

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN NEGARA
REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN BERDASARKAN
UUD 1945**

*(THE POSITION AND FUNCTION OF THE POLICE OF REPUBLIC
OF INDONESIA IN THE STATE STRUCTURE SYSTEM
BASED ON THE 1945 CONSTITUTION)*

Oleh
Untung S. Radjab
L3F96 015

DISERTASI

Untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum
Pada Universitas Padjadjaran
Dengan Wibawa Rektor Universitas Padjadjaran
Prof. H. A. Himendra W, dr., Sp.An., KIC.
Sesuai Dengan Keputusan Senat Komisi I/Guru Besar Universitas
Dipertahankan pada tanggal 2 Nopember 2002
di Universitas Padjadjaran



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS PADJADJARAN
BANDUNG
2002**

PERNYATAAN
(Untuk Program Magister dan Program Doktor)

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, tesis/disertasi*) ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (sarjana, magister, dan/atau doktor), baik di Universitas Padjadjaran maupun di Perguruan Tinggi lainnya;
2. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan penilaian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan Tim Pemimbing/Tim Promotor*);
3. Dalam karya tulis ini terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka;
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Perguruan Tinggi ini

Bandung, 08 Oktober 2002.

Yang membuat pernyataan,



(UNTUNG S. RADJAB)
NPM. L3F9615

* Coret yang tidak perlu

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK
INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
BERDASARKAN UUD 1945**

**(THE POSITION AND FUNCTION OF THE POLICE OF REPUBLIC
OF INDONESIA IN THE STATE STRUCTURE SYSTEM
BASED ON THE 1945 CONSTITUTION)**

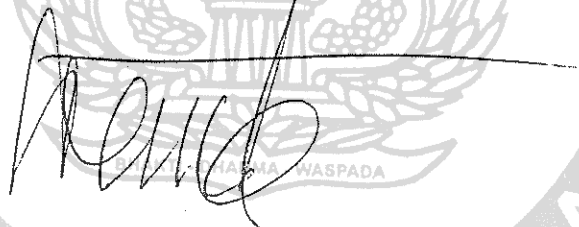
Oleh

Untung S. Radjab
L3F96 015

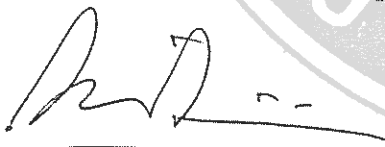
DISERTASI

Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Ujian
Guna Memperoleh Gelar Doktor Dalam Bidang Ilmu Hukum ini
Telah Disetujui oleh Tim Promotor Pada Tanggal
Seperti tertera di bawah ini

Bandung, 2002



PROF. DR. H. R. SRI SOEMANTRI MARTOSOEWIGNJO, S.H.
KETUA TIM PROMOTOR



PROF. DR. SATJIPTO RAHARDJO, S.H.
ANGGOTA TIM PROMOTOR



PROF. DR. H. YUDHA BHAKTI A, S.H., M.H.
ANGGOTA TIM PROMOTOR

ABSTRAK

Disertasi ini berjudul Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan Undang-undang Dasar 1945. Masalah pokok penelitian ialah : (1) Bagaimanakah kedudukan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia sesudah terjadinya perubahan kedua UUD 1945? (2) Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi kedudukan, tugas, dan fungsi kepolisian Negara Republik Indonesia?

Metode Penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif, metode sejarah dan metode perbandingan. Dengan sumber data adalah data skunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier (penunjang). Data yang terkumpul dianalisis dengan pendekatan yuridis normatif berdasarkan metode analisis kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa *pertama*, Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 tidak secara tegas menetapkan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia, namun dalam Bab III UUD 1945 dan Bab XII, menunjukkan bahwa kedudukan kepolisian sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara berada di bawah Presiden yang menjalankan fungsi penegakan hukum dalam kerangka *Criminal Justice System*. *Kedua*, Perkembangar ketatanegaraan Republik Indonesia sejak ditetapkannya Perubahan UUD 1945 secara konstitusional telah terjadi perubahan rumusan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia sesuai dengan fungsinya masing-masing. *Ketiga*, Faktor-faktor yang berpengaruh berkenaan dengan kedudukan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dapat diklasifikasi sebagai berikut (a) faktor sejarah (b) faktor budaya (c) faktor pendidikan (d) faktor anggaran dan (e) faktor teknologi. Selain itu juga dipengaruhi oleh lingkungan strategik yang terus berkembang, baik kecenderungan global, regional maupun nasional yang menyebabkan tuntutan perubahan berbagai bidang termasuk institusi Polri dalam mengantisipasi berbagai perkembangan secara profesional.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, direkomendasikan bahwa Setelah berlakunya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, maka kedudukan polri sebagai badan yang otonom dan mandiri sehingga proses pemberdayaan kepolisian harus dilaksanakan secara bertahap dengan melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga-lembaga lain baik dalam kerangka Criminal Justice System (CJS), lembaga pemerintah lainnya maupun organisasi internasional terutama dalam menghadapi globalisasi maka diharapkan kepolisian Negara Republik Indonesia harus meningkatkan kemampuan dalam melaksanakan fungsinya sebagai alat negara penegak hukum, pelindung, pelayan, pembimbing dan pengayom masyarakat memiliki profesionalisme yang disesuaikan dengan spesialisasi dan diferensiasi tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.

ABSTRACT

The Position and Function of The State Police of the Republic of Indonesia In The State Structure System Based on The 1945 Constitution. The main problems of this study are 1) How are the position and function of the state police of the republic of Indonesia after the second amendment of the 1945 Constitution? 2) What factors affect the position, duties and function of the state police of the republic of Indonesia?

The methods of study used are the normative legal research, the historic method and the comparative method. With as data resources, secondary data consisting of primary law material, secondary law material and tertiary law material (support). Data collected was analyzed by the normative juridical approach based on the qualitative analysis method.

The study results indicate that firstly, the State Structure System of the Republic of Indonesia as regulated in the 1945 Constitution do not distinctly settle the position of the state police of the Republic of Indonesia, but in chapter III and chapter XII of the 1945 Constitution, it is indicated that the position of the police as a part of the state government system subordinates the president in running its law enforcement function in the criminal justice system. Secondly, an administrative development of the 1945 Constitution, constitutionally has experienced a change in the function of task formulation and the part of the state police of the Republic of Indonesia and the separation of the Indonesian National Army with the State Police of the Republic of Indonesia in line with its respective part and function. Thirdly, factors of affect concerning the position and function of the state police of the Republic of Indonesia, that can be classified into the following : a) historical factors, b) cultural factors, c) educational factors, d) budgeting factors and e) technology factor. Based it is also affected by strategic environments continually developing , either global, regional or national tendencies. Which cause changes requirements in various fields including the police institution of the Republic of Indonesia in anticipating various developers professionally.

Based on these study results, it is recommended that after the being in effect of law No. 2 of 2002, the position of State police of the Republic of Indonesia become an autonomous and independent body, so that the police empowerment process is done gradually, coordinating and cooperating with other institutions either in the framework of Criminal Justice System (CJS), other governmental institutions or international organizations particularly in facing globalization, it is expected that the State Police of the Republic of Indonesia increases its potential in running its function as an instrument of a law enforcement state, protector, servant, guide and safeguard of the community, with professionalism conforming to specialization and differentiation of the duties of the State Police of the Republic Indonesia.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat *Allah Subkhanahu wata'ala*, atas rahmat dan karunia-Nyalah sehingga penelitian dan penulisan disertasi ini dapat selesai. Materi muatan disertasi ini berkaitan dengan kedudukan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945.

Hasil penelitian ini, secara teoritis diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dalam bidang hukum ketatanegaraan, khususnya menyangkut kedudukan dan fungsi kepolisian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Secara praktis, dari penelitian ini diharapkan dapat meletakkan secara tepat kedudukan dan fungsi kepolisian dalam sistem ketatanegaraan di dalam negara Indonesia yang berdasar atas hukum. Di samping itu juga berupaya untuk meletakkan landasan-landasan dan indikator-indikator untuk pembangunan materi hukum, lembaga-lembaga hukum dan aparatur hukum, terutama untuk pembangunan materi hukum yang mengatur kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945.

Penelitian ini dapat diselesaikan dalam bentuk naskah disertasi ini, tidak terlepas dari bimbingan dan pengarahan yang terus-menerus dari Tim Promotor, yang terdiri dari *Bapak Prof. DR. H.R. Sri Soemantri Martosocwignjo, S.H.* selaku Ketua, *Bapak Prof. DR. H. Satjipto Rahardjo, S.H.* dan *Bapak Prof. DR. H. Yudha Bhakti Ardhiwisastra, S.H., M.H.*, masing-masing sebagai *Co-Promotor*. Penulis

haturkan ucapan terima kasih setulus-tulusnya kepada Tim Promotor, yang senantiasa meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, pengarahan, nasihat, dan dorongan untuk menyelesaikan penulisan disertasi ini. Terima kasih juga kepada Tim Promotor atas bantuan fasilitas dan bahan-bahan bacaan pribadi ketiga beliau tersebut. Atas kebaikan yang dengan penuh kasih sayang dan jiwa kebabakan Tim Promotor, penulis tidak mampu membalasnya, kepada Allah SWT jualah do'a penulis panjatkan semoga selalu melimpahkan rahmat-Nya.

Penyelesaian penelitian dan penulisan disertasi ini juga tidak terlepas dari bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Untuk itu melalui kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Rektor/Ketua Senat dan Sekretaris Senat Guru Besar Universitas Padjadjaran, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan di Universitas Padjadjaran.
2. Direktur, Para Asisten Direktur, Koordinator S-3 Bidang Ilmu Hukum, Para Staf Pengajar dan Karyawan Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, khususnya kepada *Bapak Prof. H.A. Djadja Saefullah, S.Sos., M.A., Ph.D.* selaku Direktur dan *Ibu Prof. DR. Kusdwiratri Setiono, S.Psi.* sebagai Asisten Direktur I, *Bapak Prof. DR. Oktap R. Madkar, Ir.* sebagai Asisten Direktur III, dan *Bapak Prof.DR. M. Daud Silalahi, S.H.* sebagai Koordinator S-3 Ilmu Hukum, yang telah memberikan kemudahan dan fasilitas dalam melakukan penelitian, serta selalu memberikan dorongan semangat dalam menyelesaikan pendidikan.

3. Irjen Pol Drs. Sutanto, Kapolda Propinsi Jawa Timur, yang telah memberikan izin kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan dan selalu memberikan dorongan semangat kepada penulis.
4. Tim Penelaah disertasi ini, *Bapak Prof. DR. H. Ateng Syafrudin, S.H., Bapak Prof. DR. H. Lili Rasjidi, S.H., S.Sos., LL.M, Bapak Prof. DR. M.Daud Silalahi, S.H., Bapak Prof. DR. Rukmana Amanwinata, S.H., M.H., dan Bapak Prof. DR. B. Arief Sidharta, S.H.*, yang telah bersedia sebagai penelaah dan penguji disertasi ini. Juga kepada *Bapak Prof. DR. H. R. Ojje Salman, S.H.*, dan *Bapak Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si.*, yang telah bersedia menjadi oponen guru besar lain dalam ujian disertasi ini.
5. Sespim Polri yang telah mempermudah penulis untuk mendapatkan bahan-bahan untuk penyusunan disertasi ini.
6. Adinda sekaligus sahabat setia, *H. La Ode Husen, S.H., M.H.* dan *Husni Jalil, S.H., M.H.* yang tidak henti-hentinya memberikan motivasi kepada penulis dalam rangka penyelesaian disertasi ini.
7. Terima kasih khusus disampaikan kepada *Yang Mulia Ayahanda Abdul Radjab (Alm), Ibunda Maryati*, serta Kakak-kakakku dan Adik-adikku semua yang telah memberikan semangat dengan disertai do'a sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan.

