);
3. Kekuasaan untuk mengadili (kekuasaan yudikatif).¹³⁶

135. Sri Soemantri. *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Alumni. Bandung, 1983, halaman 126.

136. *Ibid.*

Dari penjelasan tentang pengertian eksekutif, penulis akan mencoba menyampaikan kajian sampai sejauh mana eksistensi Polri dikaitkan dengan bunyi Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945 seperti telah disebutkan di atas.

Mencermati isi Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa, "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara", maka hal ini berarti konstitusi menempatkan Presiden RI sebagai Panglima Tertinggi dari ketiga angkatan tersebut. Dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tidak dijelaskan lebih lanjut, apakah ketiga angkatan ini merupakan angkatan perang, angkatan bersenjata, atau apa, sebab Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 hanyalah menyebutkan bahwa, "Kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal ini¹³⁷ ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara". Dalam hal ini banyak para pakar menafsirkan bahwa ketiga angkatan tersebut (AD, AL, dan AU) adalah angkatan perang (APRI) atau angkatan bersenjata (ABRI).

Ketika Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945 tidak memasukkan Polri sebagai angkatan perang atau angkatan bersenjata, lalu timbul pertanyaan di manakah sebetulnya "kapstok" Polri dalam ketatanegaraan kita. Jawabannya menurut penulis memang "kapstoknya" bukan Pasal 10, melainkan Alinea Keempat Pembukaan dan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

137. Maksudnya Pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan 15 Undang-Undang Dasar 1945.

Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 antara lain berbunyi, "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia..." dan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Logikanya menurut penulis, Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sejalan dengan tugas Polri yang antara lain selaku pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada setiap anggota masyarakat bagi tegaknya ketentuan perundang-undangan. Sedangkan relevansinya dengan isi Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 adalah bahwa salah satu tugas Polri seperti diuraikan di atas merupakan tugas eksekutif, dan Polri merupakan salah satu organ kekuasaan eksekutif (pemerintahan) di bawah Presiden.

Oleh sebab Polri sebagai aparat pemerintah, maka organisasinya berada pada lingkup pemerintahan, dan dengan demikian maka eksistensinya, tumbuh dan berkembangnya, bentuk dan struktur organisasinya, akan selalu ditentukan oleh visi pemerintah yang bersangkutan. Bahkan, apabila dicermati akan terlihat bahwa organisasi polisi di seluruh dunia memperlihatkan perbedaan, bergantung pada visi pemerintahan di mana polisi itu berada. Ada polisi yang membawahi pada Departemen Dalam Negeri, ada yang membawahi pada Departemen Kehakiman, ada yang berada di bawah kendali Perdana Menteri, Wakil Presiden, bahkan dikendalikan oleh Presiden sendiri. Kesemuanya itu merupakan organ eksekutif.

B. Eksistensi Kepolisian Negara Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997

Pembahasan tentang eksistensi Polri menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, ada baiknya apabila didahului oleh pembahasan tentang eksistensi polisi itu sendiri.

Menurut Elijah Adlow¹³⁸, seorang polisi adalah manusia penting dalam peradaban yang kompleks. Ada semacam anggapan populer, bahwa ia hanya berurusan dengan pencoleng dan hampir-hampir tidak mempunyai tugas lain. Namun demikian, anggapan semacam itu sama sekali tidak seluruhnya benar. Tindakan hukum yang berkaitan dengan pencoleng yang bersifat kriminal hanyalah merupakan sebagian kecil dari tugasnya.

Salah pengertian lainnya adalah menyangkut tugas pokok dan fungsinya. Kebanyakan anggota polisi tidak memahami, bahwa tanggung jawab utamanya adalah pencegahan bukan membuka atau memperbesar persoalan. Apabila yang sering dilakukan adalah hal yang kedua, maka sosok polisi akan kurang dipahami dan kurang dihargai. Sosok polisi akan seringkali menjadi bahan ejekan dan sasaran cemoohan. Bagi orang semacam itu, gambaran seorang petugas polisi yang berkualitas haruslah berbadan tegap, dengan keberanian yang cukup, serta pemahaman tentang peta-peta jalanan.

138. Elijah Adlow, *Policeman and People*, Boston, Massachusetts, Willian J. Rochfort, 1947, halaman 1 (disadur oleh Chaeruddin Ismail).

Orang-orang yang mempunyai pemahaman dan illusi seperti itu, cenderung keliru dalam menilai seorang polisi. Kritik terhadap polisi mengabaikan kenyataan yang begitu penting, sebab tugas polisi menuntut tindakan segera dan sedikit sekali waktu yang tersedia antara waktu untuk berpikir dengan waktu untuk mengambil keputusan. Seorang hakim dapat saja menunda putusan untuk suatu perkara. Seorang pengusaha dapat saja mengulur waktu penilaian, sebelum ia mengambil keputusan. Akan tetapi bagi seorang polisi, ia tidak dapat menunggu. Ia harus bertindak secara cepat dan tepat. Jabatannya menuntut kecerdasan dalam menghadapi tantangan kronis. Ia membutuhkan kemampuan otak maupun otot, sehingga sangat diragukan apakah mereka yang begitu gemar mengkritik polisi dapat berbuat lebih baik dalam berbagai situasi yang sama. Dalam hal ini penulis setuju dengan Satjipto Rahardjo yang mengilustrasikan kinerja polisi itu dengan rumusan "O2H", yaitu "otot, otak, dan hati-nurani".¹³⁹

Sikap masyarakat terhadap polisi telah dikuasai oleh suatu mitos "*apriori*". Mereka dianggap petugas yang selalu melakukan tindakan penyerangan terhadap masyarakat. Mereka yang tidak senang terhadap polisi dijejali oleh konsep keliru semacam ini. Bahwa, apabila seorang polisi membuat orang tidak senang adalah suatu hal yang lumrah, sebab mereka yang berurusan dengan polisi akan kecewa dengan

139. Satjipto Rahardjo, Tinjauan Sosiologis Reorientasi Kepolisian Negara RI dalam Mengantisipasi Era Globalisasi, Lembang, Sespimpol, Juli 1998. Rumusan itu menurut penulis dapat diubah menjadi *O2HN*.

tindakan polisi yang dianggap membatasi hak asasinya dan kadang-kadang tindakan tersebut meninggalkan rasa dendam. Memang, melaksanakan suatu tugas polisi tidak akan pernah memuaskan semua pihak, sebab ada pihak yang menganggap bahwa tugas polisi itu adalah sebagai pengayom dan penertib. Namun di lain pihak, ada juga pihak yang menganggap bahwa tugas polisi itu sebagai penindas dan pengusik.

Bagi seseorang yang pernah melakukan tindak pidana kejahatan, sosok polisi boleh jadi dianggap telah melakukan "penindasan" terhadap dirinya. Namun, bagi seseorang yang anaknya terhindar dari kejahatan penjambretan, karena telah ditolong oleh polisi, tentu menganggap polisi itu sebagai pengayom, pelindung masyarakat.¹⁴⁰ Pada satu sisi, berbagai tindakan polisi ditanggapi sebagai pengayom, namun di sisi lain justru lebih ditanggapi sebagai penindas.

Sumpah serapah seperti polisi sebagai "penindas" dan "pengusik", barangkali akan semakin lengkap, bahkan mungkin akan semakin panjang daftarnya, andaikata kita mau mengumpulkan seluruh keluhan menjengkelkan yang dialamatkan kepada petugas kepolisian. Polisi seakan-akan menjadi penguasa jalan yang kerjanya tiada lain hanya mengusik semua orang. Polisi seakan-akan memang hanya menjadi sosok pengusik yang tiada duanya lagi di dunia ini.¹⁴¹

140. Chaeruddin Ismail, *Polisi Pengayom vs Penindas*, Jakarta, Citra, Cetakan Pertama, November 1998, halaman 9.

141. Chaeruddin Ismail, *Polisi Penertib vs Pengusik*, Jakarta, Citra, Desember 1998, halaman 13.

Pertanyaannya sekarang, benarkah anggapan seperti itu? Menurut penulis belum tentu, sebab apabila kita mau menyimak dengan jernih atas setiap kasus penertiban, setidaknya ada tiga sudut pandang yang berbeda dari kelompok masyarakat yang terlibat dalam suatu peristiwa tersebut. Misalnya:

Pertama, bagi warga masyarakat yang tergusur, para pedagang kaki lima, pemakai jalan yang terkena "razia", mungkin tidak ada kata lain yang lebih pas bagi polisi selain menyebut sebagai sosok "pengusik" yang menjengkelkan. Aparat penegak hukum itu selalu saja dianggap pengganggu "ketenangan" mereka.

Kedua, bagi warga masyarakat kebanyakan yang kebetulan lewat dan melihat peristiwa seperti itu, boleh jadi akan merasa iba atas nasib buruk yang menimpa rakyat kecil, sehingga tertanam kesan mendalam bahwa polisi itu sangat arogan. Sosok polisi selalu saja melanggar hak asasi orang yang tidak berdaya, sehingga polisi itu memang "pengusik".

Ketiga, bagi pengguna jalan yang semula resah akibat kemacetan lalu-lintas, kesemrawutan akibat pedagang kaki lima, bagi para pemenang sengketa yang dieksekusi, bagi para pengguna kendaraan bermotor yang sadar hukum, sudah tentu akan merasa lega, sebab mereka dapat menikmati kembali hak-haknya atas kelancaran lalu-lintas serta perlindungan dari kemungkinan menjadi korban kecelakaan lalu-lintas. Oleh sebab itulah, eksistensi polisi menjadi sangat dilematis, bahkan ambivalensi.

Selanjutnya, dalam kajian terhadap eksistensi Polri dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997, menurut penulis ada beberapa substansi yang ada relevansinya, baik dengan pene-gakan hukum (Gakkum) maupun dengan pembinaan keamanan ketertiban masyarakat (Binkamtibmas), baik dalam konsiderans maupun dengan pasal-pasal yang ada.

1. Dalam Konsiderans Menimbang dan Mengingat

Menurut penulis, suatu konsideran dari satu undang-undang mempunyai makna yang sangat penting, sebab dalam konsiderans ini termuat latar belakang, motivasi, dan suasana kebatinan yang menjiwai undang-undang tersebut. Biasanya kesemuanya itu mencakup segi filosofis, yuridis, sosiologis, dan politis. Melalui konsiderans itu pula dapat disimak posisi dari undang-undang tersebut dalam keter-kaitannya dengan undang-undang lain, baik undang-undang yang lebih tinggi, undang-undang yang secara langsung memerintah-kan pembentukannya maupun dengan undang-undang yang mengatur substansi terkait.

Substansi "Menimbang" menyebutkan:

- a. bahwa pembangunan nasional di bidang hukum adalah ter-bentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap, bersumberkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan perlindungan hukum serta untuk memantapkan

penyelenggaraan pembinaan keamanan umum ketenteraman masyarakat dalam sistem keamanan dan ketertiban masyarakat swakarsa dengan berintikan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara penegak hukum yang profesional, maka dianggap perlu untuk memberikan landasan hukum yang kukuh dalam tata susunan tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia;

b. bahwa untuk memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 Ayat (3)¹⁴² 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 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, maka dianggap perlu untuk memantapkan kedudukan, peranan, dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri, sebagai alat negara penegak hukum, pengayom, dan pembimbing masyarakat yang melaksanakan fungsi kepolisian dalam tata susunan kekuasaan badan-badan penegak hukum dan keadilan;

c. bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara sudah tidak

142. Pasal 45 Ayat (3) ini menyatakan bahwa, "...bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia perlu disusun Undang-undang tersendiri".

sesuai lagi dengan pertumbuhan dan perkembangan hukum serta ketatanegaraan Republik Indonesia dan oleh karena itu perlu dicabut;

- d. bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas perlu dibentuk undang-undang yang baru sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara.

Memperhatikan konsiderans "Menimbang" di atas, menurut penulis ada beberapa yang perlu dikemukakan yaitu:

- a. Dilihat dari segi tujuan Undang-undang ini, terlihat adanya *upaya pembaharuan hukum nasional* serta *pemantapan penyelenggaraan pembinaan keamanan umum dan ketenteraman masyarakat*;
- b. Sebagai konsekuensi logis dari tujuan tersebut adalah memberikan landasan yuridis yang kokoh bagi pelaksanaan tugas dan wewenang Polri;
- c. Dalam konsiderans ini tersirat perlunya kodifikasi dari berbagai peraturan perundang-undangan yang memuat kewenangan kepolisian;
- d. Mengisyaratkan penonjolan kedudukan peranan dan fungsi Polri terutama dalam memelihara keamanan dalam negeri, sebagai alat negara penegak hukum, dan pengayom serta pembimbing masyarakat.

Sedangkan substansi konsiderans "Meningat" menyebutkan bahwa:

- a. Pasal 5 Ayat (1), Pasal 20 Ayat (1), Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3234) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1988 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3368);

Mengenai uraian dalam konsiderans "Meningat", menurut penulis memuat landasan yuridis yaitu Pasal 5 Ayat (1), Pasal 20 Ayat (1) dan Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara, yang secara langsung memerintahkan pembuatan undang-undang tersebut. Khusus Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang dicantumkan dalam konsiderans "Meningat", adalah untuk menekankan semangat "Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya". Semangat tersebut ditampung lebih lanjut dalam penjelasan umum.

2. Dalam Pasal-pasal

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 menetapkan:

"Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk menjamin tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketenteraman masyarakat guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri, terselenggaranya fungsi pertahanan keamanan negara, dan tercapainya tujuan nasional dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia".

Pasal ini memuat pokok pikiran mengenai tujuan kepolisian dalam hubungannya dengan tujuan negara, keamanan dalam negeri, pertahanan keamanan negara dan hak asasi manusia. Dicantumkannya tujuan kepolisian dalam pasal undang-undang merupakan suatu kemajuan, sebab dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1961, tujuan kepolisian ini tidak dinyatakan secara tersurat.

Pernyataan mengenai tujuan kepolisian ini sangat penting maknanya bagi pembentukan jati diri kepolisian itu sendiri, sebab tujuan akan memberi batasan dan arah mengenai apa yang harus dicapai melalui penyelenggaraan fungsi kepolisian dalam keseluruhan perjuangan bangsa mencapai tujuan nasional. Kejelasan tujuan kepolisian akan memberikan pula kejelasan visi dan misi yang diemban, sehingga pada gilirannya akan merupakan petunjuk dan pedoman bagi penentuan metode pelaksanaan tugasnya secara tepat.

Apabila dicermati secara mendalam, ternyata tujuan negara sebagai perwujudan konstitusional dari ideologi negara selalu menjadi acuan bagi tujuan kepolisian. Dengan

demikian setiap negara mempunyai tujuan kepolisian yang khas dan selalu terkait dengan ideologi negara serta tujuan negara yang dapat diketahui dari undang-undang dasar negara yang bersangkutan.

Dalam upaya mencapai tujuan kepolisian tersebut, ideologi negara senantiasa menjiwai dan mewarnai sikap dan perilaku kepolisian, baik sikap tindak perorangan maupun organisasi kepolisian, sehingga diharapkan dapat membentuk jati diri kepolisian yang diwujudkan dalam ajaran atau konsepsi kepolisian, asas kepolisian, maupun kode etik kepolisian.¹⁴³

Selama tiga setengah abad bangsa Indonesia berada dalam penjajahan dan selama itu pula penyelenggaraan fungsi kepolisian mengacu kepada tujuan pemerintahan kolonial silih berganti (VOC, Hindia Belanda, Inggeris, Jepang), sehingga metode pemolisian dan sikap tindak polisi pada zaman itu lebih menonjolkan penampilan kekuasaan, pemaksaan, dan bentuk upaya represif untuk kepentingan "penguasa" serta lebih bergaya "pemukul".

143. Konsepsi kepolisian terdiri atas: landasan idiil atau falsafah kepolisian, tujuan kepolisian, fungsi kepolisian, organ pengemban fungsi kepolisian, susunan kepolisian, tugas dan wewenang, asas-asas kepolisian, pembinaan fungsi kepolisian, dan hubungan-hubungan kepolisian. Asas kepolisian terdiri atas: asas legalitas, kewajiban, partisipasi, preventif, dan asas subsidiaritas. Kode etik kepolisian terdiri atas: *Insan rastra sewa-kottama* (Abdi utama daripada nusa dan bangsa), *Insan Negara Janottama* (Warga negara teladan daripada negara), *Insan Anuca Canadharma* (Wajib menjaga ketertiban pribadi daripada rakyat).

Proklamasi kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 dilihat dari visi ketatanegaraan merupakan tonggak sejarah yang sangat fundamental, sebab sejak saat itu bangsa Indonesia memiliki negara yang merdeka dan berdaulat serta mempunyai tujuan negara sebagaimana termuat dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu:

"...melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial..."

Apabila tujuan negara memang demikian, maka dengan sendirinya tujuan seluruh perangkat pemerintahan negara termasuk perangkat kepolisian harus merumuskan tujuannya sesuai dengan tujuan negara. Namun demikian, pada awal kemerdekaan kondisi tersebut tidak serta merta membawa perubahan terhadap metode dan gaya pemolisian, sebab perangkat hukum dan perundang-undangan yang menjadi dasar tugas dan wewenang kepolisian pada umumnya masih merupakan produk hukum sebelum kemerdekaan.

Seperti telah disebutkan sebelumnya, bahwa sebelum terbit Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, tujuan kepolisian tidak pernah dinyatakan secara eksplisit dalam undang-undang, sehingga rumusan tujuan kepolisian, dihasilkan dari penyimpulan berbagai pernyataan politis yang sering menimbulkan perbedaan persepsi dan interpretasi. Dengan demikian, tujuan kepolisian yang dirumuskan dalam batang tubuh Undang-undang Kepo-

lisian dapat dipandang sebagai satu kemajuan yang normatif dan sangat berarti bagi penyamaan persepsi dan interpretasi.

Dari rumusan Pasal 2 Undang-undang Kepolisian ini dapat dipilah esensi dari tujuan kepolisian itu sendiri, yaitu:

- tertib dan tegaknya hukum;
- terbinanya ketenteraman masyarakat;
- terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat;
- terpeliharanya keamanan dalam negeri;
- terselenggaranya fungsi pertahanan keamanan negara dan tercapainya tujuan nasional serta kesemuanya dilaksanakan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Pasal 2 selain memuat tujuan kepolisian, juga memuat arahan dan rambu-rambu bagi penyelenggaraan fungsi kepolisian yaitu, "dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia". Jadi dalam hal ini, "hak asasi manusia" tidak merupakan tujuan kepolisian, tetapi merupakan sesuatu yang harus senantiasa mewarnai dan harus diperhatikan dalam setiap gerak pelaksanaan tugas kepolisian.

Selanjutnya Pasal 3 Undang-undang Kepolisian menetapkan bahwa:

"Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat, serta pembimbingan masyarakat dalam rangka terjaminnya tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketenteraman masyarakat guna terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat".

Pasal 3 ini memberikan batasan tentang fungsi kepolisian dan sekaligus merupakan penegasan tentang eksistensi fungsi kepolisian sebagai bagian dari fungsi pemerintahan negara di dalam sistem pemerintahan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan penegasan tersebut setidaknya dapat terjawab pertanyaan yang selalu dilontarkan tentang kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang secara tersurat tidak disebut-sebut dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Apabila dikaitkan, substansi Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 ini sejalan pula dengan pendapat Hazairin, bahwa:¹⁴⁴

"UUD 1945 tidak menyebut-nyebut kekuasaan kepolisian dan kejaksaan oleh karena dua macam tugas itu telah dengan sendirinya termasuk ke dalam tugas eksekutif pemerintahan, sebab keamanan di dalam negara adalah tugas pokok bagi setiap pemerintah. Dalam sistem UUD 1945, maka Presiden ialah *Polisi Pemuncak* dan *Jaksa Pemuncak*, artinya paling di atas, paling tertinggi,..."

Selain itu, rumusan fungsi kepolisian dalam Pasal 3 memberikan pula gambaran tentang tataran dan metode penyelenggaraan tugas kepolisian yang meliputi tataran *represif* (penegakan hukum), tataran *preventif* (perlindungan dan pelayanan masyarakat) dan tataran *preemptif* (pembimbingan masyarakat).

Selanjutnya Pasal 13 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1998 menetapkan, bahwa:

144. Hazairin, Loc cit.

"Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas:

- 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 kekuatan pertahanan keamanan negara lainnya membina ketenteraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan keamanan ketertiban masyarakat;
- d. membimbing masyarakat bagi terciptanya kondisi yang menunjang terselenggaranya usaha dan kegiatan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c;
- e. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

Rumusan tugas dalam Pasal 13 Huruf a, menunjuk pada tataran represif yustisial fungsi kepolisian yang berkait dengan kewenangan sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Substansi yang terkandung dalam Pasal 13 Huruf b adalah mengenai tugas murni kepolisian, yaitu dalam "memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya ketentuan peraturan perundang-undangan". Tugas kepolisian melahirkan kewajiban umum kepolisian yang menjadi dasar hukum bagi setiap tindakan kepolisian demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri (*Plichtmatigheid, Pflichtmassiges Ermessen, Fries Ermessen*) atau biasa juga dikenal dengan istilah diskresi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997.

Menurut ilmu hukum kepolisian ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi apabila seorang petugas kepolisian akan melakukan diskresi, yaitu:

- a. Tindakan itu harus benar-benar obyektif sesuai asas keperluan (*noodzakelijk, notwendig*). Contohnya, pemasangan papan reklame di pinggir jalan tidak boleh menghalangi pandangan para pengemudi kendaraan. Jika menghalangi pandangan, polisi berhak memerintahkan pemindahan papan reklame tersebut ke tempat yang lebih tepat.
- b. Tindakan yang diambil harus benar-benar demi kepentingan tugas kepolisian, tidak bersifat pribadi dan tidak terikat pada kepentingan perorangan (*zakelijk, sachlich*). Contohnya, penahanan seseorang yang diduga melakukan suatu tindak pidana adalah demi kepentingan hukum, bukan berdasarkan sentimen pribadi.
- c. Tindakan itu harus merupakan tindakan yang sesuai guna mencapai sasaran dengan hilangnya suatu gangguan atau sesuatu yang mengkhawatirkan (*doelmatig, zweckmassig*). Contohnya, dalam menghalau para demonstran sebaiknya polisi cukup menggunakan sarana lunak yang tidak mencelakakan apalagi mematikan seperti dalam "Kasus Trisakti".
- d. Tindakan yang diambil senantiasa harus seimbang antara lunak kerasnya tindakan dengan berat ringannya kesalahan (*evenredig*). Contohnya, terhadap pengendara yang salah jalan karena tidak disengaja, sebaiknya polisi cukup memperingati. Namun, dalam kenyataannya seringkali dijadikan "komoditi aturan".

Apabila dikaitkan dengan tataran fungsi kepolisian, maka substansi tugas yang diatur dalam Pasal 13 huruf b itu berada pada tataran represif non-yustisial dan tataran preventif.

Selanjutnya, substansi yang terkandung dalam Pasal 13 huruf c menurut hemat penulis sebetulnya diadopsi dari Pasal 30 Ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan dan Keamanan Negara Republik Indonesia, yang menunjuk pada eksistensi Polri sebagai komponen kekuatan pertahanan keamanan negara yang bersama-sama dengan segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan lainnya membina ketenteraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Tugas ini lebih menunjukkan peran Polri dalam mengemban fungsi pertahanan keamanan negara (Hankamneg), yaitu fungsi "mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat". Tetapi, apabila dikaitkan dengan tataran fungsi kepolisian, maka substansi dalam Pasal 13 huruf c ini berada pada tataran preventif dan pre-emptif yang diarahkan tidak saja kepada masyarakat dalam arti warga masyarakat secara perorangan dan kelompok, melainkan juga terhadap instansi-instansi pemerintahan secara lintas sektoral.

Substansi yang terkandung dalam Pasal 13 huruf d adalah fungsi bimbingan masyarakat bagi tugas kepolisian yang pada dasarnya bersifat mengkondisikan terselenggaranya usaha-

usaha kegiatan penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan serta pembinaan ketenteraman dalam wilayah negara dalam rangka mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat. Apabila dikaitkan dengan tataran fungsi kepolisian, maka tugas tersebut berada pada tataran preemtif.

Lebih lanjut, rumusan yang tercantum dalam Pasal 13 huruf e merupakan rumusan akomodatif dan antisipatif terhadap bentuk-bentuk tugas yang ada dan tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Misalnya Pasal 13 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian ini memuat penegasan tentang tugas Polri sebagaimana tercantum dalam Pasal 30 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Hankamneg. Apabila dicermati, maka rumusan tugas Polri dalam Pasal 13 Undang-undang Kepolisian lebih dikaitkan dengan konteks tujuannya, sehingga uraiannya menghasilkan pemetaan lingkup tugas sesuai dengan tataran represif, preventif, dan pre-emptif. Hal ini terlihat dalam substansi yang terkandung dalam setiap butir Pasal 13, misalnya butir:

- a. "memelihara serta meningkatkan tertib hukum"
- b. "memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat"
- c. "membina ketenteraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat"
- d. "membimbing masyarakat"
- e. "tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

Akhirnya, dari rumusan baik dalam konsiderans maupun pasal-pasal yang telah disebutkan, ternyata ada relevansinya dengan eksistensi Polri dalam Gakkum dan Binkamtibmas.

C. Implementasi Bias dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia di Bidang Penegakan Hukum dan Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat

Seperti telah dimaklumi bersama, bahwa semua negara yang ada di dunia ini selalu memiliki aparat kenegaraan yang disebut polisi. Bentuk dan namanya dapat beraneka macam, namun pada kerangka teori dasarnya polisi itu mempunyai tugas menyelenggarakan keamanan dan ketertiban umum. Tugas itu selanjutnya dirinci menjadi tugas yang bersifat preventif atau pencegahan dan yang bersifat represif atau penindakan pelanggaran (hukum). Keduanya diarahkan pada kondisi agar kehidupan masyarakat menjadi tertib. Di Indonesia sendiri sikap tindak ke arah itu dijadikan falsafah Polri dengan rumusan, "Mewujudkan masyarakat yang Tata-Tentrem-Kerta-Raharja".

Motto di atas apabila dicermati adalah sejalan dengan tujuan akhir dari dibentuknya negara kita yaitu tercapainya suatu masyarakat yang adil makmur material-spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang lazim disebut "Rahardja". Situasi dan kondisi masyarakat yang "Raharja" ini tidak mungkin datang begitu saja, melainkan harus diupayakan melalui kegiatan dan kegairahan bekerja yang disebut dengan istilah "Kerta".

Selanjutnya, sesuai dengan sifat dan kodrat sebagai manusia, masyarakat tidak akan dapat bekerja dengan tenang dan memiliki kegairahan bekerja dengan semangat tinggi

manakala di dalam jiwa setiap anggota masyarakat tidak didapati perasaan tenang, bebas dari gangguan, baik fisik maupun psikis, perasaan bebas dari kekhawatiran, perasaan bebas dari risiko, perasaan damai secara lahiriah dan batiniah. Kondisi lahiriah dan batiniah yang demikian itulah apabila didapatkan oleh setiap anggota masyarakat akan melahirkan perasaan "Tentrem". Perasaan aman dari segala gangguan dan ancaman di atas sebenarnya merupakan hasil optimal dari suatu keadaan yang disebut "Tata", yaitu suatu situasi dan kondisi yang mencerminkan ketertiban dan keteraturan sebagai dampak dari adanya kepatuhan dan ketaatan dari setiap anggota masyarakat terhadap aturan, baik hukum maupun kaidah sosial lainnya. Dengan demikian esensi dan eksistensi dari Polri tidak lain adalah guna mengupayakan terciptanya "Tata" dan "Tentrem" sebagai syarat mutlak bagi terwujudnya "Kerta" dan "Raharja".

Melaksanakan tugas guna membentuk masyarakat yang "tata-tentrem-kerta-raharja" bukanlah merupakan suatu tugas yang ringan. Hal ini disebabkan Polri harus selalu berhadapan dengan seseorang dan masyarakat yang pada dasarnya ingin serba bebas, padahal dalam upaya menciptakan suasana tata dan tertib itu orang tidak mungkin dapat bersikap tindak serba bebas, melainkan harus taat dan patuh terhadap peraturan yang berlaku. Dalam kondisi yang demikian, Polri dituntut harus menegakkan berlakunya aturan-aturan tersebut, paling tidak harus mengupayakan agar masyarakat dapat mematuhi aturan-aturan yang disepakati bersama itu.

Di dalam hal ini dapat terlihat dengan jelas adanya perbenturan kepentingan, antara kepentingan perseorangan sebagai anggota masyarakat yang menginginkan keserbabebasan dengan kepentingan negara yang mewakili kolektivitas yang menginginkan kepatuhan dari setiap anggota masyarakat, yang secara fungsional penegakan aturan tersebut harus dilaksanakan Polri.

Namun demikian, dalam upaya menggapai falsafah Polri yang "*tata-tertrem-kerta-raharja*" tersebut tidaklah semudah membalikkan tangan, sebab banyak kendala yang harus diatasi, baik kendala yang berasal dari luar maupun yang berasal dari organ internal Polri sendiri. Sebagai salah satu contoh kendala yang datangnya dari luar organ Polri, adalah adanya intervensi fungsi terhadap kemandirian Polri sebagai dampak dari adanya implementasi bias dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia di bidang penegakan hukum dan pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat. Sedangkan kendala dari dalam adalah sebagai dampak dari sikap tindak sosok Polri selama ini.

Intervensi terhadap kemandirian Polri adalah salah satu akibat dari terintegrasinya Polri dalam lembaga ABRI selama ini. Sejak dikukuhkan menjadi bagian yang integral dengan ABRI, Polri menjadi tidak mandiri. Padahal sejak tahun 1946 sampai dengan 1959 otonomi Polri secara mandiri telah terwujud, yaitu ketika Polri dipimpin seorang Menteri Kepolisian yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden/Perdana

Menteri. Sejarah memang pernah mencatat, bahwa Polri ketika dibentuk PPKI pada 19 Agustus 1945 secara administratif berada pada Departemen Dalam Negeri, sedangkan operasional di bawah lembaga Kejaksaan. Oleh sebab kedudukan yang demikian dianggap tidak efektif, maka pada 1 Juli 1946 Polri diberi otonomi. Pimpinan Polri ketika itu disebut Menteri Muda Kepolisian yang memimpin Departemen Kepolisian. Efektivitasnya dirasakan sampai ke tingkat kecamatan, oleh sebab itulah 1 Juli dijadikan Hari Kepolisian Nasional (*The National Police*) yang sekarang dikenal dengan sebutan Hari Bhayangkara.

Pertengahan tahun 1959, Presiden Soekarno memanggil Menteri Muda Kepolisian, Raden Said Soekanto Tjokroatmodjo dengan maksud menyampaikan gagasan, agar Polri dijadikan ABRI bersama tiga angkatan lainnya, yaitu AD, AL, dan AU. Ide Presiden Soekarno itu ditolak dengan alasan demi menjaga kemandirian dan profesionalisme kepolisian. Akibat pemaksaan kehendak dari presiden ketika itu, akhirnya Soekanto mengundurkan diri sebagai Menteri Muda Kepolisian.

Perubahan status Polri menjadi ABRI ketika itu didasari oleh pemikiran Presiden Soekarno secara "historis politis", sebab secara "*de facto*" hanya Polri yang memiliki sistem persenjataan yang lengkap sejak negara diproklamakan dan tak pernah absen dalam setiap pertempuran melawan penjajah. Padahal, tidak tertutup kemungkinan apabila dicermati ide memasukkan Polri ke dalam lingkungan ABRI adalah untuk menciptakan perimbangan, sebab dalam berbagai pidatonya

Presiden Soekarno seringkali mengemukakan soal pembentukan kekuasaan atau "*machtsvorming*" dan penggunaan kekuasaan atau "*machtsaanwending*". Dengan demikian, perubahan status Polri menjadi angkatan di lingkungan ABRI merupakan "*power play*" yang dilakukan Presiden Soekarno guna mengimbangi pengaruh Angkatan Darat. Ide tersebut dikukuhkan melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II dan III Tahun 1960 yang intinya menetapkan bahwa ABRI terdiri atas Angkatan Perang dan Angkatan Kepolisian, sedangkan sebutan Menteri Muda Kepolisian diubah menjadi Menteri/Kepala Kepolisian Negara dikukuhkan melalui Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 1960.

Faktor kesejarahan tentang otonomi dan kemandirian mulai terusik setelah Polri menjadi bagian dari ABRI. Bukan saja menjadi tidak otonom, melainkan juga berada pada hierarkis dan rentang kendali yang cukup jauh dengan presiden, sehingga Polri menjadi instansi yang "kurang berdaya", sebab sering terkontaminasi oleh angkatan lain. Sejak itu Polri seringkali mengalami berbagai kesulitan, terutama dalam implementasi tugas terutama dalam konteks keterpaduan atau tugas gabungan. Misalnya dalam pembentukan Polisi PBB untuk Namibia, pada kenyataannya sebagian besar personalianya adalah dari Angkatan Perang dengan uniform dan NRP Polri. Hal ini menunjukkan adanya kerancuan dalam penjabaran tugas pokok Polri, sehingga bukan saja membiungkan akibat intervensi subjektif dari unsur ABRI lainnya melainkan juga karena Polri pun nampaknya seperti membiarkan

dirinya terlarut dalam kepatuhan semu yang berakhir dengan semakin meninggalkan identitas "bukan militer". Padahal menurut "*communis opinio doctorum*", polisi adalah *non-combatant* yang tidak identik dengan militer, sebab dilihat dari nuansanya sangat berbeda. Polisi harus bernuansa kedamaian dan perlindungan kepada masyarakat serta melumpuhkan penjahat, sedangkan militer bernuansa menghancurkan atau bahkan memusnahkan musuh.