Akhirnya penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada isteri tercinta *Adinda Hj. Ida Nurini* dan ketiga anakku *Luthfiah Rahmi, Luluk Rahmaningrum* dan *Farih Romdoni Putra*, yang telah bersedia rela hidup serba kekurangan menemani suami/ayahnya

menyelesaikan pendidikan. Dalam kesempatan ini izinkanlah ayah menyampaikan permohonan maaf yang sebesar-besarnya atas kurangnya perhatian dan kasih sayang sebagai suami/ayah selama ini.

Di atas segala-galanya terima kasih kepada Allah SWT jualah segalanya dilimpahkan. Akhirulqalam semoga Allah SWT membalas budi baik Bapak, Ibu dan Saudara-saudara semua, Amin.

Bandung, 8 Oktober 2002.

Untung S. Radjab



DAFTAR ISI

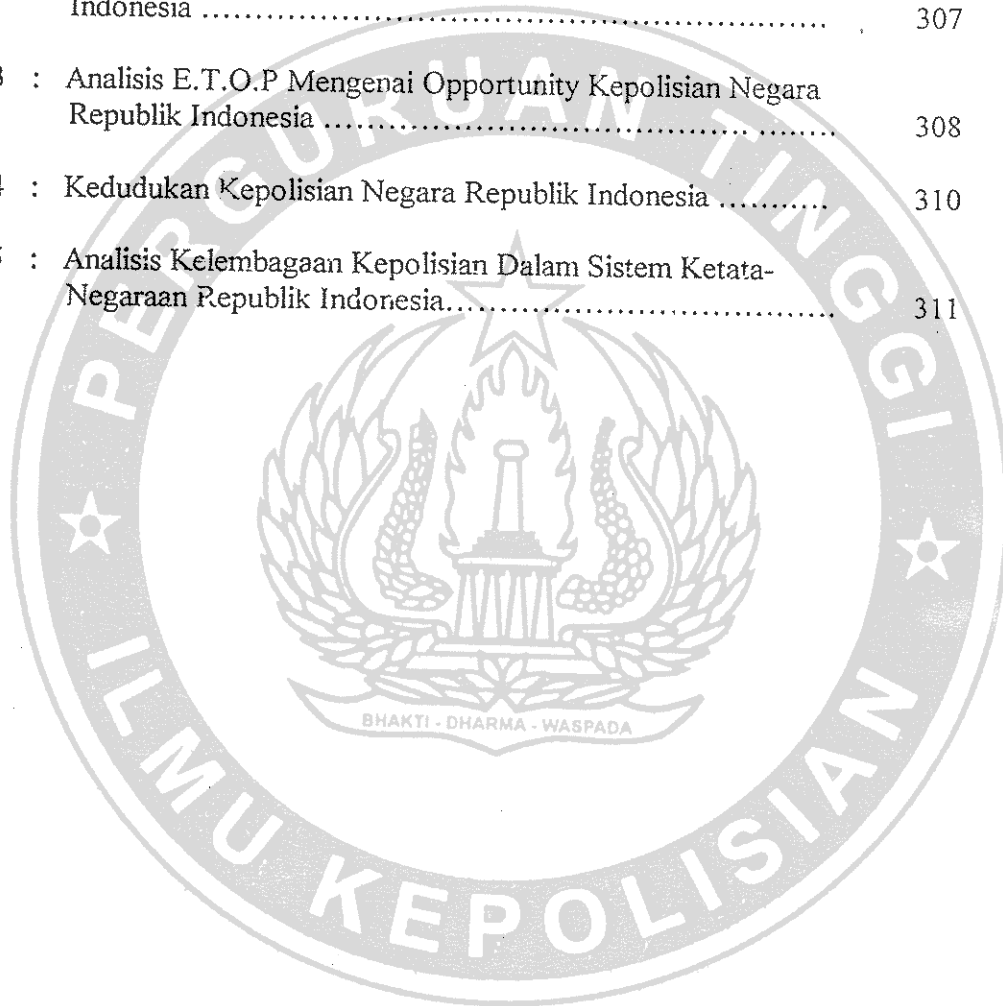
	Halaman
DAFTAR KATA KUNCI	iii
DAFTAR PUSTAKA	iv
A PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR SINGKATAN.....	xiv
I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Identifikasi Masalah	13
1.3. Tujuan Penelitian	13
1.4. Kegunaan Penelitian	14
1.5. Kerangka Penikiran	15
1.5.1. Teori atau Konsep Negara Hukum.....	18
1.5.2. Pembagian atau pemisahan Kekuasaan	26
1.5.3. Sistem Kepolisian Dalam Sistem Ketatanegaraan	35
1.6. Metode Penelitian	40
1.6.1. Tipe dan Metode Pendekatan.....	40
1.6.2. Teknik Pengumpulan Data	42
1.6.3. Analisis Data.....	43
3 II TEORI-TEORI YANG MENJADI LANDASAN PEMBAHASAN KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN.....	44
2.1. Teori Negara Hukum.....	44
2.1.1. Penegasan Pemakaian Istilah	44
2.1.2. Paham-paham Negara Hukum.....	50
2.1.2.1. Negara Hukum Paham Anglo Saxon	50
2.1.2.2. Negara Hukum Paham Eropah Kontinental.....	58
2.1.2.3. Konsep Negara-negara Komunis.....	69
2.1.2.4. Konsep “Negara Hukum” di Indonesia.....	71
2.2. Teori Pemisahan Kekuasaan	83

2.2.1. Beberapa Identifikasi Pengertian Pemisahan kekuasaan..	83
2.2.2. Konsep John Locke dan Montesquieu.....	86
2.2.3. Pembagian Kekuasaan	94
2.2.4. Pembagian Fungsi Pemerintahan	99
BAB III PERKEMBANGAN KEPOLISIAN DALAM SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA.....	108
3.1. Periode Sebelum Kemerdekaan	108
3.1.1 Masa Beberapa Kerajaan Sebelum Penjajahan	108
3.1.2. Masa Pejajahan Belanda.....	112
3.1.2.1. Masa VOC (1602-1799)	122
3.1.2.2. Fungsi Kepolisian Pada Zaman Hindia Belanda (1800-1942).....	124
3.1.3. Kepolisian Masa Pendudukan Jepang.....	135
3.2. Periode Setelah Kemerdekaan.....	144
3.2.1. Periode Revolusi Fisik (1945-1949).....	144
3.2.2. Periode Konstitusi RIS (1949-1950)	155
3.2.3. Periode Demokrasi Parlementer (1950 – 1959)	164
3.2.4. Periode Demokrasi Terpimpin (1959 – 1965)	173
3.2.5. Periode Orde Baru (1966 -- 1998)	182
BAB IV PERBANDINGAN LEMBAGA KEPOLISIAN DI BEBERAPA NEGARA	195
4.1. Kepolisian Negara Belanda.....	195
4.1.1. Tinjauan Umum.....	195
4.1.2. Struktur Organisasi Kepolisian.....	197
4.2. Kepolisian Republik Rakyat Cina	205
4.2.1. Tinjauan Umum	205
4.2.2. Kedudukan dan Fungsi Kepolisian RRC.....	207
4.2.3. Struktur Kepolisian Republik Rakyat Cina	212
4.3. Kepolisian Nasional Taiwan.....	220
4.3.1. Tinjauan Umum	220
4.3.2. Kedudukan dan Fungsi Administrasi Kepolisian	222
4.4. Kepolisian Nasional Korea	229
4.4.1. Tinjauan Umum.....	229
4.4.2. Struktur Kepolisian Republik Korea	235
4.4.3. Kedudukan dan Fungsi Kepolisian	238
4.5. Kepolisian Nasional Philipina.....	242
4.5.1. Tinjauan Umum	242
4.5.2. Komisi Kepolisian	244
4.5.2.1. Kedudukan dan Fungsi Komisi Kepolisian	245
4.5.2.2. Syarat-syarat Anggota Komisi Kepolisian	248
4.5.2.3. Struktur Komis Kepolisian	249
4.5.3. Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Nasional Philipina.	252

BAB V KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN ...	265
5.1. Kedudukan Kepolisian Dalam Negara Indonesia	265
5.2. Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia.....	287
5.3. Analisis Tentang Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia	297
5.4. Pembangunan Kepolisian Masa Depan.....	319
5.5. Faktor-Faktor Berpengaruh Terhadap Fungsi dan Kedudukan Kepolisian	325
5.5.1. Kecenderungan Global.....	325
5.5.2. Kecenderungan Regional	327
5.5.3. Kecenderungan Nasional	329
5.6. Hubungan Kepolisian Dengan Kejaksaan.....	332
5.6.1. Hubungan Dalam Penegakan Hukum	338
5.6.2. Sistem Pertanggungjawaban dan Pengawasan Kepolisian Negara Republik Indonesia	344
5.6.3. Diskresi Kepolisian.....	354
5.6.4. Pertanggungjawaban Institusi dan Individu.....	356
5.6.5. Pertanggungjawaban Diskresi Kepolisian	358
5.7. Hubungan Polisi Dengan Tentara Nasional Indonesia (TNI)...	362
5.8. Kepolisian Dalam Sistem Otonomi Daerah	365
5.9. Fungsi Kepolisian dan Hak Asasi Manusia.....	374
BAB VI PENUTUP.....	403
6.1. Kesimpulan	403
6.2. Saran-Saran	404
DAFTAR PUSTAKA	405
DAFTAR INDEX	417

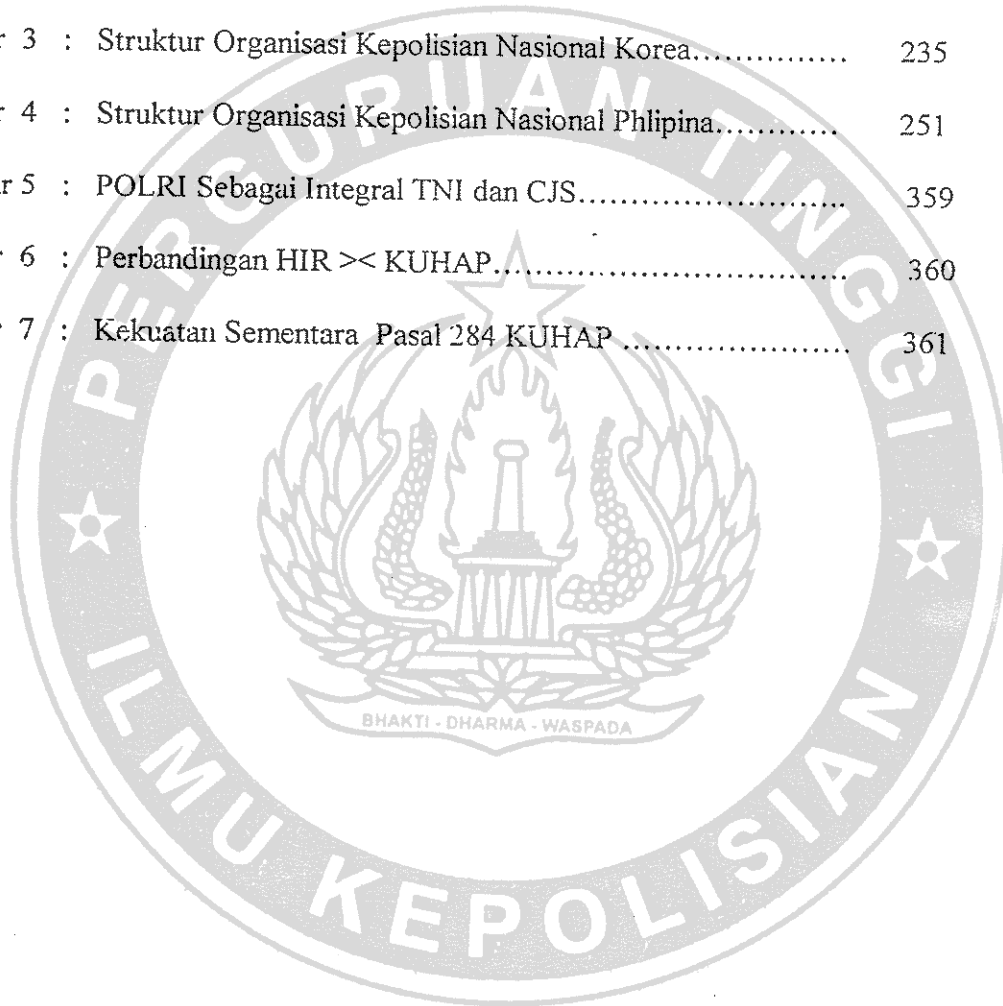
DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 : Masa Jabatan Anggota Kepolisian Negara Philipina	257
Tabel 2 : Analisis SAP Terhadap Potensi Kepolisian Negara Republik Indonesia	307
Tabel 3 : Analisis E.T.O.P Mengenai Opportunity Kepolisian Negara Republik Indonesia	308
Tabel 4 : Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia	310
Tabel 5 : Analisis Kelembagaan Kepolisian Dalam Sistem Ketata-Negaraan Republik Indonesia.....	311



DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 : Bagan Penggunaan Landasan Teori	105
Gambar 2 : Struktur Organisasi Kepolisian Republik Rakyat Cina.....	217
Gambar 3 : Struktur Organisasi Kepolisian Nasional Korea.....	235
Gambar 4 : Struktur Organisasi Kepolisian Nasional Philipina.....	251
Gambar 5 : POLRI Sebagai Integral TNI dan CJS.....	359
Gambar 6 : Perbandingan HIR >< KUHAP.....	360
Gambar 7 : Kekuatan Sementara Pasal 284 KUHAP	361



DAFTAR SINGKATAN



ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AD	: Angkatan Darat
AK	: Angkatan Kepolisian
AKN	: Administrasi Kepolisian Nasional
AKRI	: Angkatan Kepolisian Republik Indonesia
AKPT	: Administrasi Kepolisian Propinsi Taiwan
AL	: Angkatan Laut
APRI	: Angkatan Perang Republik Indonesia
AS	: Amerika Serikat
AU	: Angkatan Udara,
BB	: Binclands Bestuur
BPK	: Badan Pemeriksa Keuangan
CADEK	: Catur Darma, Eka Karma
CIB	: Criminal Investigation Bureau
CPM	: Corps Polisi Militer
CPU	: Central Police University
DEPADAGRI	: Departemen Dalam Negeri
DKN	: Djawatan Kepolisian Negara
DKN	: Departemen Kepolisian Nasional
DPA	: Dewan Pertimbangan Agung
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat

DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRS	: Dewan Perwakilan Rakyat Sementara
HAM	: Hak Asasi Manusia
HIR	: Herziene Indonesisch Reglement
INP	: Integrated National Police
KAMTIBMAS	: Keamanan dan Ketertiban Masyarakat
KAPOLRI	: Kepala Polisi Republik Indonesia
KDKN	: Kekuasaan Dinas Kepolisian Negara
KDN	: Kementerian Dalam Negeri
KKI	: Kerjasama Kepolisian Internasional
KKN	: Kepala Kepolisian Negara
KLPD	: Korps landelijke politiediensten
KMB	: Konferensi Meja Budar
KGTI	: Komando Operasi Tertinggi
KOTI PEMIRBAR	: Komando Tinggi Pembebasan Irian Barat
MA	: Mahkamah Agung
MABAK	: Markas Besar Kepolisian
MENHAMKAM	: Menteri Pertahanan dan Keamanan
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
NCIPC	: National Committee on International Police Co-operation
NGO	: Nongovernment Organization
NICA	: Nederland Civil Administrasi

NIT	: Negara Indonesia Timur
NPA	: National Police Administration
NPA	: Nation Police Agency
NPD	: National Police Departement
NPI	: Netherland Police Institute
NST	: Negara Sumatera Timur
PAMSWAKARSA	: Pengamanan Swakarsa.
PANGAB	: Panglima Angkatan Bersenjata
PANGAK	: Panglima Angkatan Kepolisian
PC	: Phillipine Constabulary
PEMDA	: Pemerintah Daerah
PETA	: Pembela Tanah Air
PDRI	: Pemerintahan darurat Republik Indonesia
PLEB	: People's Law Enforcement Board
PNP	: Police National of Phillipine
POLRI	: Polisi Republik Indonesia
POLSUS	: Polisi Khusus
PPKI	: Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PPM	: Pusat Pemerintahan Militer
PPNS	: Penyidik Pegawai Negeri Sipil
PPT	: Pemerintah Propinsi Taiwan
PTIK	: Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian

RENSTRA	: Rencana Strategis
RIS	: Republik Indonesia Serikat
RRC	: Republik Rakyat Cina
SCIPC	: Steering Committe on International Police Co-operation
SDM	: Sumber Daya Manusia
SEBA	: Sekolah Bintara
SECAPA	: Sekolah Calon Perwira,
SELAPA	: Sekolah Lanjutan Perwira
SETA	: Sekolah Tamtama
TPC	: Taiwan Police College
UUD	: Undang Undang Dasar
UUDS	: Undang Undang Dasar Sementara



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah Negara Hukum ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 setelah perubahan ketiga¹. Hal ini berarti bahwa di dalam negara Republik Indonesia segala sesuatu atau seluruh aspek kehidupan diselenggarakan berdasarkan atas hukum. Dengan demikian hukum harus menjadi titik sentral orientasi strategis sebagai pemandu dan acuan semua aktivitas dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Agar supaya hukum ditaati baik oleh individu maupun secara kelompok, maka diperlukan adanya institusi-institusi yang dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan dalam bidang penegakkan hukum, salah satu diantaranya adalah lembaga kepolisian.²

Dengan kata lain, guna mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum, selain diperlukan norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan, juga diperlukan aparat pengemban dan penegak hukum yang profesional, berwibawa, dan didukung oleh sarana dan prasarana. Oleh karena itu, setiap negara hukum memiliki aparat penegak hukum, termasuk kepolisian yang

¹ Lihat Perbandingan Naskah lengkap UUD 1945 setelah perubahan ketiga tahun 2001 dan naskah Rancangan Perubahan UUD 1945 sesuai dengan lampiran Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/2001, Sekretariat MPR-DPR, Jakarta, 2002, hlm. 1. Pernyataan negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*), sebelumnya ditemukan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 sebelum perubahan.

² Untung S. Radjab, *Polisi yang Elegan*, Intermedia Publishing, Makassar, 2000, hlm. 22.

secara universal mempunyai tugas dan fungsi menjaga ketertiban masyarakat. Keberadaan institusi kepolisian dalam kehidupan masyarakat harus dapat mewujudkan hukum dalam kenyataan, menjamin kepastian hukum, dan keadilan, sehingga memegang peranan penting dalam mewujudkan negara hukum. Baik buruknya citra suatu negara hukum turut ditentukan oleh kinerja kepolisian negaranya.

Eksistensi kepolisian negara Republik Indonesia ditegaskan di dalam beberapa ketentuan atau dokumen kenegaraan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai *alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat, serta menegakan hukum.* (kursif penulis).³

Berdasarkan konstruksi tersebut dapat diketahui bahwa ada tiga dimensi yang melekat pada Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu sebagai alat negara,⁴ pelindung/pengayom/pelayan masyarakat, dan penegak hukum.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, memperluas dimensi yang terkait dengan keberadaan kepolisian negara Republik Indonesia, yang dirumuskan sebagai berikut:

³ Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 setelah perubahan kedua tahun 2000, dalam Persandingan Naskah..., *op. cit.*, hlm. 26.

⁴ Tentang atribut "alat negara" lihat juga Pasal 2 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Kepolisian Negara RI, dalam Kumpulan Ketetapan MPR, Pustaka Setia, Bandung, 2000, hlm.252, Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI, *op.cit.*, hlm. 260, dan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang *Kepolisian Negara Repubiik Indonesia*, Citra Umbara, Bandung, 2002, hlm. 5.

Bahwa keamanan dalam negeri merupakan syarat utama mendukung terwujudnya masyarakat madani yang adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Bahwa pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.⁵

Dengan demikian, selain tiga dimensi atribut yang diisyaratkan di dalam Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 hasil perubahan kedua Tahun 2000, Kepolisian Negara Republik Indonesia juga harus dipandang dalam kerangka pemeliharaan keamanan dan ketertiban dalam negeri dan dipengaruhi oleh faktor lingkungan sosial masyarakat.

Secara historis Kepolisian Negara RI mengemban misi “Bhayangkara⁶ Negara” yaitu lembaga penegakan hukum (*law enforcement*), memberikan perlindungan kepada masyarakat dari perlakuan yang melanggar hukum dan hak asasi manusia, dan bertanggung jawab atas keamanan dan ketertiban masyarakat.

Sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman, pada masa sekarang kepolisian sudah seharusnya mampu melakukan pembaharuan dalam berbagai bidang untuk mewujudkan jati diri Kepolisian Negara RI yang lebih profesional dan lebih dinamis guna menghadapi perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, kepolisian dituntut tidak hanya mampu

⁵ Lihat Konsideran menimbang huruf (a) dan (b) UU Nomor 2 Tahun 2002.

⁶ Istilah “Bayangkara” menunjukkan nama sebuah Pasukan Pengawal Raja Jayanegara (Kerajaan Majapahit) yang terdiri dari 15 (lima belas) orang dan dipimpin Gajah Mada. Lihat Anonimous, *Sejarah Kepolisian di Indonesia*, Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 6.

melakukan tugas dengan sebaik-baiknya tetapi sekaligus mampu membuktikan dirinya sebagai salah satu “alat negara” (bukan alat kekuasaan) yang bekerja senantiasa berdasar atas hukum.

Selain itu, Kepolisian Negara RI dewasa ini mutlak harus, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki wawasan kemasyarakatan yang luas, dilengkapi kemampuan managerial yang cukup, serta berjiwa kejujuran yang tinggi.

Selaku alat negara penegak hukum Kepolisian Negara RI dalam menjalankan tugas dan melaksanakan wewenangnya senantiasa menggunakan hukum sebagai alat utamanya. Hal ini berarti kepolisian harus selalu berpihak kepada hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, baik yang bersifat represif dalam kaitannya dengan proses peradilan pidana (*Criminal Justice System*), maupun yang bersifat preventif yang berupa bimbingan dan tindakan kepolisian yang bersifat administrasi. Kepolisian tidak boleh bersifat kebal hukum, karena selalu terikat kepada aturan-aturan hukum, prosedur-prosedur tertentu, dan dikontrol oleh hukum. Polisi juga harus tanggap terhadap kehendak umum dan bertanggungjawab kepada negara dan masyarakat.

Dalam pada itu, di satu sisi kedudukan kepolisian di Indonesia dewasa ini sangat dipengaruhi oleh ragam dan konfigurasi politik yang diterapkan dalam praktek kehidupan negara. Pada sisi lain, sebagai bagian dari masyarakat, kepolisian juga dipengaruhi oleh nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Artinya lingkungan normatif yang terbentuk dari

nilai-nilai yang dianut sebagai pandangan masyarakat sangat mempengaruhi kedudukan kepolisian.

Dengan kata lain, kedudukan dan fungsi kepolisian sangat rentan terhadap pengaruh faktor cara pandang masyarakat dan sistem ketatanegaraan atau corak pemerintahan yang dianut di Indonesia. Pada corak pemerintahan otoriter, kepolisian semata-mata merupakan alat kekuasaan atau perpanjangan tangan dari penguasa, sebaliknya pada corak pemerintahan yang demokratis, kepolisian merupakan sarana untuk melindungi dan mengayomi hak-hak asasi masyarakat.

Setiap negara hukum dapat dipastikan mempunyai perbedaan dalam mendudukan dan memfungsikan lembaga kepolisiannya. Bagi Indonesia kedudukan dan peran kepolisian mempunyai karakteristik sesuai dengan perjalanan sejarah bangsa. Kedudukan kepolisian mengalami pasang surut sejalan dengan pasang surutnya sejarah perjuangan bangsa, karena memang polisi menjadi bagian dari proses perjuangan bangsa Indonesia.⁷

Pada masa kerajaan di nusantara, fungsi kepolisian melekat pada fungsi yang bersifat sosial. Pada masa penjajahan Hindia Belanda fungsi kepolisian diabdikan untuk kepentingan pemerintah kolonial, dimana wewenang operasional kepolisian ada pada Residen dibantu oleh Asisten Residen, *rechtspolitie* dipertanggungjawabkan pada *procureur-generaal* (Jaksa Agung). Pada zaman Hindia Belanda terdapat bermacam-macam

⁷ Untung, S. Radjab, *loc. cit.*

bentuk kepolisian seperti polisi lapangan (*veldt politie*), Polisi Kota (*stadt politie*), Polisi Pertanian (*cultuur politie*), Polisi Praja (*bestuurspolitie*).⁸

Pada zaman pendudukan Jepang polisi memiliki kewenangan sebagai penyidik dan memimpin organisasi semacam Hansip yang disebut *Keibodan*. Pada masa ini Polisi mengenal kepolisian pusat dan kepolisian daerah.

Pada masa revolusi fisik, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertanggung jawab kepada Perdana Menteri dan berkedudukan di bawah Presiden. Fungsi kepolisian disatukan dengan Jawatan Kepolisian Negara dengan tugas mencakup penegakkan hukum, perlindungan masyarakat, termasuk melawan penjajah (polisi pejuang).

Pada masa setelah kemerdekaan kedudukan kepolisian terus mengalami perubahan di dalam tata pemerintahan hingga pada masa pemerintahan Orde Baru kepolisian RI merupakan bagian unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).

Kedudukan Kepolisian Republik Indonesia sistem ketetananegaraan dapat dilihat sejalan perkembangan dan pertumbuhan negara Indonesia yang dapat dilihat dan dikelompokkan ke dalam beberapa fase, yaitu :

Pertama, Periode Revolusi Fisik (Tahun 1945-1949). Setelah Proklamasi Kemerdekaan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada sidangnya hari kedua tanggal 19 Agustus 1945 memasukkan

⁸ Suparno, *Sejarah Perkembangan Kepolisian Dari Zaman Klasik – Modern*, Departemen Pertahanan Keamanan: ABRI, Pusat Sejarah ABRI, Jakarta, 1971, hlm. 1

kepolisian dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri, dengan demikian status Djawatan Kepolisian Negara (DKN) secara administratif mempunyai kedudukan yang sama dengan Dinas Polisi Umum pada masa penjajahan Belanda.⁹

Pada tanggal 21 Agustus 1945 di Surabaya, Komandan Kepolisian Istimewa Jawa Timur Inspektur Polisi Kelas I memproklamirkan kedudukan kepolisian yang berbunyi sebagai berikut : "*Ontoek bersatoe* dengan rakyat dalam perjoengan mempertahankan Proklamasi 17 Agoestoes 1945 dengan ini menyatakan Polisi sebagai Polisi Repoeblik Indonesia".¹⁰

Berdasarkan keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia tanggal 1 Oktober 1945, polisi kedudukannya terdapat dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri, di bawah Jaksa Agung dan Pemerintah Daerah (Pemda);

Pada tahun 1946 berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 11/SD/1946 tanggal 1 Juli 1946 status polisi menjadi Jawatan Kepolisian Negara namun dipimpin oleh Perdana Menteri. Tugas jawatan kepolisian ketika baru dibentuk hanya menangani masalah-masalah administratif. Lembaga ini tidak mempunyai hubungan komando vertikal dengan Propinsi-propinsi maupun kabupaten. Namun dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 11 tersebut beralih status menjadi jawatan tersendiri berada di bawah Perdana Menteri, dan dengan Penetapan

⁹ Anonimous, *Sejarah....., op. cit.*, hlm 45.

¹⁰ Moehammad Jasin, *Singa Pejuang, RI. PPKBI & Yayasan Citra Bangsa, Jakarta, 1998,*

Pemerintah tersebut kedudukan Kepala Kepolisian Negara (KKN) menjadi setingkat dengan Menteri.

Perkembangan selanjutnya pada tahun 1948 dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1948, yang menetapkan bahwa Polisi berkedudukan sebagai Jawatan Kepolisian Negara namun berada di bawah Presiden dan Wakil Presiden. Pada tahun 1949, dikeluarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1949, yang menetapkan kedudukan kepolisian dipimpin oleh Menteri Pertahanan sampai dengan pemulihan kedaulatan menjadi Republik Indonesia Serikat.

Kedua, Periode Demokrasi Liberal Republik Indonesia Serikat (Tahun 1949 – 1950). Pengakuan kedaulatan Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tanggal 27 Desember 1949 dicapai melalui perjuangan panjang yang disepakati dalam Konferensi Meja Bundar. Sebagai realisasi perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB), pada tanggal 19 Januari 1950 R.S. Soekarno menerima kepemimpinan Kepolisian RIS dari G. van Nes. Kedudukan kepolisian menurut Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 1950, dipimpin oleh Perdana Menteri dengan perantaraan Jaksa Agung. Sementara itu, pemeliharaan dan administrasi kepolisian berada di bawah Menteri Dalam Negeri yang bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS).

Pasal 51 Konstitusi RIS menyatakan bahwa pemerintahan yang berkenaan dengan pokok-pokok dalam lampiran UUD, semata-mata menjadi tugas dari aparat Pemerintah RIS. Oleh karena itu, semua hal yang

menyangkut penyelenggaraan pemerintahan yang tidak disebutkan dalam UUD RIS merupakan hak kekuasaan dari negara-negara bagian ciptaan Belanda. Dengan demikian penyelenggaraan Kepolisian sebagai salah satu komponen penyelenggaraan pemerintahan menjadi tanggung jawab sepenuhnya dari negara-negara bagian tersebut.

Hal ini mengakibatkan administrasi kepolisian menjadi kacau balau karena kepolisian yang seharusnya diorganisasikan secara sentral, menjadi dipecah-pecah disusun mengikuti struktur kepolisian Hindia Belanda pada Negara-negara bagian. Akan tetapi kepolisian negara-negara bagian ini kemudian menyatukan diri di bawah naungan konsitusi (UUD - RIS), hal ini menunjukkan ketidaksesuaian dengan kenyataan yang berlaku Pelaksanaan pekerjaan kepolisian dilaksanakan oleh Jawatan Kepolisian, disamping menyelenggarakan administrasi juga melaksanakan tugas operasi.

Wewenang kepolisian berdasarkan Pasal 51 UUD RIS adalah: "mengatur dan menjalankan tugas Polisi, bersangkutan dengan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintah Federal".

Pada tanggal 27 Januari 1950 dengan suatu Penetapan Perdana Menteri Nomor. 3/PM/1950, pimpinan Kepolisian diserahkan kepada Menteri Pertahanan dengan tujuan untuk memusatkan pimpinan Kepolisian dengan Tentara dalam satu tangan. Penyerahan pimpinan Kepolisian kepada Menteri Pertahanan tersebut merupakan langkah penyatuan potensi kekuatan bersenjata dalam menghadapi situasi keamanan pada saat itu, di mana

pemberontakan-pemberontakan dalam negeri merupakan kendala yang serius dalam membangun negara yang masih sangat muda.

Ketiga, Periode Demokrasi Parlementer (1950 – 1959). Pada tanggal 17 Agustus 1950 berakhir masa pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS) dan kembali pada bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Momentum politik ini ikut mempengaruhi keberadaan organisasi kepolisian yang disesuaikan dengan konstitusi negara. Bersamaan dengan itu disusunlah organisasi kepolisian untuk seluruh Indonesia kemudian dinamakan Jawatan Kepolisian Indonesia lalu berubah menjadi Jawatan Kepolisian Negara yang dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara (KKN).

Pada tanggal 3 Oktober 1950 dengan Penetapan Perdana Menteri Nomor 6/PM/1950, Pimpinan Kepolisian diserahkan kepada Wakil Perdana Menteri. Pada saat itu, tanggung jawab organisasi kepolisian kepada DPRS, akan tetapi tetap berada pada wewenang Perdana Menteri sebagai konsekuensi dari sistem pemerintahan parlementer.

Keempat, Periode Demokrasi Terpimpin (1959 – 1965). Periode ini ditandai dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dan kejadian ini telah mengakibatkan perubahan yang mendasar tentang struktur tata pemerintahan negara. Salah satu isi Dekrit tersebut adalah berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950, hal ini menunjukkan berakhirnya sistem pemerintah Parlementer.

Dalam hubungan dengan organisasi Kepolisian, maka keluarlah Surat Keputusan Presiden No 154/RI/1959 yang menetapkan sebutan Kepala

Kepolisian Negara berubah menjadi Menteri Muda Kepolisian yang memimpin Departemen Kepolisian. Selanjutnya berdasarkan Surat Edaran Menteri Pertama Nomor 1/MP/1959 tanggal 29 Agustus 1959 terjadi perubahan status Polisi menjadi Departemen Kepolisian dengan dipimpin oleh Menteri Kepolisian Kedudukan Kepolisian Negara RI semakin diperkuat dengan lahirnya Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang pokok-pokok Kepolisian, dengan kedudukan Kepolisian berada di bawah Departemen Kepolisian dan dipimpin oleh Menteri Kepolisian/Panglima Angkatan (Pangak).

Undang-undang Nomor 13 tahun 1961 berfungsi sebagai landasan yuridis bagi organisasi kepolisian. Dalam ketentuan umum undang-undang ini disebutkan bahwa Kepolisian Negara adalah alat negara penegak hukum yang terutama bertugas memelihara keamanan dalam negeri. Di samping itu disebutkan dalam Pasal 3 bahwa Kepolisian Negara adalah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, Pimpinan dan susunan Kepolisian Negara dilakukan oleh Departemen Kepolisian dan Presiden memegang kekuasaan tertinggi atau kepolisian negara.

Akibatnya, terjadi tarik menarik yakni pada satu sisi dikehendaki bahwa kepolisian negara adalah alat negara penegak hukum yang berada dibawah Departemen Kepolisian, namun di sisi lain dikehendaki adanya integrasi Kepolisian sebagai bagian dari ABRI.