Eksistensi Polri dalam pengelompokan ABRI berdasarkan legitimasi hukum adalah manipulatif, sebab polisi yang terwakili dalam ABRI hanyalah merupakan *Algemene Politie*. Padahal idealnya mandiri. Oleh karena eksistensi Polri merupakan sesuatu yang esensial bagi masyarakat yang mendambakan pelayanan dan pengayoman yang baik, maka manakala perannya itu tidak sesuai dengan apa yang diharapkan akibat diintervensi pihak lain, maka caci-maki yang dilontarkan masyarakat bukan semata-mata bernada kebencian melainkan masyarakat tidak ingin melihat aparat yang seharusnya melindunginya bersikap-tindak yang bertentangan dengan budaya polisinya (*police culture*). Misalnya, pada saat kota Jakarta mengalami perkembangan ke arah yang destruktif seperti pada Kasus 13-14 Mei 1998, Polri yang seharusnya hadir dan melindungi masyarakat ternyata tidak hadir. Ketidakhadirannya itu apakah "memang tidak boleh hadir" atau karena alasan tertentu. Kondisi demikian menimbulkan kesan seolah-olah Polri "tidak berdaya" dan mengambil langkah "kompromi" yang justru merugikan masyarakat.

Mempergunakan dua nuansa yang menunjukkan perbedaan di atas sudah cukup untuk membuktikan bahwa membenaran mengenai dimasukkannya Polri ke dalam lingkungan ABRI adalah kurang tepat, sebab partisipasi aktif Polri pada waktu perang kemerdekaan bersama-sama ketiga angkatan lainnya merupakan "*Situationsgebuden*", bukan kebenaran yang bersifat alami (*natuurlijke waarheid*). Dengan demikian, kurang tepat apabila hal di atas dapat dijadikan landasan untuk membenarkan kedudukan Polri sebagai unsur ABRI, sebab hal ini merupakan implementasi bias di bidang penegakan hukum dan pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Di samping faktor eksternal tadi, terdapat pula faktor internal berupa sikap tindak sosok polisi yang merupakan implementasi bias di bidang penegakan hukum dan pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat. Salah satu contoh dari faktor internal ini adalah sikap berlebihan (*over acting*).

Sikap berlebihan pada hakikatnya merupakan salah satu kesalahan yang serius dari seorang anggota Polri. Sebagai salah satu contoh adalah ketika ada seorang anggota Polri bermotor besar "mondar mandir" di jalan raya dengan tujuan mengawasi, "menilang" pelanggar dan menahan kendaraan bermotor tanpa pandang bulu serta mengeluarkan surat panggilan sidang. Malahan seringkali terjadi, sebuah mobil patroli polisi memberhentikan tanpa alasan rasional mobil pribadi yang di dalamnya terdapat dua orang yang berlainan jenis. Dengan arogannya mereka memeriksa surat-surat kendaraan dan

kartu identitas masing-masing penumpang. Manakala identitas pria dan wanita tersebut tidak menunjukkan alamat yang sama, maka anggota polisi tersebut akan menuduhnya dengan pasal pelanggaran kesusilaan.

Sikap tindak yang demikian itu, pada suatu ketika akan sampai pada titik yang menjemukan dan menjengkelkan akibat anggota polisi yang bekerja terlalu aktif dan perbuatannya itu merusak reputasinya, sebab manfaat yang didapat secara bertahap akan terhapus oleh suasana caci maki dan olok-olok masyarakat semacam "prit goceng, wereng coklat" dan sebagainya.

Mereka yang seharusnya menangkal kejahatan, malahan kemudian dianggap sebagai pengusik dan penindas serta merupakan ancaman bagi pengendara kendaraan bermotor lainnya. Padahal sebetulnya agar mereka disegani modalnya cukup bersikap sederhana, sebab pakaian seragam yang menyeramkan hampir tidak ada artinya bagi anggota polisi yang mencari publisitas dan popularitas murahan.

Praktik berbahaya lain yang harus dihindari seorang anggota polisi, adalah penggunaan taktik "pembantaian". Kemungkinan besar kondisinya akan berbalik dan ia akan menggantikan tempat terdakwa, manakala dalam pemeriksaan ia berbuat sadis dan tidak berperikemanusiaan. Padahal aturan hukum selalu melarang segala bentuk tindak kekerasan dari petugas polisi terhadap para tahanan, namun dalam kenyataannya para petugas seringkali melupakannya.

Fakta-fakta tersebut diataslah yang membawa polisi senantiasa dicurigai sebagai pihak yang ingin berupaya membesar-besarkan persoalan dengan kekuasaannya, sehingga sikap tindaknya dianggap telah membias dari tugas yang seharusnya dan pada akhirnya merupakan implementasi bias di bidang penegakan hukum dan pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

D. Beberapa Pemikiran tentang Dampak yang Akan Terjadi Ketika Organ Polri Dipisahkan dari ABRI

Eksistensi Kepolisian Negara Republik Indonesia melalui sosok anggota dan organisasinya memang sangat berbeda dengan polisi di negara-negara manapun di dunia. Malahan, dengan dimasukkannya Polri menjadi salah satu unsur ABRI merupakan satu-satunya di dunia ini.¹⁴⁵ Hal ini sejalan dengan pendapat L. Craiger Parker, seorang pakar sosiologi kepolisian yang menyatakan bahwa gaya pemolisian (*policing style*) akan sangat ditentukan oleh watak sosial suatu masyarakat (bangsa).¹⁴⁶ Oleh sebab itulah, sosok Polisi Indonesia tidak dapat dilepaskan dari rentetan sejarah perjuangan bangsa Indonesia dalam merebut kemerdekaan pada pertengahan tahun 1945.

145. Ateng Syafrudin, Wawancara, Bandung, 9 Mei 1997, Pukul 16.00-17.00

146. L. Craig Parker dalam Chairuddin Ismail, Polisi, Kredibilitas, dan Reputasi, Citra Indonesia, Jakarta, 1998, halaman 88.

Dahulu, anggota polisi merupakan bentukan tentara pendudukan Jepang yang diberi nama *Tokubetsu Kaisatsu-tai* (Polisi Istimewa) yang dalam kegiatannya tidak terjangkau oleh peraturan peperangan pada waktu itu, sehingga senjata mereka tidak dilucuti. Bersama-sama dengan para pemuda ketika itu, mereka bahu membahu untuk mengusir tentara Inggris dalam suatu Perang Rakyat di Surabaya yang kemudian dikenal dengan Hari Pahlawan 10 November 1945. Anggota-anggota polisi inilah yang sesungguhnya merupakan kekuatan bersenjata, sebuah modal awal dari sebuah perjuangan bangsa dalam mempertahankan kemerdekaan yang telah diproklamasikan pada 17 Agustus 1945.

Pada babakan sejarah perjuangan selanjutnya, polisi senantiasa tampil dalam setiap palagan, dalam perjuangan mempertahankan kemerdekaan dari tentara Belanda yang masih tetap ingin bercokol di bumi Indonesia. Kondisi inilah yang kemudian membentuk polisi sebagai bagian dari kekuatan yang berperan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, sehingga pada gilirannya menjadi bagian integral dari ABRI.

Kondisi demikian itu, tentu saja berbeda dengan negara-negara lain, misalnya Inggris, Amerika, Jepang, ataupun Philipina, karena memang sejarahnya pun berbeda. Memang, polisi Indonesia tidak mengacu ke negara manapun juga, meskipun berbagai kemampuan dan keterampilan para perwiranya diperoleh dari negara-negara tertentu.

Pada kenyataannya memang banyak perwira Polri reserse yang telah berhasil, merupakan alumni dari *Bundes Kriminal Amt* (BKA) Jerman dan *Federal Bureau of Investigation* (FBI, Biro Penyidikan Federal) Amerika Serikat. Anggota Polantas Polri banyak yang dididik di negeri Belanda dan Inggris. Kemampuan manajemen kepolisian dididik di Bramshil Inggris, sedangkan tradisi kriminalistik dan hukum kepolisian mengacu ke Eropa Barat. Namun, hal ini tidak menjadikan watak anggota Polri sama dengan polisi di negara-negara tersebut. Dengan demikian ternyata tidak ada *ideal type* yang cocok dengan negara kita, sebab peran dan fungsi polisi bergantung pada masyarakat yang bersangkutan. Polisi Inggris dan Amerika pun berbeda wataknya, sehingga berbeda pula di dalam penerapan *policing style* mereka. Demikian pula dengan kita, sebagai negeri yang majemuk, gaya pemolisiannya pun tentu sangat dipengaruhi oleh watak sosial dan kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Oleh sebab itulah, perbedaan yang paling mendasar dengan negara manapun adalah bahwa Polri berada di bawah naungan ABRI.

Adalah seorang *Manuel Viegas Carascallao*, seorang tokoh masyarakat Timor-Timur pernah mempersoalkan perihal penarikan pasukan tempur ABRI dari daerah itu, pada akhir Juli 1998. Tokoh yang juga Ketua Gerakan Rekonsiliasi Persatuan Rakyat Timtim itu mengemukakan dengan gamblang di sebuah media massa sebagai berikut:¹⁴⁶

146. Chairuddin Ismail. *Polisi...Op cit*, halaman 90-91.

"Saya kira kalau hanya untuk melaksanakan pengamanan di Timtim, polisi sudah cukup. Polisi memang ada kekurangannya, suka minta uang, *menilang* orang. Dan saya kira, itu manusiawi saja karena gajinya memang kecil. Tetapi tentara tidak. Saya kalau punya masalah dengan satu polisi dan satu tentara, maka polisi berbicara atas nama hukum, tapi tentara tidak. Dan kami di sini berpendapat, tentara itu berdasarkan otot, sementara polisi berdasarkan otak dan hukum".

Dari apa yang dikemukakan di atas, kendati masih tersurat dan tersirat konotasi negatif terhadap Polri, namun pada dasarnya memang terdapat perbedaan fungsional antara polisi di satu pihak dengan tentara atau ABRI di lain pihak. Bahkan dari ucapan pemuka masyarakat Timtim di atas, eksistensi Polri di mata masyarakat memang sangat berbeda dengan tentara. Paradigma Polri idealnya adalah memberikan rasa aman pada masyarakat dari rasa takut terhadap kejahatan (*fear of crime*), sedangkan paradigma militer hanya mengenal "membunuh atau dibunuh" (*kill or be killed*).¹⁴⁷

Sesungguhnya, sejak tahun 1969 pernah diupayakan meluruskan gaya pemolisian dari *military heavy* ke arah *civil heavy*. Misalnya, dengan mengubah istilah Panglima Angkatan Kepolisian (Pangak) menjadi Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri), Panglima Daerah Kepolisian (Pangdak) menjadi Kepala Kepolisian Daerah (Kadapol) yang kini menjadi Kapolda, dan sebutan bergaya militer lainnya ke dalam jabatan kepolisian.

147. Erlangga Masdiana dalam Kunarto, *Meremungi Kritik Terhadap Polri*, Buku Keempat, Cipta Manunggal, 1999, halaman 155.

Bahkan oleh Kapolri kesembilan pada waktu itu, Anton Sudjarwo, sebutan komandan diganti menjadi kepala, sehingga sampai saat ini dikenal istilah seperti Kapolsek, Kapolres, dan Kapolwil. Sedangkan Kapolri kedelapan, Awaludin Djamin telah menetapkan pembenahan menyeluruh, mulai dari tugas, fungsi, dan peranan serta pendidikannya. Tujuannya adalah agar Polri mampu mengangkat citranya menjadi polisi yang profesional dan dicintai masyarakat, polisi yang mahir hukum dan tunduk kepada hukum tersebut. Akan tetapi gagasan tersebut tidak berkelanjutan, sebab anggaran yang diperoleh Polri sebagai bagian dari ABRI adalah sangat terbatas dibandingkan dengan tuntutan tugas yang semakin berkembang cepat, sehingga pembenahan tersebut menjadi tertinggal jauh di belakang.

Pemanfaatan acuan intelektual di dalam negeri guna membangun Polri yang didambakan menjadi tidak mungkin, karena memang tidak tersedia. Hampir-hampir tidak ada lembaga yang melakukan pengkajian tentang kepolisian.¹⁴⁸ Sementara itu pemanfaatan acuan dari berbagai keahlian di luar negeri pun memerlukan rentang kendali birokrasi yang panjang dan berliku-liku. Ketika berhasil, keahlian inipun telah diliputi berbagai nuansa kepentingan yang dipengaruhi oleh gaya pemolisian yang militerisme.

148. Kecuali Pusat Studi Kepolisian (PSK) di Universitas Diponegoro di Semarang yang sudah lama ada dan Pusat Pengkajian Polri (Pusjian) Universitas Langlangbuana di Bandung yang baru berdiri pada 27 September 1999.

Apabila dicermati, Abad XXI adalah sebuah bentangan masa yang memberi akomodasi yang lebih lapang terhadap iklim demokratisasi dan keterbukaan serta penghargaan terhadap hak asasi manusia. Dalam era reformasi seperti sekarang ini, semua masyarakat dihentakkan oleh suatu kondisi nyata bahwa masa lalu merupakan masa yang tidak tanggap terhadap aspirasi masyarakat. Pemerintah terus membangun disertai dengan semangat yang menggebu-gebu tanpa mendapat dukungan nyata dari rakyat. Kondisi demikian pada akhirnya membuahkan keterpurukan, bukan saja di bidang ekonomi melainkan juga melumpuhkan berbagai pranata sosial, bahkan ambruk dan harus mulai dibangun kembali. Sementara itu pranata hukum yang masih ada sangat didambakan guna tetap menjaga, memelihara, dan memulihkan ketertiban dan ketenteraman masyarakat, walaupun kadang-kadang pranata ini semakin banyak dilecehkan akibat adanya krisis kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah.

Dalam kondisi seperti inilah, seharusnya Pemerintah membangun Polri dengan orientasi yang selayaknya berubah. Ini berarti bahwa Polri harus lebih berorientasi pada pelayanan, bukan pada kekuasaan seperti yang terjadi selama ini. Polisi yang mengedepankan pendekatan kesejahteraan, bukan polisi yang mengedepankan kekerasan dengan dalih melaksanakan tugas represif. Namun untuk mewujudkan sosok polisi seperti ini, diperlukan pra-kondisi yang dibangun secara sungguh-sungguh.

Sementara itu harus diakui, terutama sejak era reformasi menggelinding banyak pihak mengemukakan pendapatnya mengenai perlunya kemandirian, independensi Polri. Dengan kata lain bahwa untuk mencapai kemandirian dan profesionalisme, sebaiknya Polri memang harus lepas dari ABRI. Artinya, Polri yang berdiri sendiri, agar otoritasnya selaku aparat penegak hukum dapat berjalan dengan baik tanpa terintervensi pihak lain, sebab memang Polri mempunyai wilayah kerja sendiri yang berbeda jauh dengan dimensi di luar Polri.

Jika Angkatan Perang seperti Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara berurusan dengan dengan masalah penegakan dan pertahanan kedaulatan negara, baik di darat, di laut, dan di udara, sehingga memerlukan kemampuan olah senjata dan olah perang, maka Polri berurusan dengan masalah hukum dan ketertiban dalam rangka pemeliharaan keamanan dalam negeri, baik itu pada masa tertib sipil, maupun darurat sipil.¹⁴⁹

Tuntutan yang menghendaki pemisahan Polri dari Angkatan Perang sebagai bagian dari tuntutan reformasi hukum, bukanlah sekedar persoalan setuju dan tidak setuju. Sebab andaikata memang Polri dipisah dari ABRI, tetapi kalau

149. Apabila dibiarkan berlarut-larut, maka kondisi ini akan meningkat menjadi darurat militer atau *Staat van beleg*, *Staat van Oorlog*. Menurut Fockema Andreae, Kamus Istilah Hukum (Terjemahan Saleh Adiwinata dan Achmad Teloeki), Binacipta, Bandung, 1983, halaman 529, mengartikan SOB sebagai keadaan bahaya perang yang dipertajam di mana penguasa militer diberikan kewenangan yang lebih luas mengenai kehidupan rakyat sehari-hari dan segenap penduduknya.

orientasi Polri tidak berubah ke arah pelayanan masyarakat, dan persepsi masyarakat juga tidak berubah terhadap kontribusi Polri dalam pengamanan dan penertiban, sudah tentu tidak akan banyak artinya. Mengingat kondisi yang demikian, dapatlah diasumsikan bahwa kredibilitas Polri baru dapat berubah, jika ia diberi otonomi yang luas di bidang penyidikan, diberi anggaran yang cukup memadai, sehingga pada gilirannya diharapkan akan mampu memperbaiki kinerjanya.

Oleh sebab itulah, pernyataan Menhankam Pangab Wiranto dan penegasan Presiden B.J. Habibie pada peringatan HUT ke-53 ABRI di Cilangkap, Jakarta, 5 Oktober 1998 tahun lalu, merupakan titik awal bagi upaya ke arah realisasi reformasi di bidang hukum menuju masyarakat madani. Inti pernyataan itu adalah, "... bahwa mulai April 1999 Polri akan dipisahkan dari ABRI dan dalam masa perubahannya itu akan berada di bawah Menhankam".¹⁵⁰

Sayangnya pernyataan tersebut masih berkonotasi dan bernuansa "setengah hati", sebab polisi di masa depan idealnya adalah polisi yang terbebas dari permainan politik, tidak berpihak, mampu memelihara keamanan, ketertiban dan ketenteraman masyarakat, serta terbebas dari doktrin dan gaya militer, walaupun disiplin, ketegasan, maupun *esprit de corps*-nya masih mengacu pada militer. Polisi di masa depan idealnya adalah polisi yang mahir hukum, namun mampu untuk tunduk terhadap hukum itu sendiri.

150. Awaludin Djamin dalam Koenarto, *Merenungi...Op cit*, halaman 138.

Penggunaan paksaan dan kekerasan serta pengayunan kewenangan yang diberikan hanya dalam batas-batas yang dibolehkan hukum. Dengan demikian, polisi dapat melaksanakan tugas, fungsi, dan eksistensinya dalam abad ketika demokratisasi, transparansi, dan hak asasi semakin mengemuka. Selanjutnya, memang perlu disiapkan berbagai pra-kondisi agar cita-cita itu dapat diwujudkan, sebab polisi yang mandiri bukanlah sekedar pemisahan organisasi Polri dari ABRI. Pra-kondisi tersebut harus mampu mengubah orientasi Polri dan persepsi masyarakat tentang Polri. Kriteria tersebut antara lain bahwa dalam visi ketatanegaraan, Polri sudah seharusnya memiliki sebuah departemen atau non-departemen sendiri yang mandiri di bawah Presiden setingkat Kejaksaan Agung, sehingga ia diharapkan dapat menjalankan kebijakan pemolisian yang netral, berwibawa, dan dicintai rakyat.

Selanjutnya di dalam sistem kekuatan bersenjata, polisi memang bukan militer, sebab arena dan ajang tugasnya hanya berkenaan dengan keamanan dalam negeri. Dengan demikian, maka pola penanggulangan keamanan yang selama ini disusun berdasarkan spektrum ancaman dan eskalasi keamanan, perlu disusun kembali seiring dengan keadaan tertib sipil, darurat sipil, darurat militer dan seterusnya. Begitu pula halnya di dalam sistem peradilan pidana, polisi merupakan *bumper*-nya aparat penegak hukum. Oleh sebab itu, polisi perlu pula memiliki kewenangan pra-penuntutan, selain menjadi penyidik tunggal, serta perlunya dibentuk Mahkamah Kepolisian.

Sementara itu, di dalam sistem otonomi daerah, garis komando kepolisian haruslah tetap pada jalur dari pusat sampai daerah. Kebijakan politik polisional harus berada pada Kapolri selaku pucuk pimpinan tertinggi, meskipun dirasakan masih diperlukannya sebuah penetapan kebijakan pemolisian daerah oleh suatu dewan yang disebut *Police Council*, yang terdiri atas Kapolda, Pemda, dan DPRD. Dengan demikian gaya pemolisian yang sewenang-wenang dapat dihindarkan sejak dini. Sedangkan kriteria di atas, sudah tentu perlu diikuti pula oleh suatu sistem kepegawaian agar status Polri menjadi semakin jelas, sebab Polri di satu pihak bukan militer dan di lain pihak juga bukan pegawai negeri sipil, melainkan pegawai negeri yang memiliki kepangkatan dan peraturan gaji tersendiri. Anggaran yang diberikan bagi instansi Polri sebaiknya melalui sektor keamanan tersendiri yang dialokasikan melalui APBN.

Di samping itu pula, anggota Polri sebaiknya tidak berpartai, namun tetap menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu yang dilaksanakan setiap lima tahun satu kali. Dalam sistem keamanan semesta, polisi berperan dalam pengendalian Polsus dan berbagai potensi masyarakat bagi keamanan Swakarsa, sebab hal ini masih relevan mengingat anggaran polisi dalam masyarakat modern tidak mungkin dipikul seluruhnya oleh anggaran negara. Begitu pula dengan perkembangan kriminalitas, masalah lalu-lintas dan bencana, tidak mungkin ditangani secara efektif tanpa partisipasi aktif dari masyarakat yang bersangkutan.

Guna mewujudkan polisi yang lebih profesional seiring dengan tuntutan dinamika masyarakat, maka pembinaan profesi perlu dilandasi kode etik dan etika kepolisian. Untuk itu, perlu dibentuk sebuah organisasi profesi, sumpah polisi, tata cara upacara yang menjamin tradisi dan solidaritas yang lebih berorientasi pada pelayanan, dan yang tidak kalah pentingnya adalah perlunya sistem pendidikan iptek yang sudah tentu akan mendukung pada perwujudan ke arah profesionalisme Polri yang mandiri.

Tanda-tanda zaman untuk mencapai ke arah yang dicitakan itu, ternyata mendapat sambutan dari pemerintahan transisional. Terbukti pada 1 April 1999, terbit Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 tentang Langkah-langkah Kebijakan dalam Rangka Pemisahan Polri dari ABRI yang merupakan landasan formal bagi reformasi Polri.

Instruksi Presiden tersebut ditujukan kepada Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima ABRI untuk:¹⁵¹

1. Segera menyiapkan pembaharuan terhadap Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, serta undang-undang maupun peraturan yang terkait.

151. Tim Pokja Reformasi Polri, Reformasi Menuju Polri yang Profesional, Mabes Polri, Jakarta, 1999, halaman 4.

2. Secara bertahap mulai mengambil langkah-langkah seperlunya dalam rangka reformasi Polri dengan menempatkan sistem dan penyelenggaraan pembinaan kekuatan dan operasional Polri pada Departemen Pertahanan Keamanan.
3. Menyelenggarakan segala kegiatan dan upaya untuk menciptakan kondisi yang menunjang pelaksanaan proses seperti dimaksud di atas.
4. Memasyarakatkan penggunaan istilah TNI untuk mengganti istilah ABRI.

Berdasarkan instruksi tersebut, maka pada 1 April 1999 sistem dan penyelenggaraan pembinaan kekuatan dan operasional Polri dialihkan ke Dephankam RI. Pelaksanaan reformasi Polri tersebut merupakan momentum yang wajib ditindaklanjuti oleh Polri dalam merumuskan kembali kedudukan, tugas, dan peran Polri yang sesuai dengan aspirasi masyarakat yang mengarah pada kehidupan negara yang lebih demokratis dalam tatanan masyarakat madani.

Dalam tatanan masyarakat madani, idealnya penyelenggaraan negara menganut paradigma baru yang menjunjung tinggi: supremasi hukum, moral dan etika, demokratisasi, hak asasi manusia (HAM), transparansi, dan keadilan. Paradigma tersebut merupakan tantangan dalam upaya pemolisian di masa depan yang harus diakomodasikan secara struktural, instrumental, dan kultural. Pengakomodasian di atas akan berkaitan dengan jatidiri organisasi (struktural), jatidiri fungsi, otonomi kewenangan dan kompetensi (instrumental), serta

jatidiri sikap dan perilaku kepolisian, baik perorangan maupun satuan (kultural). Mengingat eksistensi Polri selama ini, maka dalam era reformasi ini Polri harus banyak melakukan perubahan.

Perubahan struktural hendaknya mencakup sisi pranata (lembaga, institusi) kepolisian, baik dalam tatanan ketatanegaraan, organisasi maupun susunan dan kedudukan Polri itu sendiri. Dalam tatanan ketatanegaraan harus diakui dan ditegaskan, bahwa fungsi kepolisian dilakukan oleh Polri sebagai perangkat pemerintahan. Agar lembaga Polri ini bersifat otonom dan mandiri, maka organisasi, susunan, dan kedudukannya harus berupa lembaga pemerintah non-departemen yang berada langsung di bawah Presiden dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Pertanyaan sekarang, "Dampak apakah yang akan terjadi ketika organ Polri dipisahkan dengan ABRI?" Jawabannya adalah bahwa dengan status organisasi yang demikian itu, diharapkan Polri akan memiliki peluang yang lebih besar guna meningkatkan kinerja dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh sebab itulah, organisasi yang baru harus memuat prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Kepolisian Negara Republik Indonesia harus menganut *integrated system*¹⁵² sebagai Kepolisian Nasional Indone-

152. Di negara demokratis sistem kepolisian pada umumnya digolongkan pada tiga model, yaitu: *fragmented system*, *centralized system*, dan *integrated system*. *Fragmented system* adalah badan kepolisian yang tumbuh dari bawah. Sifatnya sangat desentralisasi dan hanya menangani hal-hal tertentu, misalnya:

sia. Pendekatan pengorganisasian ini harus dilakukan secara *bottom up* dengan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang lebih luas kepada kesatuan kewilayah-an, terutama Polres sebagai kesatuan operasional dasar (KOD) dan Polsek sebagai ujung tombak operasional.

2. Wilayah hukum kesatuan kewilayah-an Polri harus disusun berdasarkan pembagian wilayah pemerintahan daerah dan sistem peradilan pidana serta perkembangan masyarakat.
3. Organisasi Polri harus disusun tanpa birokrasi dengan rentang kendali yang panjang. Dengan kata lain organisasi Polri harus hemat struktur, namun kaya akan fungsi.
4. Struktur organisasi Polri harus lebih bersifat "*net-work*" daripada berbentuk piramidal, sehingga kerjasama dapat terus dikembangkan.

Perubahan instrumental akan mencakup filosofi (berupa: visi, misi, dan tujuan), doktrin, kewenangan, kompetensi, kemampuan fungsi dan Iptek. Secara filosofis, maka kandungan yang digunakan adalah sesuai dengan nilai-nilai Pancasila

...Continued...

FBI hanya menangani pidana tertentu, *Secret Service (SS)* hanya menangani masalah keuangan dan pajak tertentu, sedangkan *DEA* hanya menangani masalah Narkoba. Sistem ini terlihat di AS, Kanada, dan Belgia. *Centralized system*, adalah badan kepolisian yang sifatnya sentralistis seperti di Perancis dan Italia. Dalam sistem ini pengawasan terhadap lembaga kepolisian sangat ketat. Tujuannya agar kepolisian tidak dijadikan sebagai alat politik. *Integrated system*, adalah gabungan antara sistem pertama dan kedua. Tipikal dari kepolisian semacam ini dapat dilihat seperti di Jepang dan Inggris. Dalam sistem ini dapat terlihat bahwa walaupun standar kerja ditetapkan secara nasional, namun dalam implementasinya bersifat desentralisasi dan disesuaikan dengan kebutuhan/kekhasan masyarakat setempat. Menurut paradigma terakhir inilah dapat ditarik visi secara universal, bahwa polisi itu tidak harus mengabdikan pada kekuasaan, melainkan harus bersikap-tindak sebagai abdi negara yang peka dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Contoh dari sifat universal ini dapat terlihat dalam wujud kerjasama polisi internasional (Interpol).

dan Tribrata yang memuat nilai-nilai kepolisian sebagai abdi utama, sebagai warga negara teladan, dan wajib menjaga ketertiban pribadi rakyat.

Visi Polri akan memuat pernyataan bahwa Polri adalah alat negara penegak hukum, pemelihara keamanan dalam negeri yang bertanggung-jawab, profesional, dekat dengan masyarakat, dan mempunyai komitmen terhadap masyarakat.

Misi Polri adalah dalam upaya menegakkan hukum secara adil dan menghormati hak asasi manusia, memelihara keamanan dalam negeri dengan memperhatikan norma dan nilai yang ada di dalam masyarakat, melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat, serta mendorong guna meningkatkan kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat.

Doktrin Polri adalah *Tata Tentrem Kerta Raharja*. Hal ini memang perlu lebih ditegaskan, sebab setelah Polri berintegrasi dalam ABRI, maka doktrin yang diberlakukan adalah "*Catur Dharma Eka Karma* yang dalam perkembangannya ternyata sudah tidak sesuai lagi dengan tugas pokok Polri.

Mengenai kewenangan Polri telah diatur dalam Undang-Undang Kepolisian dan berbagai undang-undang serta peraturan perundang-undangan lain sepanjang mengatur tentang kewenangan kepolisian. Namun demikian, dalam perspektif reformasi perlu diadakan penyesuaian terutama yang berkaitan dengan pasal yang mengatur tentang status dan kedudukan Polri sebagai unsur ABRI.

Langkah yang harus diambil sebagai upaya pemuliaan profesi melalui otonomi kewenangan Polri perlu ditingkatkan, sehingga penyesuaian dan perubahan Undang-undang Kepolisian perlu diikuti dengan perubahan undang-undang terkait yang perubahannya itu harus memuat:

1. Adanya kesetaraan antara Polri dengan instansi penegak hukum lainnya. Misalnya dengan Kejaksaan Agung dan Departemen Kehakiman yang status dan kedudukannya langsung di bawah Presiden.
2. Adanya pencegahan bagi peluang adanya intervensi kekuasaan terhadap Polri, apalagi intervensi yang mengarah pada penyalahgunaan wewenang demi kepentingan pribadi, kelompok, maupun golongan.
3. Adanya ketegasan kewenangan, sehingga akan terhindar pelaksanaan peran yang tumpang tindih, terutama dalam masalah penegakan hukum dan pembinaan keamanan ketertiban masyarakat.

Selanjutnya dalam cakupan kompetensi, dapat dikemukakan bahwa kompetensi kepolisian erat sekali kaitannya dengan kewenangan Polri dengan kewenangan instansi lain, terutama dalam mengemban fungsi kepolisian khusus. Kompetensi ini idealnya dikembangkan dalam kerjasama yang saling mendukung melalui penerapan asas partisipasi dan subsidiaritas.¹⁵³

153. Penerapan asas partisipasi dalam tugas kepolisian preventif dapat dilihat antara lain dalam bentuk Satpam, Poskamling, Jagabaya, dan Banpol. Sedangkan asas subsidiaritas adalah asas yang memungkinkan Polri dapat mengambil tindakan yang dianggap perlu dalam hal instansi yang berwenang tidak ada atau belum mengambil tindakan.

Mengenai kemampuan fungsi dalam perspektif reformasi harus diarahkan pada penguasaan kemampuan spesifik, sebab hal ini menyangkut tugas aktual yang sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat. Sedangkan dalam hal Iptek, maka pemanfaatan Iptek ini harus disesuaikan dengan visi dan misi serta tujuan Polri itu sendiri. Standar dan persyaratan Iptek perlu dirumuskan agar terpenuhi persyaratan profesionalisme serta objektivitas pelaksanaan tugas, di samping mendapatkan manfaat berupa peningkatan mobilitas dan kecepatan informasi dalam rangka memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Terakhir adalah perubahan aspek kultural yang menggambarkan budaya kepolisian yang secara langsung akan ditanggapi oleh masyarakat, baik berupa pujian akibat perasaan puas maupun celaan akibat ketidakpuasan atas sikap tindak sebagian anggota Polri selama ini. Di samping itu, sebagai dampak dari pemisahan Polri dari ABRI adalah perubahan manajerial yang dapat terbagi atas manajemen sumber daya manusia dan manajemen operasional. Manajemen sumber daya manusia terdiri atas pembinaan personalia, rekrutmen¹⁵⁴, sistem pendidikan Polri, pembinaan material, fasilitas, dan jasa, serta sistem penganggaran. Sedangkan manajemen operasional terdiri atas sistem operasional Polri, sistem dukungan operasional Polri, dan pengawasan Polri oleh masyarakat.

154. Menurut Wojowasito dalam Kamus Inggris-Indonesia, halaman 172, istilah rekrutmen berasal dari bahasa Inggris "re^cruit" yang berarti calon serdadu (dalam tentara), menambah orang baru, mengerahkan, dan memperkuat.

1. Manajemen Sumber Daya Manusia

Dalam perubahan manajerial yang berkaitan dengan manajemen sumber daya manusia seharusnya mengacu pada doktrin pembinaan dan visi Polri ke dalam (*inward looking*), yaitu dengan mewujudkan kesiapan, kemampuan, dan kekuatan sumber daya manusia itu sendiri. Urgensinya sudah tentu demi terlaksananya tugas pokok Polri dengan baik.

a. Pembinaan Personalia

Sejak terbitnya Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1999 tentang Langkah-langkah Kebijakan dalam Rangka Pemisahan Polri dari ABRI, maka anggota Polri tidak lagi berstatus militer melainkan pegawai negeri sipil yang dipersenjatai atau "*a civilian uniform*" yang diberi tugas dan wewenang kepolisian sesuai dengan aturan perundang-undangan tersendiri, serta dalam hal pembinaan kepegawaiannya bersifat otonom. Dengan demikian, dalam status tersebut anggota Polri akan lebih tepat apabila mendapat julukan pegawai Polri.

Selanjutnya dalam menyikapi tuntutan reformasi, peningkatan aspek kuantitas dan kualitas anggota Polri merupakan sesuatu yang urgensi sebagai konsekuensi logis dari upaya peningkatan kinerja dan profesionalisme Polri, sebab hampir di setiap negara maju kuantitas pegawai Polri selalu dikaitkan dengan jumlah penduduk negaranya. Guna pemenuhan kuantitas tersebut pada lima tahun mendatang ratio jumlah Polri dengan jumlah penduduk harus diupayakan menjadi 1:750.