Kelima, Periode Orde Baru (1966 – 1998). Kurun waktu ini ditandai dengan militerisasi terhadap kepolisian. Proses Militerisasi Kepolisian

merupakan penegasan kembali dari Penetapan Dewan Pertahanan tanggal 1 Agustus 1947 Nomor 112 tentang Militerisasi Kepolisian, yang selanjutnya dituangkan dalam Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 yang menjadi landasan yuridis keluarnya Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961. Sejak saat itu, kedudukan kepolisian sebagai bagian dari ABRI tidak dipersoalkan, bahkan pemerintahan rezim Orde Baru memperkuat dan mempertegas integrasi kepolisian ke dalam ABRI dengan beberapa ketentuan antara lain:

1. Keputusan Presiden Nomor 132 Tahun 1967 yang menyatakan bahwa ABRI terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Udara, Angkatan Laut, dan Angkatan Kepolisian;
2. Keputusan Presiden Nomor 79 Tahun 1969, yang menyatakan bahwa sebagai kekuatan HANKAMNAS tugas kewajiban kepolisian dilakukan melalui pendekatan social dan dalam bidang urusan keamanan nasional.
3. Undang-undang Nomor 20 Tahun 1982, yang mengisyaratkan bahwa Kepolisian RI merupakan unsur ABRI yang berada di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan.
4. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997, di dalam Pasal 5-nya menegaskan bahwa POLRI adalah unsur ABRI

Wacana untuk memposisikan Kepolisian Negara RI terus bergulir seiring dengan perputaran zaman. Tuntutan yang terjadi di dalam era reformasi kehidupan ketatanegaraan Indonesia berimbas pada tuntutan untuk mendudukan dan memfungsikan kepolisian secara tepat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut telah mendapat respon yang baik

pada aspek yuridis-konstitusional, dengan lahirnya Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000, Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000, perubahan Pasal 30 UUD 1945, dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002.

Dengan demikian, ternyata dalam perjalanan sejarah kedudukan kepolisian mengalami beberapa kali perubahan. Kedudukan kepolisian yang mengalami perubahan-perubahan adalah dalam upaya mendudukan dan memfungsikan kepolisian dalam posisi yang efektif.

Berdasarkan uraian di atas, maka Disertasi ini ditulis dengan judul *KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945.*

1.2. Identifikasi Masalah

1.2.1. Bagaimanakah kedudukan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia sesudah terjadinya perubahan kedua UUD 1945?

1.2.2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi kedudukan, tugas, dan fungsi kepolisian Negara Republik Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan menganalisis kedudukan kepolisian negara Republik Indonesia yang dalam sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, sehingga berpengaruh pada fungsi kepolisian menuju polisi yang mandiri dan profesional. Dengan konsepsi tersebut lebih lanjut diharapkan :

1.3.1. Menemukan dan menganalisis kedudukan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem Ketatanegaraan sesudah perubahan kedua UUD 1945.

1.3.2. Menemukan dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kedudukan dan fungsi kepolisian Negara Republik Indonesia;

1.4. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini, secara teoritis diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dalam bidang hukum ketatanegaraan, khususnya menyangkut kedudukan dan fungsi kepolisian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Secara praktis, dari penelitian ini diharapkan dapat meletakkan secara tepat kedudukan dan fungsi kepolisian dalam sistem ketatanegaraan di dalam negara Indonesia yang berdasar atas hukum. Di samping itu juga berupaya untuk meletakkan landasan-landasan dan indikator-indikator untuk pembangunan materi hukum, lembaga-lembaga hukum dan aparatur hukum, terutama untuk pembangunan materi hukum yang mengatur kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945.

1.5. Kerangka Pemikiran

Dalam rangka pembahasan lebih lanjut dan guna memberikan jawaban terhadap permasalahan di atas, dalam penelitian ini digunakan teori Negara Hukum dan teori Pemisahan Kekuasaan (pembagian kekuasaan) serta turunannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebagai landasan

analisis, dengan terlebih dahulu menjelaskan pengertian beberapa istilah yang dipergunakan berkenaan dengan judul disertasi.

Istilah kedudukan diartikan sebagai letaknya; tempatnya, tinggi rendah pangkat dalam jabatan; tingkatan; martabat; keadaan yang sebenarnya, tentang sesuatu perkara; status (keadaan atau tingkatan orang, badan, atau negara)¹¹. Kedudukan juga mempunyai arti sebagai level, peringkat, kedudukan sesuatu, khususnya dalam tatanan hirarkhis.¹²

Kata fungsi berasal dari bahasa latin "*functus*", berasal dari kata kerja "*fungtur*", yang artinya cara untuk melakukan (*to perform*), melaksanakan (*execute*), menjalankan (*administer*).¹³

Sjachran Basah memberikan pengertian: a) fungsi berarti tugas, *ambtwerking in het verband met het geheel*; b) fungsi berarti hubungan timbal balik antara bagian dan keseluruhan; c) fungsi berarti kerja atau *werking*.¹⁴

Padmo Wahyono, menyatakan bahwa fungsi adalah suatu pekerjaan yang tetap dalam organisasi, yang diselenggarakan atau diemban oleh seseorang, fungsi adalah tetap sedang pelakunya dapat berganti-ganti orangnya.¹⁵

¹¹ W.J.S. Purwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cet. Ke 6, Balai Pustaka, Jakarta, 1965, hlm. 215-216. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Cet. Ke 9 Balai Pustaka, Jakarta, 1997, hlm. 245.

¹² Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, Gramedia Utama, Jakarta, 1966, hlm. 53-54.

¹³ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Abridged Sixth Edition, St. Paul, MINN, West Publishing Co, hlm. 463-464 kata fungsi (*function*) diartikan bahwa ... *to perform, execute, administer*.

¹⁴ Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986, hlm. 18-19

¹⁵ Oetoyo Oesman dan Alfian (ed), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, BP7 Pusat, Jakarta, 1992, hlm.102

Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan fungsi adalah rangkaian kerja secara keseluruhan yang diemban oleh kepolisian sebagai aparat penegak hukum dalam sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945.

Fungsi kepolisian pada hakikatnya tersirat dalam Pembukaan UUD 1945 karena dalam alinea ke empat dinyatakan:

“Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”¹⁶

Istilah “Polisi” pada setiap negara diberikan arti yang berbeda-beda, karena masing-masing negara cenderung memberikan istilah menurut bahasanya sendiri atau kekuasaannya.

Di Inggris dikenal dengan istilah *Police*, selain itu juga dikenal istilah *constable* yang mengandung dua arti yaitu *police constable* sebutan untuk pangkat terendah di kalangan kepolisian dan *office of constable* yang berarti kantor polisi.¹⁷ Selain itu istilah *Police*, dalam bahasa Inggris mempunyai arti yang lain seperti dikemukakan oleh Charles Reith dalam bukunya *The Blind Eye of History* bahwa : “ *Police in the English language same to mean any kind of planning for improving or ordering communal existence* ”.¹⁸

¹⁶ Alinea ke IV Pembukaan UUD 1945

¹⁷ Sir John Moyan, *the Police of Britain*, terpetik lewat Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK), Yayasan Brata Bhakti dan Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 13.

¹⁸ *Ibid*,

Di Amerika dipakai istilah “*Sheriff*” yang sebenarnya berasal dari bangunan sosial Inggris. Di Jerman dikenal dengan istilah *Poliz* dan di Belanda dikenal istilah *Polizei* dan *Politie*.

Istilah Polisi dalam perkataan Yunani “*Politeia*” yang berarti seluruh pemerintahan negara kota. Sebagaimana diketahui bahwa istilah negara pada zaman Yunani Purba masih bersifat *Polis-polis* atau *The Greek State*, yaitu pada masa pertamanya merupakan suatu tempat di puncak suatu bukit, dan kemudian tempat tersebut dikelilingi dengan suatu benteng tembok untuk menjaga serangan musuh dari luar.¹⁹ Kota-kota yang dinamakan Polis pada jaman itu berarti polisi yang meliputi seluruh Pemerintahan negara kota²⁰.

Dalam *Encyclopedia Americana* dinyatakan bahwa *police* merupakan “*the branch of the criminal justice that has the specific responsibility of maintaining law and order combating crime within the society*.”²¹ Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa peranan polisi sangat erat kaitannya dengan sistem peradilan pidana dengan tanggung jawab yang khas yaitu pemeliharaan hukum dan ketertiban serta pemberantasan kejahatan dalam masyarakat.

Sebagai landasan teori dalam membahas tentang fungsi dan kedudukan kepolisian dalam sistem keketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945, adalah menggunakan konsep atau teori Negara Hukum dan

¹⁹ Sjachran Basah, *Ilmu Negara Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994, hlm. 54.

²⁰ Momo Kelana, *op cit*, hlm. 14.

²¹ *Encyclopedia Americana*, volume 22, Grolier Incorporated, 1983, hlm. 343.

Teori Pembagian atau Pemisahan kekuasaan, serta turunan teori-teori tersebut yang muncul dalam teori ketatanegaraan Indonesia.

1.5.1. Teori atau Konsep Negara Hukum

Konsep Negara Hukum (*rechtsstaat*) senantiasa dipertentangkan dengan konsep *machsstaat* (negara kekuasaan) atau dengan konsep *willkurstaat* (negara yang memerintah menurut kehendaknya sendiri, atau negara yang memerintah dengan sewenang-wenang). Konsep negara hukum (*rule of Law*, *rechtsstaat*), lahir sebagai upaya untuk membatasi dan mengatur kekuasaan. Gagasan negara hukum yang berkembang dengan istilah *rechtsstaat* (Jerman, Eropa Kontinental) dan *the rule of law* (Inggris, Anglo Saxon). Walaupun mempunyai latar belakang dan sifat yang berbeda, namun pada dasarnya mengarah pada sasaran yang sama, yaitu pengakuan dan perlindungan atas hak-hak dasar manusia.²²

Faham *rechtsstaat* mulai dikenal di Eropa sejak abad XIX²³ sedangkan faham *the rule of law* di kenal setelah A. V. Dicey menerbitkan bukunya tahun 1855 dengan judul *Introduction to the study of the law of the constitution*.²⁴ Faham *rechtsstaat* berkembang di negara Eropa Barat yang bertumpu pada sistem hukum kontinental

²² Philipus M. Hadjon, dalam Bagir Manan. (ed.) *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Hak-hak Asasi Manusia*, Kumpulan Tulisan dalam rangka 70 Prof. Dr. R.H. Sri Socmantri Martosoewignjo, Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 78.

²³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya. Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1997, hlm 72.

²⁴ *Ibid*,

yang disebut dengan *civil law*, sedangkan *the rule of law* menurut sistem hukum *Anglo Saxon* yang lebih dikenal dengan istilah sistem hukum *common law*, namun demikian, perbedaan kedua istilah tersebut tidak lagi dipermasalahkan.

A.V. Dicey dalam karyanya mengemukakan bahwa tiga unsur utama negara hukum adalah :

- a. Supremasi hukum (*supremacy of law*) artinya bahwa yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi di dalam negara adalah hukum (kedaulatan hukum);
- b. Persamaan dalam kedudukan hukum bagi setiap orang (*equality before the law*);
- c. Konstitusi itu tidak merupakan sumber dari hak-hak asasi manusia dan jika hak-hak asasi manusia itu diletakkan dalam konstitusi itu hanya sebagai penegasan bahwa hak asasi manusia itu harus dilindungi (*constitution based of individual rights*).²⁵

Istilah negara hukum yang dikenal dalam UUD 1945 yakni negara berdasarkan atas hukum lebih mengacu pada istilah *rechtsstaat*.