Dalam pelaksanaan tugas, idealnya tugas Polri dikategorikan dalam tiga strata (golongan) yaitu: pertama, petugas lapangan (*worker*) yang pada umumnya diemban oleh pegawai Polri golongan I dan II atau setingkat dengan itu. Kedua, penyelia lapangan (*supervisor*) yang dijabat oleh pegawai Polri golongan III atau setingkat dengan itu. Ketiga, eksekutif atau manajer yang dijabat oleh pegawai Polri golongan IV atau setingkat dengan itu.

Berangkat dari idealisme di atas, maka aspek pembinaan pegawai sejak penerimaan sampai dengan pemisahan (baik melalui pemutusan hubungan kerja maupun pensiun) sebaiknya diarahkan terutama untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas di lapangan. Dalam hal kepangkatan sebaiknya tidak terlalu banyak jumlahnya, sebab apabila ketersediaan strata kepangkatan menjadi terlalu tinggi dan banyak jumlahnya akan mendorong para pegawai untuk berlomba secara tidak sehat mengejar kenaikan pangkat tanpa diimbangi dengan tekad untuk meningkatkan prestasi sesuai dengan golongan kepangkatannya. Oleh sebab itulah, sistem kepangkatan dalam organisasi Polri idealnya tidak harus sama dengan sistem kepangkatan militer seperti sekarang ini. Baik bentuk, sebutan, maupun strukturnya sebaiknya berbeda, sehingga tidak lebih dari 12 tingkat, yang setiap jenjang kepangkatan dapat mencerminkan tingkat kemampuan, peran, dan jabatannya.

Apabila hal ini dapat diwujudkan, maka setiap pegawai Polri di lapangan akan merupakan penegak hukum dan pembina

keamanan ketertiban masyarakat yang tidak terpengaruh hierarki. Hal ini sudah tentu merupakan kehormatan dan kebanggaan tersendiri, sebab berbeda dengan anggota militer yang dalam setiap sikap tindaknya harus selalu berdasarkan perintah atasannya. Oleh sebab itu, bagi pegawai Polri yang sedang melaksanakan tugas di garis terdepan sebaiknya tidak menggunakan atribut kepangkatan, mereka cukup diberi identitas yang menunjukkan bahwa mereka adalah petugas Polri yang sedang bertugas.

Pemberian tugas bagi pegawai Polri harus dilaksanakan secara tepat melalui sistem penilaian dan karier berdasarkan prestasi kerja dengan mengutamakan kualitas dan keahlian (*merit and achievement system*), sehingga tercipta proposional dan profesional (*The right man on the right job*). Begitu pula halnya dengan pengangkatan dan pemberhentian jabatan Kapolri dapat secara terbuka dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat melalui komisi pengawas kepolisian, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Dalam memberikan penghargaan kepada pegawai Polri, sistem kompensasi yang adil dan kompetitif merupakan prasyarat bagi peningkatan kinerja dan disiplin Polri. Mengingat resistensi sebagai risiko tugas yang mungkin dihadapi dan ditimbulkan oleh pekerjaan Polri lebih tinggi dibandingkan dengan pegawai negeri lainnya, maka sistem penggajian anggota Polri pada strata terendah dan terdepan pun sepatutnya ditingkatkan nilainya, baik mengenai gaji pokok, uang lauk pauk, tunjangan jabatan, keluarga, juga perlu ditambah

dengan tunjangan perumahan, transportasi, risiko, kesehatan, pakaian dan lain sebagainya. Apabila hal ini dapat dipenuhi, maka para pegawai Polri diharapkan dapat lebih berkonsentrasi pada pelaksanaan tugasnya, sehingga mereka tidak perlu lagi melakukan "pungli" akibat rendahnya mental dan pendapatan mereka. Apabila setelah kondisi kompensasi mereka dipenuhi masih terjadi juga pelanggaran semacam di atas, maka pelakunya wajib diambil tindakan tegas dan diadili di peradilan umum atau mahkamah kepolisian.

Mengingat pelaksanaan tugas Polri ini memerlukan kematangan emosi yang harus bernuansa kearifan, sedangkan sifat ini biasanya dimiliki oleh mereka yang berusia antara 50 sampai dengan 60 tahun, maka usia maksimum pensiun pegawai Polri yang berlaku sampai saat ini dirasakan sangat merugikan organisasi, sebab ketika para pegawai Polri sedang pada posisi tingkat emosional yang matang, mereka harus berhenti karena usia pensiun. Oleh sebab itulah, batas usia pensiun bagi pegawai Polri untuk golongan I dan II seyogyanya ditingkatkan menjadi 56 tahun dan untuk golongan III ke atas ditingkatkan menjadi 60 tahun.

b. Penambahan Anggota Baru

Sesuatu yang selalu menjadi masalah dalam kajian profesional dan kinerja organisasi Polri adalah mengenai kualitas pegawai Polri, sebab seringkali sosok yang satu ini hampir selalu diidentikan dengan sosok yang korup, arogan, tidak

profesional dan citra buruk lainnya. Seringkali eksistensi dari organ ini dipertanyakan, "Apakah polisi itu penertib atau pengusik dan apakah polisi itu pengayom atau penindas?"

Untuk mengantisipasi hal tersebut di atas, di masa depan proses penambahan anggota baru (rekrutmen) pegawai Polri harus benar-benar mampu menjaring bibit kualitas unggul. Setiap calon diseleksi berdasarkan kriteria persyaratan: jujur, bertanggung jawab, penuh inisiatif, rela berkorban demi kepentingan negara dan orang lain, memiliki stabilitas emosional yang tinggi, mampu berkomunikasi dan bersosialisasi dengan baik, memiliki postur, fisik, dan organ tubuh yang baik, serta memiliki tingkat intelegensia yang cepat dan benar.

Di samping persyaratan di atas, guna menjaring pegawai Polri yang berkualifikasi bibit unggul, sebaiknya calon yang akan dijaring diutamakan yang mempunyai ijazah sarjana atau minimal SLTA. Tujuannya, jelas untuk mengimbangi dinamika masyarakat yang semakin berkembang. Bahkan di sisi lain sebaiknya dimungkinkan adanya penerimaan pegawai tidak tetap (*out sourcing*) berdasarkan kebutuhan organisasi, sehingga diharapkan akan diperoleh fleksibilitas.

Memang harus diakui, bahwa sampai saat ini untuk merekrut pegawai Polri masih dilakukan melalui tiga pintu, yaitu melalui jalur bintara, Akpol, dan perwira wajib militer. Di masa yang akan datang, sejalan dengan tuntutan reformasi yang menuntut Polri yang profesional, maka

penyelenggaraan penambahan pegawai baru diarahkan melalui dua pintu, yaitu untuk setingkat petugas lapangan (*police worker*) dan setingkat penyelia lapangan (*first line supervisor*), yang pada akhirnya akan menuju ke sistem satu pintu (*one door system*). Sebelum diangkat menjadi pegawai tetap, para calon pegawai diberikan kesempatan magang (*probationary period*), dan bagi yang lulus masa percobaan akan dilantik menjadi pegawai Polri yang ditandai dengan pengucapan sumpah dan pernyataan penerimaan Kode Etik Polri.

c. Sistem Pendidikan Polri

Sejak Polri diintegrasikan dengan ABRI, maka sistem pendidikan yang diterapkan sedikit banyak bernuansa militer. Nuansa militer inilah yang paling berpengaruh terhadap penampilan Polri yang seringkali dikonotasikan sebagai aparat arogan yang tidak disukai masyarakat. Oleh sebab itulah sebagai upaya mewujudkan pegawai Polri yang profesional, sistem pendidikan Polri harus disusun berdasarkan sistem pendidikan nasional melalui pengembangan Ilmu Kepolisian yang saat ini telah memiliki konsorsium di Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Substansi pendidikan dan latihan Polri sebaiknya ditata kembali, termasuk kurikulum pada setiap jenis pendidikan Polri dengan berbagai materi yang terkait erat dengan profesi kepolisian seperti penguasaan masalah HAM, demokratisasi, lingkungan hidup, dan diajarkan kemampuan dialog interaktif, bukan budaya interogasi seperti saat ini.

Jenjang pendidikan Polri hendaknya disusun sedemikian rupa guna memperoleh kemampuan dan kualifikasi keahlian melalui pola pendidikan Strata 1, 2, dan 3 serta melakukan kerjasama pendidikan baik di dalam negeri, maupun di luar negeri. Kualifikasi keterampilan hendaknya dilakukan melalui pola pendidikan D-1 untuk tingkat petugas lapangan dan D-3 untuk tingkat penyelia lapangan.

d. Pembinaan Material, Fasilitas, dan Jasa

Seperti dalam organisasi apapun walaupun bukan segalanya, materi, fasilitas, dan jasa merupakan sesuatu yang penting dan menentukan, sebab profesionalisme Polri akan sulit diwujudkan tanpa dukungan peralatan dan fasilitas yang memadai. Oleh sebab itu pembinaan material, fasilitas, dan jasa harus lebih difokuskan kepada upaya melengkapi peralatan kepolisian yang langsung mendukung pelaksanaan operasional di lapangan serta upaya pemeliharaan untuk memperpanjang usia pakai. BHAKTI - DHARMA - WASPADA

Berangkat dari pemikiran tersebut, maka dukungan peralatan untuk kesatuan kewilayahan, terutama Polres dan Polsek harus mendapat porsi yang besar berupa sarana mobilitas, sarana komunikasi, dan peralatan pendukung fungsi kepolisian dengan standar khusus. Sistem senjata, alat utama dan peralatan yang bersifat kekerasan dan bertentangan dengan hak asasi manusia hendaknya ditinggalkan dan harus diganti dengan teknologi kepolisian dan peralatan yang lebih manusiawi. Fasilitas seperti kantor, markas, dan fasilitas

lainnya harus lebih disesuaikan dengan tuntutan pelayanan masyarakat. Di seluruh tingkat satuan Polri sebaiknya dibangun suatu ruang pelayanan masyarakat, sehingga diharapkan dapat memberikan kenyamanan kepada masyarakat yang dilayani. Tidak seperti sekarang, masyarakat yang diundang untuk hadir di kantor Polri merasakan seperti dipanggil untuk urusan kriminal.

e. Sistem Anggaran

Guna memenuhi kebutuhan anggaran Polri yang lebih rasional, maka sistem penganggaran Polri harus terpisah dari sistem penganggaran departemen manapun. Anggaran Polri yang selama ini hanya merupakan bagian kecil dari anggaran ABRI, sebaiknya dialokasikan secara tersendiri dalam status lembaga pemerintahan non-departemen atau sebagai departemen baru dengan sebutan "*Sektor Kepolisian*".

Program kegiatan dan sistem pengelolaan yang merupakan implementasi sektor kepolisian harus dirumuskan secara tersendiri pula. Di samping itu, anggaran Polri juga dapat didukung sektor lainnya sebagai sektor pendukung, misalnya dari sektor Hukum, sektor Pendidikan, sektor Iptek, sektor Kesehatan dan lain-lain.

Sejalan dengan kebijakan mengenai pemberian otonomi luas terhadap daerah, maka kebutuhan anggaran kepolisian di daerah perlu didukung pula oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

2. Manajemen Operasional

Dalam upaya mengantisipasi tuntutan kebutuhan masyarakat menuju Polri yang profesional, maka manajemen operasional akan terdiri atas sistem operasional Polri, sistem dukungan operasional Polri, dan pengawasan operasional Polri oleh Masyarakat.

a. Sistem Operasional

Sistem operasional Polri idealnya terdiri atas kegiatan rutin dan operasi kepolisian. Kegiatan rutin (*daily operation*) adalah kegiatan yang dilaksanakan sepanjang hari, minggu, bulan, dan tahun yang tujuannya guna menanggulangi masalah kriminalitas, gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat. Sedangkan operasi kepolisian dilaksanakan dalam rangka menanggulangi masalah kontijensi (ketidaktentuan), berupa kerusuhan massal, teror dan sabotase, bencana alam, kecelakaan massal dan SAR serta gangguan keamanan lainnya yang berintensitas tinggi seperti banditisme, kenakalan remaja, Narkoba, perdagangan wanita dan anak-anak.

Dalam upaya melaksanakan pola ini, sebaiknya pendekatan preemtif dan preventif lebih dikedepankan, sedangkan tindakan represif dilakukan dalam menumbuhkan efek jera bagi setiap pelaku tindak kejahatan. Inti pelayanan Polri (*core service*) akan meliputi polisi tugas umum, termasuk bimbingan masyarakat, pembinaan Kamtibcar Lantas dan penegakan hukum.

Pelibatan unsur lain seperti komponen PNS, masyarakat umum, maupun unsur militer hanya digunakan sesuai dengan kepentingan agar tidak terkesan tumpang tindih. Dengan demikian pola pelaksanaan operasional Polri dan sistem pengendaliannya harus disusun sedemikian rupa, sehingga seluruh pelaksana maupun unsur yang terlibat dapat mengetahui secara jelas apa yang menjadi tugas dan tanggung-jawabnya.

b. Sistem Dukungan Operasional

Guna mendukung pelaksanaan operasional kiranya diperlukan sistem dukungan baik teknis maupun taktis yang meliputi penerapan ilmu pengetahuan teknologi, pemantapan sistem informasi, dan pemantapan sistem komunikasi.

Penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi hendaknya dilakukan melalui optimalisasi peranan laboratorium forensik, identifikasi, kedokteran kepolisian, dan psikologi kepolisian, serta kemampuan teknis pendukung operasional lainnya. Pemantapan sistem informasi di bidang operasional yang mendukung pengambilan keputusan hendaknya dilakukan dengan cepat dan tepat termasuk pengoperasian pusat informasi kriminal (PIK). Sedangkan pemantapan sistem komunikasi di bidang operasional baik di wilayah maupun pusat hendaknya disusun secara sistematis dan berjenjang, sehingga akan memudahkan komando pengendalian operasional Polri (komando, kendali, komunikasi, dan informasi).¹⁵⁵

155. Tim Pokja Reformasi Polri, Op cit, halaman 33.

c. Pengawasan Kepolisian oleh Masyarakat

Berangkat dari karakteristik pekerjaan polisi yang lekat dengan penggunaan kewenangan memaksa, maka seringkali organ kepolisian dipandang sebagai sosok yang menakutkan dan kurang bersahabat, sehingga pada akhirnya dijauhi orang banyak. Kekurang-tepatan dalam penggunaan kekuasaan kepolisian yang berlebihan dan berdasarkan pendekatan keamanan semata, cenderung akan memunculkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of police power*) yang melanggar hak asasi manusia.

Perlu kiranya ditegaskan, bahwa dalam menuju masyarakat madani (*civil society*), kepolisian secara universal hendaknya disubordinasikan kepada masyarakatnya. Oleh sebab itu, guna menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan perlu dilakukan pengawasan terhadap kepolisian yang tidak hanya dilakukan oleh badan pengawasan internal (*built in control*), melainkan juga pengawasan langsung oleh masyarakat. Model pengawasan masyarakat ini, perlu dilembagakan ke dalam suatu wadah berbentuk komite pengawas kepolisian. Badan ini pun dapat juga berfungsi sebagai motivator peningkatan kinerja kepolisian. Di beberapa negara seperti Inggris dikenal adanya *Police Authority* dan *Police Council* (Dewan Kepolisian), sedangkan di Jepang terdapat lembaga *National Public Safety Commission* (NPSC).¹⁵⁶

156. Ibid.

E. Studi Komparatif antara Prinsip Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Kepolisian Negara Lainnya

Mempelajari dan memperbandingan kepolisian negara lain melalui bentuk studi kepustakaan adalah untuk memperoleh gambaran yang utuh tentang butir-butir positif yang kiranya dapat memotivasi perilaku organisasi Polri. Adapun negara-negara yang menjadi studi komparatif ini di antaranya Kepolisian di Inggris, Perancis, Amerika Serikat, Eropa Kontinental, dan Asia Timur.

1. Kepolisian Inggris

Polisi Inggris pada mulanya terbentuk melalui sejarah yang panjang dan diorganisasikan secara desentralisasi¹⁵⁷. Menurut jenisnya, kepolisian terbagi atas dua, yaitu *Kin Police* dan *Ruler Appointed Police*.

a. Kin Police

Kin Police adalah polisi rakyat, sebab polisi jenis ini dibentuk dari rakyat setempat dan bertugas mengamankan masyarakatnya sendiri. Satuan terkecil dari polisi semacam ini disebut sebagai *Tything* yang terbentuk dari kelompok yang beranggotakan sekitar 10 keluarga. Dari sebanyak itu satu orang ditunjuk menjadi polisi yang disebut *Thytingman*.