Immanuel Kant (1724 – 1804) dalam bukunya *Metaphysiche Anfangsgrude der Rechtslehre*, mengemukakan bahwa konsep negara hukum bersifat liberal. Pemikiran tentang negara hukum liberal timbul sebagai reaksi terhadap konsep *polizei staat* atau negara polisi. Dalam negara hukum liberal ini negara hanya berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan (*scherecht*

²⁵ Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1983, hlm. 161

polizei) sedangkan fungsi perekonomian atau kemakmuran (*wohlfart polizei*) diserahkan kepada rakyat.²⁶

Selanjutnya Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai perlindungan hak-hak individual, sedangkan kekuasaan negara diartikan secara pasif, dalam bertugas memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Konsep negara hukum dalam arti ini dikenal dengan sebutan *nachtwakerstaat*.²⁷

Dalam pertumbuhannya faham negara hukum yang dikemukakan oleh Kant mengalami perubahan dengan munculnya faham negara hukum kesejahteraan sebagaimana yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl dalam bukunya *Philosophie des Rechts*, yang menguraikan unsur-unsur utama negara hukum sebagai berikut:

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- b. Penyelenggaraan negara harus berdasarkan pada teori trias politica;
- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah harus berdasarkan undang-undang;

²⁶ Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995, hlm. 45-47

²⁷ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Hukum Islam Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 66.

d. Adanya peradilan administrasi negara.²⁸

Pada bagian lain F.J.Stahl mengemukakan konsepnya bahwa “setiap negara harus menjadi negara hukum”. Semboyan itulah yang sebenarnya menjadi daya pendorong perkembangan konsep negara hukum pada zaman moderen.

Dalam perkembangannya Paul Scholten mengemukakan unsur-unsur negara hukum yakni : (a) ada hak warga negara yang mengandung aspek, hak individu pada prinsipnya berada di luar wewenang negara dan pembatasan hak tersebut hanyalah dengan ketentuan undang-undang, berupa peraturan yang berlaku umum. (b) adanya tiga kekuasaan yang harus dipisahkan satu sama lain, yaitu kekuasaan pembentuk undang-undang, kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan mengadili.²⁹

Selanjutnya *International Commission of Jurist*, yang merupakan suatu organisasi ahli hukum Internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 sangat memperluas konsep *the Rule of Law* dengan menekankan apa yang dinamakan “*the dynamic aspects of The Rule of Law in the modern age*”, dan mengemukakan syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* sebagai berikut:

1. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan juga cara

²⁸ Padmo Wahyono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, In-Hill Co, Jakarta, 1989, hlm. 151

²⁹ Azhari, *op cit*, hlm. 45-49

- prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan kehakiman yang bebas;
 3. Pemilihan umum yang bebas;
 4. Kebebasan untuk menyatukan pendapat;
 5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
 6. Pendidikan Kewarganegaraan.³⁰

Dalam kepustakaan Indonesia istilah *rechtsstaat* atau *the rule of law* sering diterjemahkan dengan kata-kata negara hukum,³¹ (*rechtsstaat, government of law*).³² Sudargo Gautama, menggunakan istilah negara hukum sama dengan istilah *the rule of law* yang dipergunakan di Inggris.³³ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan bahwa di Inggris sebutan negara hukum adalah *the rule of law*, sedangkan di Amerika Serikat (AS) disebut sebagai *Government of Law*.³⁴

Sri Soemantri, banyak diilhami oleh pemikiran Eropa Kontinental mengemukakan bahwa secara teori ciri-ciri negara yang berdasarkan atas hukum sekurang-kurangnya ada 4 (empat), yaitu :

1. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak asasi manusia (dan warga negara);
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Dalam melaksanakan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasarkan hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis; dan

³⁰ *Ibid.*

³¹ O. Notohamidjoyo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 27

³² Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 72 Bandingkan dengan Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 13

³³ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1963, hlm.3 Lihat juga Sunaryati Hartono, *apakah The Rule of Law itu*, Alumni, Bandung, 1976, hlm. 35

³⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op cit*, hlm. 160

4. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan tugasnya merdeka, artinya, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.³⁵

Rumusan yang lebih sederhana, tetapi pada dasarnya mempunyai pengertian dan cakupan yang sama, Padmo Wahjono mengatakan bahwa pokok-pokok negara hukum, adalah:

- a. Menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan;
- b. Adanya suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis;
- c. Adanya suatu sistem tertib hukum; dan
- d. Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas.³⁶

Bagi Indonesia, ide negara hukum pertama kali dimuat dalam ketatanegaraan Hindia Belanda. Oleh karena itu, pada satu sisi disadari adanya pengaruh yang cukup besar dari Belanda, tetapi pada sisi lain ada kecenderungan nasional untuk mewujudkan negara hukum yang khas Indonesia (Negara Hukum Pancasila). Dalam kaitan ini, pada simposium tentang negara hukum Indonesia pada Tahun 1966, telah dirumuskan sifat negara hukum dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia, yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan.
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lain apapun.

³⁵ Sri Soemantri M. dalam Moh. Busyro Muqoddas, dkk., *Politik Hukum dan Pembangunan Nasional*. UII, Press, Yogyakarta, 1992, hlm 28, menyebutkan unsur-unsur terpenting negara hukum, dengan mengutip pendapat van Wijk.

³⁶ Padmo Wahjono, *Negara ...*, op. cit., hlm. 10

3. Legalitas, dalam arti hukum dalam semua bentuknya.³⁷

Berdasarkan konstelasi pemikiran-pemikiran di atas, dapat dilihat alur perkembangan konsep atau teori negara hukum berikut esensinya secara substansial.

Konsep negara hukum berkembang dalam tipe-tipe negara hukum, mulai dari tipe negara polisi (*polizei staat*) sampai dengan tipe negara kesejahteraan. (*Welfare State*). *Polizeistaat* atau negara polisi sudah ada sebelum Immanuel Kant mengemukakan tentang negara hukum liberal dan sudah dikenal sebagai tipe negara. Dalam bentuk negara polisi tersebut kedudukan raja di atas warga negaranya. Hubungan antara raja dengan warganya dapat dikatakan sepihak, dalam arti bahwa rajalah yang menentukan segalanya, rakyat tidak diikutsertakan untuk menentukan hubungan kedua belah pihak³⁸ Dalam tipe negara polisi sistem pemerintahan bersifat monarki absolut.

Dalam perkembangannya, tuntutan masyarakat menghendaki faham liberalisme itu tidak dipertahankan lagi, sehingga negara terpaksa campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat. Akibatnya, kedudukan negara sebagai penjaga keamanan dan ketertiban dalam tipe negara hukum formal atau negara hukum dalam arti sempit mengalami perubahan. Konsepsi-konsepsi tentang

³⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op. cit.*, hlm. 162.

³⁸ *Ibid.*

negara, berubah dari tipe negara *nachtwakerstaat* kepada negara kesejahteraan yang juga dikenal dengan sebutan *sociale rechtsstaat*.

Dalam negara hukum sosial (*sociale rechtsstaat*) menurut P. De Haan, negara atau pemerintah tidak hanya melakukan wewenang, tugas dan tanggungjawab menjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi memikul tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan sosial.³⁹

Tipe negara hukum kesejahteraan ini biasanya disebut dengan negara hukum dalam arti materil atau negara hukum moderen yang erat hubungannya dengan pengertian negara kesejahteraan modern atau *welfare state*.⁴⁰ Dalam negara kesejahteraan sekarang ini tugas pemerintah menyelenggarakan kepentingan umum menjadi sangat luas.

Selanjutnya dalam konsep negara hukum dalam arti luas pemerintah harus menjainin tegaknya hukum, dan menjamin terwujudnya tujuan hukum. Tertib hukum dimaksud adalah suatu kekuasaan negara yang berdasarkan atas hukum. Dalam pandangan J.H. A. Logemann, bahwa tertib hukum sama seperti tertib

³⁹ P. De Haan, Th. G. Drupssteen, en Fernhout, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Deel. I, Kluwer Deventer, 1986, hlm 15, mengemukakan bahwa "*de sterke uitbreiding van de overheidstaak, die geleid heeft tot een karakterverandering van het openbaar bestuur hangt samen met een nieuwe opvatting over wat de staat is en behoort te zijn. De Moderne staat is niet alleen rechtsstaat in de negetiende eeuwse zin, maar ook verzorgingsstaat of zo men wil – sociale rechtsstaat*".

⁴⁰ Donald A. Rumokoy dalam SI' Marbun, et.all, *Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 13

masyarakat, yang merupakan sesuatu keseluruhan yang saling berkaitan, karena hukum positif, yang ditemukan dengan jalan mengabstrakkan dari suatu keseluruhan, merupakan suatu pertalian norma-norma.⁴¹

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa esensi dari negara hukum adalah terwujudnya supremasi hukum sebagai salah satu sendi kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Dalam hubungan inilah hukum harus menampilkan perannya secara mendasar sebagai titik sentral kehidupan, baik perorangan, maupun masyarakat, termasuk lembaga-lembaga negara dan pemerintahan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

1.5.2. Pembagian atau Pemisahan Kekuasaan

Setiap kekuasaan mempunyai dinamika tersendiri, sebab siapapun pemegang kekuasaan tidak akan pernah puas pada satu tingkatan kekuasaan tertentu. Tingkatan kekuasaan yang paling tinggi adalah kekuasaan yang ada dalam negara.⁴² Selain itu kekuasaan selalu berbentuk piramida, karena dalam kenyataannya suatu kekuasaan tertentu lebih unggul dari pada yang lainnya, sehingga kekuasaan yang lebih kuat akan senantiasa menjadi subordinasi kekuasaan lainnya.⁴³ Dalam pada itu, seperti

⁴¹ J.H.A. Logemann, *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, Universitaire Pers, Leiden, 1846, terjemahan Makkatutu dan J.C. Pangkarego, *Suatu Teori Tentang Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru-von Hoeve, Jakarta, 1975, hlm. 31

⁴² A. Rahman Zainuddin, *Kekuasaan dan Negara*, Gramedia, Jakarta, 1992, hlm. 131.

⁴³ Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, Pustaka Gramedia Utama, 1993, hlm. 36.

dikemukakan oleh Lord Acton bahwa “*power tends to corrupt, sedangkan absolute power corrupt absolutely,*”⁴⁴ (kekuasaan cenderung disalahgunakan, sedangkan kekuasaan yang absolut kemungkinan besar disalahgunakan).

Kekuasaan negara yang menjelma dalam pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia, dan manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaannya tersebut. Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan tersebut, maka kekuasaan yang terdapat dalam negara harus dibatasi. Salah satu caranya melalui teori pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) yang lahir sebagai reaksi terhadap kekuasaan raja yang absolut.

Menurut Padmo Wahjono, cikal bakal pemikiran pembagian kekuasaan sudah ada sejak kehidupan masyarakat berbentuk persekutuan hukum yang disebut *staat* atau *state*. Ketika itu, persoalan kekuasaan negara dibahas berkisar pada, membentuk hukum, menerapkan hukum, dan menegakkan hukum.⁴⁵ Cabang-cabang kekuasaan negara tersebut berkembang menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.

Dari konsep atau inti pemikiran di atas, kemudian lahir teori pemisahan kekuasaan yang paling populer. Teori tersebut dikenal

⁴⁴ Sri Soemantri, *Upaya Mewujudkan Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Pidato Dies Natalis ke-40 Universitas Jayabaya, Jakarta, 1998, hlm. 6.