157. Menurut Pasal 1 huruf e Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, "Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Sepuluh *Thyting* membawah pada *Hundredman* dalam satu *shire* yang dapat berbentuk *Yorkshire*, *Lancashire*, dan lain-lain yang membawah pada *Shire-Reeve*, dan dari istilah terakhir itu selanjutnya dikenal istilah *Sheriff* yang mewakili pangeran mereka (*count*). Pada akhirnya satuan ini menjadi satuan terbesar yang disebut sebagai *County Police* yang bertebaran di seantero Inggeris.

b. Ruler Appointed Police

Police semacam ini pada waktu dulu merupakan polisi Inggeris yang sangat dibenci rakyat, sebab di samping sikap tindaknya yang kejam, juga karena polisi ini bukan diangkat oleh masyarakat setempat melainkan oleh Raja. Sekarang polisi semacam ini berkembang menjadi Kepolisian Metropolitan London yang dilengkapi satuan penjaga keamanan negara dan terkenal dengan sebutan *Scotland Yard*.

Walaupun didesentralisasikan, namun mereka diorganisasikan, diperlengkapi, dan dididik berdasarkan satu standar polisi modern dengan ciri pokok bertindak profesional, efisien, dan efektif. Di samping itu pula salah satu ciri khas kepolisian pada negara demokratis adalah sangat menjunjung tinggi HAM dan selalu siap memberikan bantuan kepada masyarakat yang memerlukan.

Organisasi standar pada Kepolisian Inggeris pada dasarnya berbentuk direktorat yang terbagi atas dua bagian, yaitu bagian administratif dan bagian operasional. Bidang admi-

nistratif merupakan bidang pendukung yang alokasinya hanya 10 % dari semua kekuatan, sedangkan bidang operasional sangat besar peranannya dan terbagi lagi atas unsur prevensi dan represi dengan komposisi 3:1. Organisasi ini tidak membagi fungsi secara tajam, namun demikian seluruh kekuatan polisi terbagi dalam unit kerja yang melakukan fungsi:¹⁵⁸

- 1) Memelihara keamanan dan melindungi harta seseorang;
- 2) Mencegah terjadinya kejahatan;
- 3) Melakukan tindakan represi, berupa kegiatan penyidikan sampai diajukan ke pengadilan;
- 4) Menentukan seseorang harus diserahkan ke kejaksaan atau tidak;
- 5) Untuk perkara ringan mereka bertindak pula sebagai jaksa;
- 6) Melaksanakan pengamanan dan ketertiban lalu-lintas;
- 7) Melaksanakan tugas khusus dari Departemen Dalam Negeri;
- 8) Selalu membina hubungan baik dengan masyarakat setempat.

Hal penting yang patut digarisbawahi adalah bahwa tolok ukur keberhasilan Polisi Inggris tidak hanya diukur dari *crime total and crime cleared*, melainkan bertumpu pada terdapatnya suasana yang aman dan tenteram dalam kehidupan masyarakat. Tolok ukur di atas merupakan hasil positif setelah prinsip-prinsip dasar bagi organisasi Kepolisian Inggris diletakkan oleh Bapak Kepolisian Inggris, Sir Robert Peel.

158. Robert R. Friedmann, *Community Policing Comparative Perspective and Prospects*, Harnester Wheatsheaf, London, 1992, halaman 115.

Adapun prinsip-prinsip itu adalah sebagai berikut:¹⁵⁹

- 1) Polisi harus stabil, efisien, dan terorganisasi menurut garis kemiliteran;
- 2) Polisi harus di bawah pengawasan pemerintah;
- 3) Tidak adanya kejahatan merupakan bukti yang terbaik atas keberhasilan sendiri;
- 4) Pembagian penyebarluasan berita kejahatan merupakan hal yang sangat penting;
- 5) Penggunaan kekuatan polisi, baik menurut waktu maupun daerah merupakan hal yang sangat penting;
- 6) Tidak ada sifat yang lebih utama yang ada pada seorang anggota dari pada penguasaan diri sepenuhnya. Suatu sikap yang tenang dan pasti mempunyai pengaruh yang lebih besar dari pada tindakan kekerasan;
- 7) Penampilan yang baik menimbulkan rasa hormat;
- 8) Pemilihan dan pendidikan terhadap orang-orang yang cocok merupakan akar dari penegakan hukum yang efisien;
- 9) Markas besar kepolisian harus terletak di pusat kota dan harus mudah dicapai oleh semua orang;
- 10) Pegawai polisi harus dipekerjakan atas dasar percobaan sebelum diangkat sebagai pegawai tetap;
- 11) Catatan kejahatan polisi sangat perlu untuk pembagian tenaga polisi yang sebaik-baiknya.

Semua prinsip di atas selanjutnya menjadi *Peel's Act 1829*, dan pada akhirnya menjadi dasar Departemen Kepolisian New York 1833.

159. John L. Sullivan, *Op cit*, halaman 135.

2. Kepolisian Amerika Serikat

Mengingat Amerika Serikat adalah bekas koloni Inggeris, maka tradisi kepolisiannya pun mirip dengan kepolisian yang ada di Inggeris, bahkan kepolisian di Amerika Serikat sangat desentralistis. Di negara ini terdapat lebih kurang 400.000 yurisdiksi kepolisian yang masing-masing berdiri sendiri. Kekuatan utamanya diletakkan pada standar kualitas kepolisian melalui teknologi canggih yang dapat mengakses seluruh data kepolisian di seluruh negara dengan mudah, di samping pembinaan kerjasama yang erat, yang secara faktual dikendalikan oleh *Federal Bureau Investigation* (FBI), sebagai kepolisian nasional Amerika Serikat.¹⁶⁰

Kelihatannya memang cukup rumit, sebab masing-masing departemen pemerintahan mempunyai yurisdiksi kepolisian seperti misalnya:¹⁶¹

- a. *State Departement* (Departemen Luar Negeri) yang mempunyai *Security Section*,^{AKT} yaitu seksi keamanan yang bertugas melindungi keselamatan Perwakilan Negara Asing;

160. FBI adalah lembaga kepolisian federal yang awal mulanya mempunyai kekuasaan terbatas. Lembaga ini baru boleh melakukan upaya paksa sejak tahun 1933/34, sebab ketika itu terjadi resesi ekonomi dunia sehingga tingkat kejahatan menjadi tinggi. Sejak itu sampai sekarang FBI dibolehkan melakukan upaya paksa. Secara mendasar organ FBI terdiri atas dua, yaitu *General Criminal Investigation* dan *Internal Security Matters*. Pada masa sekarang FBI merupakan kekuatan kepolisian yang sangat tangguh, canggih dan handal sebagai aparat penegak hukum di suatu negara adidaya seperti Amerika Serikat.

161. Samuel Walker, *The Police in Amerika - An Introduction*, Mc. Graw Hill Inc, New York, 1992, halaman 16.

- b. *Interior Departement* (Departemen Dalam Negeri) yang bertugas mengawasi sumber daya alam, tanah negara, taman, pertambangan, sungai, perikanan, reservasi Indian, jalan raya (*highway*) dan sebagainya;
- c. *Post Office Departement* (Departemen Pos) dengan tugas pencarian surat-surat dan benda-benda yang dicurigai, pemalsuan surat berharga, penipuan dan pemerasan lewat pos, pornografi, judi melalui pos dan sebagainya;
- d. *Defence Departement* (Departemen Pertahanan) dengan yurisdiksi kepolisian militer yang terdiri atas Polisi Militer Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;
- e. *Treasury Departement* (Departemen Keuangan) yang terdiri atas dinas pajak, alkohol, pemberantasan penyelundupan, penegakan navigasi, pertolongan keadaan darurat pantai yang biasanya lebih canggih dari Angkatan Laut (*US Coast Guard*), bea cukai, biro narkotika dan *Secret Service* yang menangani pemalsuan uang, pemalsuan tanda tangan dan surat-surat berharga, termasuk keselamatan Kepala Negara dan keluarganya;
- f. *Justice Departement* (Departemen Kehakiman) yang terdiri atas *Imigration and Naturalization Service* dengan tugas penjagaan tapal batas dan menangani *illegal entry*, dan biro kepenjaraan.

Namun dengan pengorganisasian dengan sistem kerja yang sangat profesional, kepolisian di Amerika Serikat dapat terselenggara melalui penampilan perilaku organisasi kepolisian secara efektif dan efisien.

3. Kepolisian Negara Perancis

Pada dasarnya Kepolisian Perancis menampakkan bentuk yang stabil dan berkembang secara wajar seperti kepolisian lainnya. Dasar pertamanya adalah Undang-undang Perancis yang menetapkan bahwa tugas menjamin keselamatan dalam negeri Perancis dilakukan oleh Presiden dan Dewan Menteri yang Menteri Dalam Negeri-nya bertanggungjawab dan sekaligus sebagai pimpinan tertinggi kepolisian.

Tugas ini diimplementasikan pada penugasan pimpinan departemen yang terdiri atas 90 departemen, kemudian diimplementasikan lagi dalam 281 *Arrondissement*, diimplementasikan lagi dalam 3028 *Cantons*, lalu diimplementasikan lagi dalam 38.014 *Communes*. Kepala Departemen atau *Prefect* dibantu oleh majelis penasihat, dan *Council* serta *Prefectur* sebagai pegawainya. Tugas administratif dibantu oleh satu badan, yang anggotanya disebut *Council General*, yang salah satu dari mereka mengurus soal kepolisian. Pada *Arrondissement* sampai *Communes* dilakukan dengan cara serupa dengan skala yang lebih kecil. Pimpinan polisi di tingkat bawahan *Arrondissement* diangkat oleh *Prefect*, sedangkan di tingkat *Arrodissement* sendiri diberi sebutan *Maire* atau *Commissuire de Police* yang diangkat oleh Menteri Dalam Negeri.

Kepolisian Perancis sejak semula telah membagi bidang tugas polisi dalam dua kategori, yaitu Polisi Administratif dan Polisi Yustisional. Tugas mereka satu sama lain tidak dapat dipisahkan, melainkan hanya dapat dibedakan.

Pada umumnya Polisi Administratif menangani tugas-tugas preventif (pencegahan pelanggaran hukum), tata tertib umum, keamanan dan keselamatan daerah serta *Commune*. Dengan demikian, sebagian besar polisi *Commune* adalah Polisi Administratif yang melakukan pekerjaan rutin kepolisian biasa, sedangkan Polisi Yustisional bertugas melakukan penyidikan pada umumnya seperti pemeriksaan kejahatan, pengumpulan barang bukti, dan sebagainya.

Namun demikian, walaupun tugasnya dapat dibedakan, kadang-kadang memperlihatkan pembagian tugas yang tumpang tindih, sebab Polisi Administratif mempunyai satuan *Brigades Mobiles* yang juga mengurus penyidikan kejahatan, sedangkan Polisi Yustisional memiliki *Brigades Territoriales* yang bertugas menyelenggarakan ketertiban umum.

Pusat kekuasaan kepolisian menguasai semua wilayah negara, kecuali Paris, sebab keamanan Paris dipertanggungjawabkan kepada *Surete Nationale*, yaitu satu badan yang langsung dipimpin Menteri Dalam Negeri. Karena keahliannya Polisi Paris ini ditugasi juga menangani kejahatan sabotase di luar Paris, bahkan pengamanan khusus di tapal batas.

Di samping itu, negara Perancis mempunyai satuan elite kepolisian yang diberi nama *Gendarmerie* yang anggotanya lebih kurang 33.000 orang di bawah pengendalian Menteri Dalam Negeri. Di tingkat nasional pun, Perancis mempunyai satuan kepolisian yang diberi nama *Service d'Documentation, d'Enquetes et de Contre Espionage* (SDECE) yang merupakan

satuan khusus yang bertanggungjawab atas keselamatan negara dari kegiatan spionase dan propaganda.

Seluruh Kepolisian Perancis seperti diuraikan di atas disebut *Police Nationale* yang eksistensinya diatur melalui:

- a. Undang-Undang 28 September 1948 tentang Kedudukan Khusus Personalia Polisi;
- b. Undang-Undang 9 Juli 1966 tentang Organisasi *Police Nationale*;
- c. Dekrit Presiden 9 Juli 1968 Nomor 68-70 tentang Tugas Wewenang, dan Disiplin *Police Nationale*.

4. Kepolisian di Negara Eropa

Pada prinsipnya semua kepolisian di Eropa Kontinental memiliki corak pengorganisasian yang serupa dengan Kepolisian Perancis yang berakar pada kepolisian pada zaman kerajaan masa lalu, sehingga perilaku organisasi mereka memiliki corak yang hampir sama. Semua bekerja secara profesional dan menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM). Perbedaan di antara organisasi kepolisian mereka terletak pada modernisasi kelengkapan yang ditentukan oleh kemampuan finansial negara masing-masing.

Mengingat tugas keamanan dan ketertiban di dalam negeri ditumpukan pada eksistensi kepolisian, maka prioritas utama negara adalah meningkatkan kinerja kepolisian di antara fungsi-fungsi kenegaraan lainnya.

Negara-negara Eropa Timur yang beberapa tahun lalu baru terbebas dari kungkungan ideologi komunis, sekarang rata-rata sedang mengawali pola tindak dan perilaku organisasi ke arah kepolisian modern, seperti di negara-negara Eropa yang telah lebih dahulu maju. Namun demikian, untuk menuju ke arah itu seringkali terhambat berbagai kendala besar di antaranya:

- a. Mereka telah lama terbiasa dengan sikap tindak kepolisian negara sosialis yang tidak profesional;
- b. Di masa lalu, tugas utama mereka adalah menegakkan negara komunis yang penuh kekerasan terhadap rakyat yang di-
anggap menentang pemerintahan komunis, sehingga hubungan polisi dengan rakyat baru dalam tahap saling memahami;
- c. Tantangan kepolisian begitu tinggi sebagai akibat dari perubahan ideologi yang berarti perubahan tatanan hidup baru;
- d. Kemampuan negara dalam membangun kekuatan polisi memang belum tinggi, sebab di masa lalu hampir semua anggaran diprioritaskan untuk membiayai tentara dan membangun keunggulan angkatan perangnya;
- e. Kekuatan dan kemampuan kepolisian relatif lebih kecil dibandingkan dengan tuntutan masyarakat akan perlindungan keamanan.

Berdasarkan uraian tentang kepolisian di negara Eropa dapat dikemukakan bahwa walaupun berbeda tipe antara Eropa Barat dan Timur, namun memiliki kesamaan berupa organisasi yang sentralistis dengan struktur direktorat yang sederhana.

5. Kepolisian di Negara Jepang

Sejarah Kepolisian Jepang mulai tercatat pada pemerintahan feodal *Shogun Tokugawa* yang memerintah Jepang dari tahun 1603-1867. Seluruh Jepang terbagi atas 245 wilayah feodal dan seluruh kendali pemerintahan dipegang *shogun*. Sebenarnya, tatanan masyarakat Jepang banyak meresepsi ajaran *Confusius* dari Kong Hu Chu yang dipertajam dan di-elaborasikan ke dalam adat Jepang.

Pada waktu dinasti kekaisaran beralih kepada kekaisaran Meiji, kondisi tertutup dan keterasingan dari bangsa lain sejak zaman Tokugawa sedikit demi sedikit menjadi pudar. Dalam waktu yang relatif cukup pendek, Kaisar Meiji telah melakukan pembaharuan dan restrukturisasi pada organisasi kepolisian. Pada era ini tugas memelihara keamanan merupakan sesuatu yang dirasakan sangat berat, sebab setiap hari perkelahian yang berakhir dengan pertumpahan darah terjadi di mana-mana. Masyarakat selalu dicekam kegelisahan dan ketakutan.

Hal itulah yang mendorong pemerintahan Meiji membentuk kepolisian yang tangguh dengan struktur kepolisian yang sentralistis mengingat kegiatan yang harus ditangani di luar tugas pokok memelihara ketertiban dan keamanan serta pelayanan masyarakat sangat luas, seperti menangani kesehatan masyarakat, sanitasi, kebakaran, mengawasi konstruksi bangunan dan sebagainya.

Kondisi struktur kepolisian yang tangguh membuat sistem pengawasan menjadi ketat, sehingga tidak ada satu keluarga pun yang terlepas dari pengawasan polisi dan hampir tidak ada permasalahan yang terselesaikan secara dini. Hal ini sebagai dampak dari pembentukan *koban* dan *chuzaisho*.¹⁶² Model *koban* yang terus dikembangkan merupakan sistem yang efektif dan sejak tahun 1877 di Tokyo telah terbentuk sebanyak lebih kurang 400 pos polisi. Mereka ditempatkan di berbagai tempat seperti pusat keramaian, pintu masuk taman hiburan, pintu wihara, terminal transportasi dan tempat-tempat lain yang diperkirakan masyarakat dapat terancam atau sering terjadi kejahatan.¹⁶³

Hukum kepolisian di Jepang yang cukup mendukung terpeliharanya kepolisian yang baik, telah dinyatakan secara formal dalam Konstitusi Kekaisaran Meiji pada tahun 1889. Pasal 9 Konstitusi tersebut intinya menyebutkan bahwa, "Kepolisian sangat diperlukan untuk memelihara keamanan dan ketertiban umum serta mendorong kesejahteraan masyarakat serta menindak setiap pelanggar hukum".¹⁶⁴ Ketentuan ini kemudian dijabarkan ke dalam Peraturan Administrasi Polisi.