⁴⁵ Padmo Wahjono, dalam Moh. Busyro Muqoddas, *op.cit.*, hlm. 37-38.

dengan nama teori *Trias Politica* dari Montesquieie (1639 – 1755), yang dalam bukunya *L' Esprit des Lois* (1748). Seperti dikutip oleh Solly Lubis, menurut Trias Politika kekuasaan negara harus dibagi-bagi dalam tiga kekuasaan yang terpisah (*la separation des pouvoirs*). Ketiga kekuasaan tersebut adalah :

1. Kekuasaan membentuk UU (legislatif);
2. Kekuasaan menjalankan UU (eksekutif); dan
3. Kekuasaan mengadili (yudisial).⁴⁶

Menurut pemikiran Montesquieu, ketiga jenis kekuasaan itu terpisah satu sama lainnya, baik mengenai fungsi maupun mengenai organ yang menjalankan kekuasaan.⁴⁷ Jadi, secara mendasar ketiga lingkungan kekuasaan tersebut tidak boleh saling berhubungan dan mempengaruhi satu dengan yang lainnya.

Sementara itu, John Locke dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government*, juga membedakan kekuasaan dalam negara menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif.⁴⁸ Kekuasaan yudisial yang oleh Montesquieu dinyatakan sebagai kekuasaan tersendiri, maka oleh John Locke dimasukkan sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif, sebab kekuasaan yudisial dianggap sebagai pelaksanaan undang-undang.

⁴⁶ Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, hlm. 60.

⁴⁷ Ismail Sury, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Pradnja Paramita, Jakarta, hlm. 1.

⁴⁸ *Ibid.*

Selain untuk membatasi terpusatnya kekuasaan negara pada satu tangan, pembagian kekuasaan juga bertujuan untuk menjamin kebebasan politik (*political liberty*) anggota masyarakat atau warga negara. Dalam hal ini, Suwoto mengutip pendapat Jones,⁴⁹ yang menjelaskan sebagai berikut : *There can be no liberty when the legislative and the executive power are jointed in the same person or body of lords, because it to be feared that the monarch or body will make tyrannical laws* (Tidak akan ada kebebasan jika kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif digabungkan dalam orang atau badan penguasa yang sama, sebab dikhawatirkan bahwa penguasa atau badan negara akan membuat UU yang bersifat tirani).⁵⁰

Berdasarkan pendapat di atas terlihat bahwa apabila kekuasaan dalam negara dijalankan dengan cara-cara tirani, maka tidak akan ada kebebasan pada rakyat yang diperintah. Artinya terdapat hubungan antara kebebasan politik warga negara dengan kekuasaan yang bersifat tirani.

Bagir Manan mengemukakan bahwa agar hak-hak masyarakat terjamin, maka perlu penataan badan negara dengan cara memilah-milah badan pemerintah ke dalam berbagai cabang, sebab tanpa pemilahan maka tidak akan ada kebebasan.⁵¹

⁴⁹ Suwoto, *Tugas dan Tanggung jawab Kekuasaan Presiden*, Disertasi, Universitas Air Langga, Surabaya, 1990, hlm. 58.

⁵⁰ *Ibid*.

⁵¹ Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM-UNISBA, Bandung, 1995, hlm. 2.

Selanjutnya Montesquieu berpendapat bahwa, *when the legislative and executive power are united in the same person, or in the same body, there can be no liberty; because apprehensions may arise; lest the monarch or senate should enact tyrannical laws,* (Apabila kekuasaan legislative dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada kebebasan; sebab dapat muncul keprihatinan; kalau-kalau raja atau senat akan menjadikan Undang-undang yang bersifat tirani),⁵²

Jadi, teori Trias Politica merupakan suatu prinsip bahwa kekuasaan negara seharusnya tidak diserahkan kepada orang atau lembaga yang sama, supaya tercapai kehidupan bernegara yang baik dan dalam perkembangannya mengalami modifikasi dari *separation of powers* menjadi *division of powers* yang lebih menekankan fungsi daripada organ.⁵³

Ivor Jennings, sebagaimana dikutip oleh Ismail Suny, membedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Dalam arti materiil, pembagian kekuasaan dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya tiga bagian kekuasaan dalam negara, yaitu: legislatif, eksekutif, dan yudisial. Dalam arti inilah konsepnya disebut "pemisahan

⁵² *Ibid*,

⁵³ *Ibid*,

kekuasaan” (*separation of powers*). Sementara itu, dalam arti formal pemisahan kekuasaan tidak dipertahankan dengan tegas, maka sebaiknya disebut “pembagian kekuasaan” (*division of powers*).⁵⁴

Walaupun tidak dipisahkan atau dipertahankan secara tegas, hakikatnya tidak boleh menghilangkan esensi tujuan ajaran pemisahan kekuasaan untuk melindungi kebebasan politik rakyat.

Di negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan (*welfare state, social service state*) terjadi perluasan kekuasaan eksekutif tidak hanya sebagai pelaksana undang-undang. Menurut para ahli Hukum Administrasi Negara tugas dan fungsi pemerintahan dalam arti luas meliputi semua keputusan termasuk *Algemene verbindede voorschriften* (bersifat mengikat umum) ke dalamnya termasuk UU.⁵⁵ Dalam kaitan ini, Gabriel A. Almond memakai istilah *rule-making fuction* untuk menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang akhirnya mengikat masyarakat tidak hanya ditentukan oleh badan legislatif, sebutan eksekutif diganti dengan istilah *rule application function* dan untuk kekuasaan yudisial dipakai istilah *rule-adjudication fuction*.⁵⁶

Apabila dipelajari, imbangannya kekuasaan antara badan-badan kenegaraan tersebut tergantung pada corak demokrasi dan sistem

⁵⁴ Dalam Ismail Suny, *op.cit.*, hlm. 4.

⁵⁵ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Kebijakan*, Pidato Purna Bakti Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 21.

⁵⁶ Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 158.

pemerintahan negara yang bersangkutan. Di negara-negara barat dengan kecenderungan menganut sistem pemerintahan parlementer, perimbangan kekuasaan terletak pada titik berat kepada siapa kekuasaan negara itu dipusatkan. Di Belanda, lebih berat pada tangan legislatif, sedangkan di Perancis berpindah-pindah antara legislatif, dan eksekutif. Di Amerika Serikat titik berat kekuasaan pusat terletak pada tangan eksekutif, yaitu Kepala Negara dan di Inggris terpusat pada Perdana Menteri.

Selain pendekatan prinsip *Trias Politica*, terhadap jumlah kekuasaan atau fungsi-fungsi yang ada dalam negara, terdapat teori-teori lain, seperti teori Dwipraja dan Caturpraja. Pendekatan teori-teori tersebut lebih cenderung terletak dalam lapangan hukum administrasi negara.

Di dalam faham administrasi modern sekarang dianut pendirian bahwa bagaimanapun juga penyelenggaraan pemerintahan di dalam suatu negara dijalankan oleh dua golongan pemerintahan, yaitu golongan pemerintah yang menentukan tugas dan politik negara dan golongan pemerintah yang menyelenggarakan tugas yang telah ditentukan yaitu merealisasikan politik negara. Ruang lingkup yang pertama adalah lapangan yang menentukan tujuan, sedangkan yang kedua merealisasikan tujuan yang telah ditentukan. Pembagian seperti ini, dikenal dengan Dwipradja atau *dikhotomi*.

Berdasarkan konsep dikhotomi, kekuasaan pemerintahan dalam negara dapat terbagi dalam politik dan administrasi (*politiek en bestuur*) atau politik *als ethiek* dan *politiek als techniek*.⁵⁷ Kegiatan pemerintahan pada hakikatnya adalah merupakan kegiatan politik, maka kegiatan politik "*als ethiek*" menetapkan *staatsdoeleinden* (haluan negara), sedangkan kegiatan politik "*als techniek*" melaksanakan haluan negara.

Dengan mengikuti pemikiran dari Van Wijk dan W. Konijnenbelt, Maria Farida Indrati menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan negara (*uitvoering*) dapat mencakup pengertian mengeluarkan penetapan-penetapan yang berupa perbuatan-perbuatan nyata dan mengeluarkan peraturan-peraturan lebih lanjut (*gedelegeerde wetgeving*).

Menurut Jellinek pemerintahan mengandung dua pengertian, yaitu formal dan materil, pemerintahan dalam pengertian formal mengandung kekuasaan mengatur (*Verordnungsgewalt*) dan kekuasaan memutus (*Entscheidungsgewalt*), sedangkan pemerintahan dan unsur melaksanakan (*das element der Regering und das der Vollziehung*).⁵⁸

Apabila dikaitkan dengan konstruksi menurut UUD 1945, maka MPR yang mempunyai tugas menetapkan GBHN termasuk

⁵⁷ Soewarno Hidayaningrat, *Administrasi Pemerintahan dan Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta, 1983, hlm. 11.

⁵⁸ Dalam A. Hamid S. Attamimi, *op. cit.*, hlm. 18.

lembaga negara yang menjalankan politik "*als ethiek*", sedangkan Presiden menjalankan kegiatan politik "*als techniek*", karena melaksanakan haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR.

Sementara itu, teori Caturpradja (*viermachtenscheiding*) membagi kekuasaan dalam negara menjadi 4 (empat) macam. Sebagaimana yang dikemukakan oleh C. van Vollenhoven, dalam pengertian pemerintahan (*regering*) terkandung arti sebagai lembaga dan arti sebagai fungsi. Pemerintahan dalam arti luas terdiri atas empat fungsi, yaitu ketataprajaan (*bestuur*), pengaturan (*regeling*), keamanan (*politie*), dan peradilan (*rechtspraak*).⁵⁹

Tugas *bestuur* dalam negara hukum modern meliputi kekuasaan penyelenggaraan segala sesuatu yang tidak termasuk mempertahankan hukum secara *preventif*, mengadili, atau membuat peraturan. Oleh karena pemerintah modern turut serta secara aktif dalam kehidupan masyarakat, maka lapangan pekerjaan fungsi *bestuur* dapat disebut sisa lapangan pekerjaan (*bewindvoeren* atau teori sisa).

Undang-undang Dasar 1945 setelah terjadi perubahan tiga kali, tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan, akan tetapi menganut sistem pembagian kekuasaan. Dikatakan demikian, karena:

⁵⁹ C. van Vollenhoven, dalam Ateng Syafrudin, *Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD*, Tarsito, Bandung, 1982, hlm. 2.

1. UUD 1945 tidak memberikan batasan secara tajam, bahwa setiap lingkungan kekuasaan yang ada harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan.
2. UUD 1945 tidak membatasi kekuasaan dalam negara hanya terbagi ke dalam tiga bagian saja.