162. *Koban* adalah pos polisi di dalam kota yang dibuat dengan tujuan untuk lebih meningkatkan hubungan polisi dengan masyarakat setempat, sedangkan *chuzaisho* dibentuk di luar kota di hampir seluruh negeri. Perbedaan antara keduanya adalah bahwa *chuzaisho* bukan sekedar pos polisi, melainkan merupakan tempat tinggal pegawai polisi beserta keluarganya.

163. National Police Agency, *The Police of Japan*, Tokyo, 1971, halaman 9.

164. National Police Agency, *The Police Law and The Police Duties Execution Law*, Tokyo, 1969, halaman 1.

Dasar-dasar etika dan peraturan administrasi kepolisian Jepang itu, dewasa ini telah berkembang secara rinci dan terkodifikasi dalam Hukum Kepolisian Jepang (*Japanese Police Law and The Police Duties Execution Law*). Dengan peraturan-peraturan itu Kepolisian Jepang telah tumbuh dan berkembang seperti sekarang dan dapat dikategorikan ke dalam jajaran polisi terbaik di dunia.

6. Perolehan dari Studi Komparatif

Mengikuti studi komparatif di atas, penulis dapat memperoleh beberapa petunjuk sebagai berikut:

- a. Semakin demokratis suatu negara, maka perilaku organisasi kepolisian akan semakin profesional, efektif, efisien, dan semakin modern serta semakin menegak-hormati hak asasi manusia (HAM);
- b. Guna mencapai kualitas kepolisian modern diperlukan anggaran yang cukup besar. Oleh sebab itu, tingkat modernitas kepolisian suatu negara sangat ditentukan oleh kemampuan finansial negaranya;
- c. Modernitas kepolisian juga ditentukan oleh ideologi negara, stabilitas negara, dan persepsi negara terhadap eksistensi kepolisiannya yang kemudian menentukan prioritas pembangunan kekuatan dan mutu kepolisian;
- d. Kepolisian yang baik adalah kepolisian yang selalu dekat bahkan bersatu dengan rakyatnya, sedangkan ratio ideal antara polisi dengan rakyat adalah 1:400 (seperti di Jepang);

- e. Ruang lingkup polisi modern bukan hanya terletak pada sistem peralatan, melainkan pada sistem kepolisian yang diterapkan dan sikap mental aparat kepolisiannya;
- f. Tolok ukur keberhasilan polisi tidak hanya diukur melalui angka-angka keberhasilan memerangi kejahatan, melainkan lebih bertumpu pada terdapatnya rasa aman dan tenteram pada masyarakat yang bersangkutan.

Ketujuh butir di atas dapat merupakan warna pada organisasi kepolisian di seluruh dunia yang pada akhirnya akan menentukan kadar efektivitas perilaku organisasi kepolisian itu sendiri. Dengan demikian, apabila visi Polri di masa mendatang setidak-tidaknya dapat berisi butir-butir yang dapat diresepsi dari sikap-tindak organisasi kepolisian di negara maju, maka eksistensi Polri akan menjadi mandiri dan lebih profesional.

BAB V

PENUTUP

Bertitik tolak dari uraian yang telah dikemukakan pada Bab-bab sebelumnya, maka pada bagian terakhir ini penulis akan menyampaikan kesimpulan dan saran sebagai berikut:

A. Kesimpulan

1. Eksistensi Polri memang tidak tersurat dalam Undang-Undang Dasar 1945, melainkan hanya tersirat. Keter-siratannya itu sejalan dengan anak kalimat Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Walaupun tugas melindungi tersebut tidak dinyatakan secara tersurat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, namun dapat ditangkap makna bahwa tugas tersebut merupakan tugas eksekutif, dan Polri merupakan salah satu organ eksekutif di bawah Presiden. Mengenai eksistensi Polri dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan penegakan hukum dan pembinaan keamanan ketertiban masyarakat, memang telah diatur yaitu dalam Pasal 2 dan 3.
2. Dampak yang akan terjadi ketika Polri sebagai penegak hukum dan pelaksana pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat dipisahkan dari organik ABRI, maka organ Polri akan menjadi mandiri. Kemandirian organisasi akan menyebabkan Polri sederajat dengan

aparatus penegak hukum lainnya dan tidak akan lagi ada intervensi dari aparat lainnya seperti sering terjadi selama ini. Apabila kondisinya sudah seperti itu, maka Polri akan menjadi salah satu aparat penegak hukum yang profesional.

B. Saran

1. Demi kemandirian Polri penulis menyarankan untuk mengamandemen Undang-Undang Dasar 1945 supaya memuat eksistensi Polri dalam salah satu pasalnya dan mengamandemen Undang-undang Kepolisian tersebut. Hal ini disebabkan ada beberapa pasal yang tidak sesuai dengan makna kemandirian itu sendiri. Di antaranya adalah Pasal 5 Ayat (1), Pasal 7, Pasal 9 Ayat (3), dan Pasal 20.
2. Penulis menyarankan agar Polri di masa depan diberikan kesederajatan dengan Kejaksaan Agung dalam sebuah lembaga pemerintah non-departemen tersendiri secara mandiri di bawah dan bertanggung-jawab langsung kepada Presiden.
3. Di masa depan, jenjang kepangkatan Polri sebaiknya diubah, personalia ditambah (agar mendekati rasio ideal), sistem pendidikan diubah, kesejahteraan anggota ditingkatkan.
4. Agar Polri dapat melaksanakan tugas dengan baik, maka perlu dibentuk "Komite Pengawas Kepolisian" dan "Mahkamah Kepolisian".

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku:

- Abu Daud Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Anang Djajaprawira, *Hukum Militer Pengayumannya dalam Lingkungan Kepolisian Republik Indonesia*, Djakarta, 1969.
- Andi Hamzah, *Pembinaan Penegakan Hukum dalam Pembangunan Jangka Panjang II* dalam *Majalah Hukum Nasional*, Nomor 1, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1996.
- Awaloedin Djamin, *Pola Perkembangan Polri dan Laporan Empat Tahun Pelaksanaan Tugas Kapolri 1978-1982*, Mabes Polri, Jakarta, 1982.
- Bagir Manan, H., *Perspektif Lembaga Penegakan Hukum pada Pelita VII*, Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Jawa Barat, Bandung, 1996.
- Busyro Moqodass, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta, UII-Press, 1992.
- Chaeruddin Ismail, *Polisi Pengayom vs Penindas*, Jakarta, Citra Indonesia, Cetakan Pertama, November 1998.
- , *Polisi Penertib vs Pengusik*, Jakarta, Citra Indonesia, Cetakan Pertama, Akhir Desember 1998.
- Charles Reith, *Police Principles and The Problem of War*, Oxford University Press, London - New York-Toronto, 1940.
- Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia-Kesinambungan dan Perubahan*, LP3S, Jakarta, 1990.
- Didi Nazmi Yunas, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992.
- Elijah Adlow, *Policeman and People*, Boston, Massachusetts, William J. Rochfort 27 Court Square, 1947. Disadur oleh Chaeruddin Ismail, *Polisi dan Masyarakat*, Bandung, Polda Jabar, Desember 1997.
- Friedmann Wolfgang, *Law in a Changing Society*, 1959.
- Gde Yasa Tohjiwa, *Catatan Kritis*, Jakarta, 1996.

- Glover, E.H., *The English Police Its Origin an Development*, Police Chronicle 53 Fleet Street London E.C.-4, 1943.
- Hadiman, *Lintasan Perjalanan Polri*, Mabes Polri, Jakarta, 1985.
- Harold J. Laski, *Pengantar Ilmu Politik*, PT. Pembangunan, Djakarta, 1961.
- Harun Alrasid, *Pembahasan Masalah Kedudukan Polisi dalam ABRI*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 1998.
- Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985.
- Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Tintamas, Jakarta, 1970.
- Ian Oliver, *Police, Government and Accountability*, The Mac Millian Press Ltd., London, 1987.
- Iwa Kusuma Sumantri, *Pengantar Ilmu Politik*, Universitas, Bandung, 1966.
- John Gage Allee, *Webster's Dictionary*, Ottenheimer, Publishers Inc., 1966.
- John L. Sullivan, *Pengantar Ilmu Kepolisian*, PTIK, Jakarta, 1992.
- Juniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- Karyadi, *Polisi, Filsafat, dan Perkembangan Hukumnya*, Politeia, Bogor, 1978.
- Kunarto, *Etika Kepolisian*, Cipta Manunggal, Jakarta, 1997.
- , *Merenungi Kritik terhadap Polri*, Cipta Manunggal, Jakarta, 1995.
- , *Polisi Mandiri*, Cipta Manunggal, Jakarta, 1999.
- Kusnardi Moch. dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1983.
- Marshall, T.H., *The Right to Welfare*, The Free Press, New York, 1981.
- Memet Tanuwidjaja, *Perluakah Kementerian Keamanan Dalam Negeri dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (tanpa penerbit, tanpa kota), 1950.

- , *Sejarah Perkembangan Angkatan Kepolisian*, Pusjarah Dephankam ABRI, Djakarta, 1971.
- , *Latar Belakang dan Motivasi Penetapan Status Polisi Sebagaimana Tercantum dalam UU No.13/1961*, PTIK, Jakarta, 1984.
- Mochammad Tolchah Mansoer, *Pembahasan beberapa Aspek tentang Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- Moehadi, *Sejarah Indonesia*, Universitas Terbuka, Jakarta, 1985.
- Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, PTIK, Jakarta, 1981.
- , *Memahami Undang-undang Kepolisian*, Jakarta, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, 1998.
- Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, (tanpa: penerbit, kota, dan tahun).
- National Police Agency, *The Police Law and The Police Duties Execution Law*, Tokyo, 1969.
- , *The Police of Japan*, Tokyo, 1971.
- Oudang, M., *Perkembangan Kepolisian di Indonesia*, Mahabrata, Djakarta, 1952.
- Padmo Wahjono, *Pejabat sebagai Calon Tergugat dalam Peradilan Tata Usaha Negara*, Depdagri, Jakarta, 1989.
- Poerwadarminta, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN. Balai Pustaka, Jakarta, 1985.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Robert R. Friedmann, *Community Policing Comparative Perspective and Prospects*, Harvester Wheatsheaf, London, 1992.
- Sahetapy, J.E., *Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi*, Fakultas Hukum - Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Depok, 1998.
- Sajono, *Pengantar Ilmu Kepolisian*, PTIK, Djakarta, 1964.
- Selo Soemardjan dan Soelaeman Soemardi, *Setangkai Bunga Sosiologi*, Lembaga Penerbitan Fakultas Ekonomi UI, Jakarta, 1974.

- Sjachran Basah, *Ilmu Negara (Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan)*, Bandung, 1987.
- , *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Unpad XXIX, 24 September 1986, Alumni, Bandung, 1992.
- Sleeman, J.F., *The Welfare State*, George Allen, London, 1974.
- Sir Harold Scott, *Scotland Yard* (Terjemahan Soemono Siswardojo), Penerbit SS, Semarang, 1965.
- Soebroto Brotodiredjo, *Polri sebagai Penegak Hukum*, Sespimpol, Bandung, 1989
- , *Ruang Gerak Polri (II)*, PTIK, Jakarta, 1984.
- Soeparno Soeriaatmadja, *Polisi dan Hukum Antar Negara*, Bhayangkara, Jakarta, 1955.
- Soepomo dan Djokosoetono, *Sejarah Politik Hukum Adat*, Tavip Study Club, Jakarta, 1964.
- Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1976.
- , *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1982.
- Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.
- , *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992.
- , *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1983.
- Steinmetz, C.H.D., *Boekoe Theori Beberapa Peratoeran-peratoeran Penting boeat Memberikan Peladjaran pada Posthuis-Commandant dan Agen Polisi*, Politie Boekhandel, Soekaboemi, 1950.
- Strong, C.F., *Modern Political Constitutions*, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.
- Sunarjati Hartono, *Apakah The Rule of Law Itu?*, Alumni, Bandung, 1982.
- Taliziduhu Ndraha, *Perkembangan Studi Pembangunan Masyarakat*, Universitas Terbuka, Jakarta, 1986.

- Thomas Barker & David L. Carter, *Police Deviance*, Anderson Publishing Co, New York, 1994.
- Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia (Dasar-dasar)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Ichtiar, Djakarta, 1960.
- Wodjowasito - WJS. Poerwadarminta, *Kamus Lengkap Inggris-Indonesia (Indonesia-Inggris)*, Angkasa, Bandung, 1980.

B. Dokumen Negara:

- Undang-Undang Dasar 1945.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, Bab VII Arah Kebijakan Bidang Hukum.
- Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Pertahanan Keamanan Negara (Hankamneg).
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Surat Keputusan Menteri Pertahanan dan Keamanan/ Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia Nomor: Skep /618/V/1981 tentang Pengesahan Pedoman Pembinaan Keamanan dengan Sistem Keamanan Swakarsa.
- Surat Keputusan Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia Nomor: SKEP/11/P/III/1984 tentang Pokok-pokok Organisasi dan Prosedur Kepolisian Republik Indonesia.
- Surat Keputusan Menhankam/Pangab Nomor: SKEP/B/66/I/1972 tentang Pengesahan Doktrin Operasi Kamtibmas.
- Surat Keputusan Kapolri Nomor: SKEP/344/IX/1982 tentang Pola Pengaman Lingkungan (Terpadu) sebagai Implementasi Sistem Keamanan Swakarsa.
- Surat Keputusan Kapolri Nomor: SKEP/136/III/1992 tentang Juklak Bintara Polsek Binkamtibmas.

C. Bahan-bahan Lainnya:

BP-7 Pusat, *Bahan Penataran P-4 Bidang Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, 1994.

Encyclopaedia of Social Sciences, Volume XI-XII.

Encyclopaedia Britannica, William Benton Publisher, Volume 18, London, 1972.

Mabes Polri, *Bhayangkara Emas (Setengah Abad Mengabdi)*, Jakarta, 1996.

-----, *Doktrin Operasi Kamtibmas*, Jakarta, 1972.

Polda Jabar, *Almanak Bhayangkara Emas*, Bandung, 1996.

Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Depdikbud, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1985.

Tim Pokja, *Reformasi Menuju Polri yang Profesional*, Mabes Polri, Jakarta, 1999.

D. Majalah, Harian Umum, dan Tabloid

Detak, Tabloid, 6 April 1999.

Forum Keadilan, Majalah Dwi Mingguan, 11 April 1999.

Kompas, Harian Umum, 31 Maret 1999, 3 April 1999, 4 April 1999, 5 April 1999.

Kontan, Majalah, Nomor 21, Tahun III, 22 Februari 1999.

Merdeka, Harian Umum, 7 Maret 1999, 19 Maret 1999, 1 April 1999, 3 April 1999, 5 April 1999.

Pos Kota, Harian Umum, 12 Februari 1999.

Republika, Harian Umum, 1, 3, dan 15 April 1999.

Reuters, Kantor Berita, 1 April 1999.

Sinar Pembaruan, Harian Umum, 25 Maret 1999.

Suara Pembaruan, Harian Umum, 29 Maret 1999, 1 April 1999.

E. Wawancara Penulis dengan:

Ateng Sjafrudin, Guru Besar Universitas Padjadjaran, pada 9 Mei 1997 di Bandung.

Awaludin Djamin, Jenderal Polisi (Purn), Mantan Kapolri, Guru Besar PTIK, pada 30 Juni 1998 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.

Chaeruddin Ismail, Mayor Jenderal Polisi, Kapolda Jabar, pada Rabu, 27 Oktober 1999 di Mapolda Jabar.

Madra S. Maningadi, Mayor Jenderal Polisi (Purn), Mantan Kapolda Jabar, Ketua Persatuan Purnawirawan Polri Daerah Jabar, pada Sabtu, 13 November 1999 di Arcamanik, Bandung.

Marpaung, Kolonel Polisi, Kadiskum Polda Jabar, pada Sabtu, 10 Juli 1999 dan Rabu, 3 November 1999 di Mapolda Jabar.

Mustahadirja, Letnan Kolonel Polisi, Koorsripim Polda Jabar, pada Senin, 1 November 1999 di Coca Suki Restaurant Bandung.

Sardja Suherman, Kolonel Polisi, Iripolda Jabar, pada Sabtu 30 Oktober 1999 di Mapolda Jabar.

@@@ DDM @@@

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

1. NAMA LENGKAP : DUDU DUSWARA MACHMUDIN
2. TEMPAT, TANGGAL LAHIR : TASIKMALAYA, 25 JANUARI 1951
3. AGAMA : ISLAM
4. ALAMAT RUMAH : JALAN MERKURI UTARA XIV NO. 8
TELEPON 7502749 BANDUNG 40286
5. A. NAMA ISTERI : DEWI NURYATI (25-02-1953)
B. NAMA ANAK : WEDHA PRASAJA (06-06-1973)
WISNU PRAWIRA (30-08-1974)
ANISA PRIMA (22-05-1977)
6. A. NAMA AYAH : H. MACHMUDIN (ALM)
B. NAMA IBU : KOYOH SUPIAH (80 TAHUN)
7. PEKERJAAN : DOSEN UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
8. A. JABATAN FUNGSIONAL : LEKTOR MADYA
B. JABATAN STRUKTURAL : SEKRETARIS LEMLIT UNLA DAN
STAF AHLI KAPOLDA JABAR
C. JABATAN PROFESIONAL: PENASIHAT HUKUM/PENGACARA PRAKTEK
9. RIWAYAT PENDIDIKAN : A. LULUS SRN 1 DI TASIKMALAYA (1963)
B. LULUS SMPN 1 DI TASIKMALAYA (1966)
C. LULUS SMAN 2 DI TASIKMALAYA (1969)
D. LULUS AK.BANK IND.JAKARTA (1972)
E. LULUS FAKULTAS HUKUM UNLA (1987)
F. LULUS FISIP UNIV. TERBUKA (1992)
G. PROGRAM S-2 HTN UNPAD (1994-SKRNG)
8. RIWAYAT JABATAN : A. WIRASWASTA (1973-1983)
B. KETUA SM-FH UNLA (1982-1985)
C. DOSEN TETAP UNLA (1988-SEKARANG)
D. PENATAR P-4 TK.I PROV. (1989-1999)
E. PENASIHAT HUKUM/PENGACARA(1992-SKR)
F. PENATAR P-4 TK.I NAS. (1993-1999)
G. LEKTOR MUDA (1995)
H. SEKRETARIS LP (1996-SEKARANG)
I. STAF AHLI KAPOLDA (1997-SEKARANG)
J. LEKTOR MADYA (1997-SEKARANG)
K. KOORD. PARLIAMENT WATCH IND.(1999)
9. KARYA ILMIAH : A. DIKTAT KULIAH PIH (1992)
B. PENELITIAN UULAJ (1995)
C. PENEL. PEMBUKAAN PROGRAM M.M.(1996)
D. BUKU SISTEM HUKUM INDONESIA (1996)
E. MENULIS DI MAJALAH KOPERTIS (1997)
F. PENELITIAN KERUSUHAN DIJABAR (1998)
G. MENYUSUN USULAN REFORMASI MORAL DAN
STRUKTURAL POLRI (1998)
H. MENULIS DALAM JURNAL ILMIAH (1999)

10. PIAGAM PENGHARGAAN
(DI ANTARANYA)

- : A. DARI MENHANKAM TTG MAHADJAYA (1972)
- : B. DARI GUB. JABAR TTG PEMILU (1977)
- C. DARI DEKAN FH-UNPAD TTG SEMINAR NASIONAL HUKUM DAN PEMBANGUNAN (1985)
- D. DARI DEKAN FH-UNPAD TTG SEMINAR SEHARI PEMBAJAKAN KASET (1986)
- E. DARI REKTOR IKIP TTG SEMINAR BELA NEGARA (1989)
- F. DARI GUB. JABAR TTG PESERTA PENATARAN TERBAIK TK. JABAR (1989)
- G. DARI KAPOLDA JABAR SELAKU KETUA YBBD JABAR DAN REKTOR UNLA TTG PENGABDIAN THD UNLA (1990)
- H. DARI KOORD KOPERTIS WIL. IV TTG PENATARAN PROSES BELAJAR-MENGAJAR (1990)
- I. DARI KAPOLDA JABAR TTG SEMINAR KONSEPSI STRATEGI PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG TAHAP II (1991)
- J. DARI KOORD KOPERTIS WIL. IV TTG PELATIHAN METODE PENGABDIAN PADA MASYARAKAT BAGI DOSEN PTS (1992)
- K. DARI KETUA PENGADILAN TINGGI BANDUNG TTG LULUSAN TERBAIK UJIAN PENGACARA PRAKTIK (1992)
- L. DARI KEPALA BP-7 PUSAT TTG PESERTA PENATARAN TERBAIK TINGKAT NASIONAL (1993)
- M. DARI KAPOLRI TTG SEMINAR UULAJ (1993)
- N. DARI KOORD KOPERTIS WIL. IV TTG PENYAJI TERPILIH HASIL PENELITIAN DOSEN PTS (1994)
- O. DARI DANSESKO ABRI TTG DIALOG NILAI KEJUANGAN (1995)
- P. DARI GUBERNUR PTIK TTG SEMINAR HUKUM (1996)
- Q. DARI KETUA SATGAS BAN-PT TTG LOKA-KARYA (1996)
- R. DARI DIRGUTISWA TENTANG PRESENTER TERBAIK I LAPORAN AKHIR PENELITIAN ANTAR PTS SEINDONESIA DI IPB (1996)
- S. DARI REKTOR UI TTG SEMINAR POLRI (1997)
- T. DARI KASESPIMPOL TTG SEMINAR POLRI (1998)
- U. DARI KAPOLDA JABAR TTG SBG PERUMUS DALAM SEMINAR RUU-POLRI (1999)
- V. DARI DANSESKO TNI TENTANG PENELAAH DALAM SEMINAR SUSEG XXVI (1999)
- W. DARI REKTOR UNLA TENTANG PUSJIAN POL SEBAGAI TIM PERUMUS PADA SARASEHAN PERAN POLRI (1999)

LAMPIRAN: I

PEDOMAN MATERI YANG DIKEMBANGKAN DALAM WAWANCARA

1. Bagaimana awalnya sehingga Polri sampai kini tetap menjadi bagian dari ABRI?
2. Apa yang melatarbelakangi pemikiran bahwa Polri sebaiknya keluar dari ABRI? Bukankah peran Polri selama ini selalu dikedepankan?
3. Selama berada dalam organik ABRI, apakah tugas Polri selalu terhambat?
4. Selama ini apa peran strategis Polri ?
5. Apakah sebenarnya yang menjadikan Polri tidak dapat melakukan tugas secara profesional?
6. Andaikata Polri dilepas dari ABRI, apakah Polri sendiri sudah siap?
7. Apakah konsekuensi logis dari pemisahan tersebut, baik bagi Polri maupun ABRI?
8. Apa bentuk terbaik bagi Polri andaikata memang harus mandiri?
9. Adakah kendala Polri untuk mandiri?
10. Sejak kapan Polri kehilangan jati diri?

11. Prioritas apa saja yang diperlukan jika Polri keluar dari ABRI?
12. Apakah yang menjadi kunci terbentuknya korps Polri yang profesional dan andal?
13. Apakah rakyat akan menerima, jika Polri mandiri?
14. Membicarakan Polri mandiri, bukankah berarti membicarakan kualitas dan kuantitas?
15. Apakah setelah mandiri berarti orientasi Polri akan lebih ke sipil?
16. Dalam operasi yang berskala besar, misalnya mengatasi kerusuhan selama ini selalu ada kerjasama antara Polri dengan Angkatan Lain. Kalau sudah berpisah dengan ABRI, bagaimana konsekuensinya?
17. Bagaimana penanganan Pamswakarsa selama ini?
18. Ada yang mengatakan bahwa setelah Polri pisah dari ABRI, hal mendasar yang paling dibutuhkan adalah proses panjang mengubah mentalitas aparat Polri. Bagaimanakah cara membenahi mental tersebut?
19. Berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk mengubah mental aparat yang sudah begitu kental dengan budaya militer?
20. Bagaimanakah eksistensi Polri ideal?

Pewawancara,

Dudu Duswara Machmudin

Kronologis status Hukum Polisi di Indonesia (1945 – 1999)

No.	TAHUN	DASAR HUKUM	STATUS POLISI
1	1945	Mahkamah Pemerintah RI tanggal 1 Oktober 1945	Polisi statusnya dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri taktis di bawah Jaksa Agung dan Pemda
2	1946	Penetapan Pemerintah No. 11 /SD / 1946 tanggal 1 Juli 1946	Status Polisi menjadi Jawatan Kepolisian Negara di bawah pimpinan Perdana Menteri
3	1948	Penetapan Pemerintah No. 1 Tahun 1948	Status Polisi : Jawatan Kepolisian Negara dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden
4	1949	Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1949	Status Polisi di bawah pimpinan Menteri Pertahanan sampai pemulihan kedaulatan menjadi RI serikat (RIS)
5	1950	Keputusan Presiden RI No. 22 Tahun 1950	Status Polisi RIS, kebijaksanaan politik pilisionil dipimpin Perdana Menteri dengan perantaraan Jaksa Agung, sedangkan administrasi dan organisasi dipertanggungjawabkan kepada Menteri Dalam Negeri
6	1950	Penetapan Perdana Menteri No. 3 / PM / 1950	Status Polisi di bawah Menteri Pertahanan.
7	1959	Surat Edaran Menteri Pertama No. 1 / MP / 1959 tanggal 26 Agustus 1959	Status Polisi menjadi Departemen Kepolisian dengan pimpinan Menteri Kepolisian
8	1961	Undang – Undang No. 13 Tahun 1961 (pasal 7 dan pasal 8)	Status Polisi Departemen Kepolisian Negara dipimpin Menteri Kepolisian / Pangak
9	1982	Undang – Undang No. 20 Tahun 1982 (pasal 29 dan pasal 30)	Status Polisi : Unsur ABRI di bawah Dephankam
10	1998	Undang – Undang No. 28 Tahun 1997 pasal 5	Status Polisi : Unsur ABRI di bawah Dephankam
11	1999	Inpres No. 2 Tahun 1999	Status Polisi : Non – ABRI di bawah Dephankam

SUMBER : MABES POLRI

PENILAIAN MASYARAKAT TERHADAP CARA KERJA, KINERJA, DAN
KEBERPIHAKAN POLRI MENURUT HASIL *POLLING* LITBANG KOMPAS

PERNYATAAN	SETUJU		TIDAK SETUJU	
	*	**	*	**
1. Selama ini, polisi segera datang jika terjadi kemacetan lalu lintas	27,1	26,2	55,0	59,9
2. Selama ini, jika terjadi kejahatan, polisi yang dihubungi segera datang..	36,3	33,9	29,3	35,9
3. Selama ini, jika berurusan dengan polisi harus mengeluarkan uang..	60,2	68,2	15,8	15,9
4. Selama ini, jika berurusan dengan polisi prosesnya berbelit-belit	51,0	62,5	18,4	18,9
5. Selama ini, melibatkan polisi tidak menyelesaikan masalah.....	31,4	39,7	28,5	31,7
6. Selama ini, melibatkan polisi malah menambah masalah.....	34,8	43,4	26,3	33,0
7. Selama ini, dalam menghadapi berbagai masalah polisi sudah berpihak kepada masyarakat.....	-	30,7	-	46,0
8. Selama ini, polisi mampu melindungi masyarakat dari tindak kejahatan....	-	33,9	-	47,0

Catatan: * Hasil *polling*, 26-27 Juni 1998; n = 877;
sampling error = 3,3 %

** Hasil *polling*, 9 Januari 1999; n = 911;
sampling error = 3,2 %

TRI BRATA

POLISI TALAH :

1. RASTRA SEWAKOTTAMA

Abdi utama daripada Nusa dan bangsa

2. NAGARA JANOTTAMA

Warga negara teladan daripada Negara

3. YANA ANUGAGANA DHARMA

Wajib menjaga ketertiban pribadi daripada Rakyat

KODE ETIK KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

I. SETIAP ANGGOTA POLRI INSAN RASTRA SEWAKOTTAMA :

1. Mengabdikan kepada nusa dan bangsa dengan penuh keteladanan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Berbakti demi keagungan nusa dan bangsa yang berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, sebagai kehormatan yang tertinggi.
3. Membela tanah air, mengamankan dan mengamalkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dengan tekad juang pantang menyerah.
4. Menegakkan hukum dan menghormati kaidah-kaidah yang hidup dalam masyarakat secara adil dan bijaksana.
5. Melindungi, mengayomi serta membimbing masyarakat sebagai wujud panggilan tugas pengabdian yang luhur.

II. SETIAP ANGGOTA POLRI INSAN NEGARA JANOTTAMA :

1. Berdharma untuk menjamin ketertarikan umum bersama-sama warga masyarakat memelihara ketertiban dan keamanan demi terwujudnya keadilan kerja dan kesejahteraan lahir batin.
2. Menampilkan dirinya sebagai warga negara yang berprestasi dan dicintai oleh sesama warga negara.
3. Menampilkan disiplin, percaya diri, tanggung jawab, penuh ketekunan dalam tugas, kesungguhan, serta selalu menyadari bahwa dirinya adalah warga masyarakat di tengah-tengah masyarakat.
4. Selalu peka dan tanggap dalam tugas mengembangkan kemampuan dirinya, menilai tinggi mutu kerja penuh keuletan dan efisien serta menempatkan kepentingan tugas secara wajar di atas kepentingan pribadinya.
5. Memupuk rasa persatuan, kesatuan dan kebersamaan serta kesetiakawanan dalam lingkungan tugasnya maupun dalam lingkungan masyarakat.
6. Menjauhkan diri dari sikap dan perbuatan tercela serta memelopori setiap tindakan mengatasi kesulitan-kesulitan masyarakat sekelilingnya.

III. SETIAP ANGGOTA POLRI INSAN ANUGA CANADHARMA

1. Selalu waspada, siap sedia dan sanggup menghadapi setiap kemungkinan dalam tugasnya.
2. Mampu mengendalikan diri dari perbuatan-perbuatan penyalahgunaan wewenang.
3. Tidak mengenal berhenti dalam memberantas kejahatan dan mendahulukan cara-cara pencegahan daripada penindakan secara hukum.
4. Memelihara dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam upaya memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat.
5. Bersama-sama segenap komponen kekuatan pertahanan keamanan lainnya dan peran serta masyarakat memelihara dan meningkatkan kemandirian ABRI rakyat.
6. Melaksanakan setiap langkah tugas sebagai bagian dari pencapaian tujuan pembangunan Nasional sesuai amanat penderitaan rakyat.

CATUR PRASETYA

SATYA HAPRABU

Setia kepada Negara dan Pimpinannya.

HANYAKEN MUSUH

Mengenyahkan musuh-musuh Negara dan masyarakat.

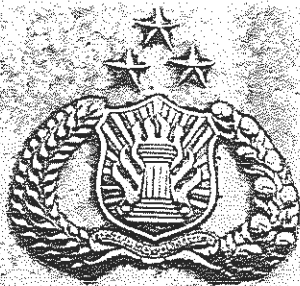
GINEUNG PRATIDINA

Mengagungkan Negara

TAN SATRISNA

Tidak terikat trisna kepada sesuatu

POLISI



LAMBANG POLRI

Lambang Polri bernama Rastra Sewakottama yang berarti Polri adalah Abdi Utama dari pada Nusa dan Bangsa. Sebutan itu adalah Brata pertama dari Tri Brata yang diikrarkan sebagai pedoman hidup Polri sejak 1 Juli 1954.

Polri yang tumbuh dan berkembang dari rakyat dan untuk rakyat, memang harus berinisiatif dan bertindak sebagai abdi sekaligus pelindung dan pengayom rakyat.

Harus jauh dari tindak dan sikap sebagai "Penguasa". Ternyata prinsip ini sejalan dengan paham kepolisian di semua negara yang disebut *new modern police philosophy*. "Vigilat Quiescant" (kami berjaga sepanjang waktu agar masyarakat tentram).

Prinsip itu diwujudkan dalam bentuk logo dengan rincian makna :

Perisai bermakna pelindung rakyat dan negara

Tiang dan nyala obor bermakna penegasan tugas Polri, disamping memberi sesuluh atau penerangan juga bermakna penyadaran hati nurani masyarakat agar selalu sadar akan perlunya kondisi kamtibmas yang mantap.

Pancarain obor yang berjumlah 17 dengan 8 sudut pancar berlapis 4 tiang dan 5 penyangga bermakna 17 Agustus 1945 hari Proklamasi Kemerdekaan yang berarti Polri berperan langsung pada proses kemerdekaan dan sekaligus pernyataan bahwa Polri tak pernah lepas dari perjuangan bangsa dan negara.

Tangkai padi dan kapas menggambarkan cita-cita bangsa menuju kehidupan adil dan makmur sedang 29 daun kapas dengan 9 putik dan 45 butir padi padi merupakan suatu pernyataan tanggal pelantikan Kapolri pertama 29 September 1945 yang dijabat oleh Jenderal Polisi Raden Said Soekanto "Tjokrodiatmodjo".

Tiga bintang di atas logo bermakna Tri Brata adalah pedoman hidup Polri. Sedang warna hitam dan kuning adalah warna legendaris Polri.

Warna kuning keemasan, perambang kebesaran jiwa dan keagungan hati nurani segenap prajurit Polri.

Warna hitam, adalah lambang keabadian dan sikap tenang mantap yang bermakna harapan agar Polri selalu tidak goyah dalam situasi dan kondisi apa pun, tenang, memiliki stabilitas nasional yang tinggi dan prima agar dapat selalu berpikir jernih, bersih, dan tepat dalam mengambil keputusan.