Dalam hal kelembagaan negara terlinat, UUD 1945 sebelum perubahan menetapkan 6 (enam) lembaga negara yang ada pada pemerintahan pusat, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA). Struktur dan sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 ke depan (hasil perubahan) nampaknya akan mengalami perkembangan, yang kemungkinan besar akan mendudukan dan memposisikan serta memfungsikan lembaga kepolisian negara sebagai sub-sistem dari sistem ketatanegaraan yang utuh.⁶⁰

1.5.3. Sistem Kepolisian Dalam Sistem Ketatanegaraan

Secara universal fungsi kepolisian merupakan bagian integral dari fungsi pemerintahan negara yang berbeda dengan fungsi militer. Organisasi kepolisian merupakan lembaga resmi yang diberi mandat untuk mengemban fungsi kepolisian yaitu memelihara ketertiban umum, perlindungan orang-orang (warga negara maupun orang

⁶⁰ Periksa Naskah Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, dalam matrik lampiran Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/2001 tentang *Pemugasan Badan Pekerja MPR*.

asing) dari keadaan bahaya atau gangguan serta tindakan-tindakan melanggar hukum.⁶¹

Fungsi kepolisian mencakup aspek *preventif* dan aspek *represif*. Aspek *preventif* diwujudkan dalam bentuk tugas pemeliharaan ketertiban dan mencegah terjadinya pelanggaran hukum, sedangkan aspek *represif* berupa tindakan kepolisian dalam menegakkan hukum. Kedua aspek fungsi kepolisian tersebut menjadi acuan dalam pengorganisasian tugas-tugas operasional kepolisian diberbagai negara. Berkenaan dengan fungsi kepolisian, van Vollenhoven dalam mengemukakan sebagai berikut:

De functie politie pogende te onleden aan de hand der practijk, komt men tot vijf hoofdrubrieken, die te zamen de heele politiefunctie schijnen te bestrijken:

- a. *het afwachtend 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 tot naleving van hun publieken plicht hetwelk kan geschieden zonder rechtelijke tusschenkomst;*
- e. *het verantwoord worden van wat bij dezen arbeid gedaan of nagelaten is.*⁶²

⁶¹ Bandingkan dengan Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor VII/MPR-PI/MPR/2000

⁶² C. van Vollenhoven, *Staatsrecht Overzee*, hlm.270 dalam Memet Tanumidjaja, *Perlukah Kementerian Keamanan Dalam Negeri dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Majalah Bhayangkara Nomor 3 Tahun 1, September 1950, hlm. 46. Juga Momo Kelana, *op. cit.*, hlm. 15.

Dengan demikian, jelas bahwa polisi merupakan aparatur pemerintahan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban memelihara ketertiban dan memberikan perlindungan terhadap setiap orang dalam negara. Oleh karena itu, lembaga kepolisian merupakan bagian dari kelembagaan negara, atau dengan perkataan lain kepolisian negara adalah sub-sistem dari keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara.

Terdapat sistem-sistem kepolisian di dunia atau di berbagai negara, yang pada dasarnya mengacu kepada:

- a. Sistem Anglo Saxon yang ditandai dengan pengaruh sistem Inggris, yang dapat ditemukan di Amerika Serikat dan di negara-negara bekas kolonial Inggris. Sistem kepolisiannya tidak dapat dilepaskan dari karakteristik sistem pemerintahan, sistem peradilan, dan persepsi masyarakat terhadap lembaga kepolisian.
- b. Sistem Eropa kontinental yang ditandai dengan pengaruh Jerman, Belanda, dan Perancis. Di negara-negara tersebut dan di negara-negara yang berada di bawah pengaruhnya akibat penjajahan, sistem kepolisian yang dikembangkan sangat terkait dengan perkembangan sistem peradilan pidananya;
- c. Sistem yang dianut oleh negara-negara yang sedang dalam proses mencari bentuk. Dalam hal ini, sistem kepolisian sangat dipengaruhi oleh perkembangan riil masyarakat dan kehidupan konfigurasi politik yang diterapkan. Pada umumnya terjadi tarik menarik kepentingan antara kepolisian itu sendiri dengan institusi-institusi lain yang bergerak dalam bidang penegakan hukum. Persoalannya dimana kepolisian akan ditempatkan dalam struktur atau sistem ketatanegaraan.⁶³

⁶³ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, terjemahan oleh Nirwono dan AE priyono, LPJES, Jakarta, 1990, hlm. 53-55.

Di dalam sistem kepolisian terdapat aspek-aspek yang secara universal berlaku di negara manapun. Secara filosofis, gambaran polisi adalah figur seseorang yang jujur, berintegritas, rajin, loyal, dan semua hal yang diharapkan oleh masyarakat. Polisi diharuskan memiliki kode etik dan filosofi yang harus dipatuhi secara profesional.

Kepolisian yang moderen akan berperan dan diperlukan dalam masyarakat yang memiliki atau mengembangkan watak *civil society*, tanpa perkembangan watak masyarakat yang demikian itu sulit untuk dapat membayangkan pertumbuhan ke arah polisi yang moderen. Dengan kata lain, munculnya polisi moderen berkaitan erat dengan sistem hukum (*administration of justice*) yang makin kompleks guna menghadapi berbagai tantangan kekerasan.⁶⁴

Sistem kepolisian yang berlaku umum tersebut perlu diuji kemungkinan aplikasinya dalam sistem Kepolisian Negara RI. Disadari bahwa ada perbedaan nilai-nilai dan filosofi dalam sistem ketatanegaraan, sistem pemerintahan, dan budaya, serta penegakan hukum di Indonesia. Oleh karena itu, harus dipahami bahwa walaupun banyak tujuan dan aspek pelaksanaan tugas kepolisian yang berlaku secara universal, namun aktualisasinya di Indonesia akan berbeda dengan di negara-negara lain.

⁶⁴ Satjipto Rahardjo dalam Eko Prasetyo, dkk, *Polisi, Masyarakat dan Negara*, Bigraf Publishing Bekerja Sama Dengan Sema Mahasiswa FH-UII, Jakarta, 1995, hlm. 43.

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia tercatat bahwa sistem kepolisian Negara Republik Indonesia pernah hidup berada di bawah konfigurasi politik yang sangat kuat, sehingga aspek-aspek universal yang berlaku dalam sistem kepolisian umum tidak dapat diterapkan dengan baik. Hal ini menimbulkan kesadaran yang menyeluruh pada berbagai kalangan komponen bangsa khususnya masyarakat luas, untuk menempatkan kembali kepolisian negara pada kedudukan dan fungsinya yang tepat sesuai dengan kelaziman karakteristik umum lembaga kepolisian.

Dewasa ini perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi terutama di bidang komunikasi dan transportasi membawa dampak terhadap sistem informasi, menjadikan dunia seolah-olah tanpa batas. Terkait dengan itu telah muncul isu-isu global yang sangat dominan, seperti tentang hak asasi manusia (HAM) dan demokratisasi. HAM dan demokratisasi ini telah mendorong berbagai kelompok masyarakat dan kekuatan sosial untuk menuntut berbagai perubahan kebijakan politik yang dinilai tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat. Hal ini pada gilirannya berpengaruh juga terhadap keberadaan dan berkiprahnya Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Oleh karena itulah, maka bangsa Indonesia telah bertekad untuk melaksanakan reformasi kepolisian, terutama untuk mendudukan dan memfungsikan kepolisian pada posisi yang tepat sebagai alat negara dalam bidang penegakan hukum dan

pengayoman pada masyarakat, bukan sebagai alat kekuasaan dan bukan sebagai unsur militer. Untuk itu, maka pada Tahun 1999 keluar Intruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1999 tentang langkah-langkah kebijakan dalam rangka pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia dari TNI.

Selanjutnya secara bertahap dilakukan langkah-langkah dalam rangka reformasi kepolisian RI dengan cara dipisahkan dari organisasi TNI dan dikeluarkan dari Departemen Pertahanan dan Keamanan. Selain itu, diikuti pula dengan pengaturan tentang peranan kepolisian dalam tata kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Secara konstitusional, pemisahan kepolisian dengan TNI ditegaskan dalam Pasal 30 UUD 1945 setelah perubahan kedua Tahun 2000, yaitu dalam ayat (4) disebutkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

1. 6. Metode Penelitian

1.6.1. Tipe dan Metode Pendekatan.

Penelitian ini pada dasarnya mencakup peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara pada umumnya dan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan Kedudukan dan

Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan UUD 1945. Oleh karena itu, berdasarkan sifatnya penelitian ini termasuk jenis penelitian deskriptif, karena pada dasarnya menggambarkan fenomena atau gejala yang berkenaan dengan kedudukan dan fungsi Kepolisian Negara RI.

Berdasarkan objek penyelidikan di atas, maka penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*legal research*),⁶⁵ yaitu penelitian untuk mengkaji kaedah dan asas hukum.⁶⁶ Oleh karena itu, metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif dan untuk menunjang akurasi data dipergunakan *metode atau pendekatan sejarah atau historis dan metode perbandingan atau komparatif*.⁶⁷

Penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk mengkaji mengenai arti dan maksud berbagai kaidah hukum yang berlaku mengenai Kepolisian Negara atau yang berkaitan dengan Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Berdasarkan UUD 1945.

Metode penelitian historis dipergunakan untuk mengkaji kaidah-kaidah hukum yang pernah berlaku mengenai dasar-dasar pemikiran,

⁶⁵ Rony Ilanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm. 10.

⁶⁶ Bagir Manan, *Penelitian di Bidang Hukum*, Jurnal Pusat Penelitian Perkembangan Hukum No. 1, UNPAD, Bandung, 1999, hlm. 4.

⁶⁷ Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi, PPS Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996, hlm. 42.

perkembangan atau latar belakang falsafah perundang-undangan yang mengatur tentang kepolisian negara.

Dalam evaluasi dan menemukan konsepsi yang tepat mengenai Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Ketetaneagaan sesuai dengan UUD 1945, perlu pula dikaji Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Negara pada beberapa negara lain. Untuk pengkajian ini perlu dipergunakan *metode perbandingan* seperti Sistem Kepolisian Belanda, Sistem Kepolisian Cina, Sistem Kepolisian Korea dan Sistem Kepolisian Philipina.

1.6.2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*), dengan menggunakan data sekunder, berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.⁶⁸ Selain itu, pengumpulan data juga dilakukan dengan menggunakan media elektronik melalui internet, guna diperoleh data yang berkaitan dengan kedudukan dan fungsi kepolisian.

Bahan hukum primer yang diteliti, berupa norma dasar atau kaidah dasar, peraturan dasar yaitu batang tubuh UUD 1945 dan Ketetapan-ketetapan MPR, peraturan perundang-undangan tentang Kepolisian Negara.

Adapun bahan hukum sekunder, bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang berupa hasil-hasil karya ilmiah ahli

⁶⁸ Soerjono Sockanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, 1990, hlm. 14-15.

hukum dan hasil-hasil penelitian hukum. Sedangkan bahan hukum penunjang (tertier), yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, yang berupa kamus dan Ensiklopedia.⁶⁹

Selanjutnya bahan hukum primer dan sekunder tersebut, dianalisis dengan ditunjang oleh berbagai informasi, baik dalam bentuk tabulasi data hasil penelitian Sekolah Staf Pimpinan Polri maupun wawancara dengan para ahli dalam bidang ilmu kepolisian dan memperoleh data dari Markas Besar Kepolisian Negara RI.

1.6.3. Analisis Data

Data yang diperoleh, baik dari bahan hukum primer, sekunder, tertier, serta informasi dari para ahli, dianalisis dengan dukungan teori Konsep Negara Hukum dan Teori Pemisahan Kekuasaan. Oleh karena itu analisis data dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yuridis yaitu analisis terhadap isi (*content analysis*).⁷⁰

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 15

⁷⁰ Sumadi Suryabrata, dalam Rukmana Amanwinata, *op.cit*, hlm. 89.

BAB II

TEORI-TEORI YANG MENJADI LANDASAN PEMBAHASAN

KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN NEGARA

DALAM SISTEM KETATANEGARAAN

2.1. Teori Negara Hukum

2.1.1. Penegasan Pemakaian Istilah

Sebelum perubahan ketiga, dalam Batang Tubuh UUD 1945 tidak terdapat istilah “negara hukum”, namun dalam Penjelasan UUD 1945 terdapat istilah “*negara berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat)*”. Setelah perubahan ketiga UUD 1945, yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, dalam Pasal 1 ayat (3), secara tegas disebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah *negara hukum*” (kursif-penulis).

Sebelum perubahan ketiga UUD 1945, dalam kepustakaan Indonesia sudah sangat lazim dengan pemakaian istilah “negara hukum”, sebagai terjemahan dari istilah dalam bahasa Belanda “*rechtsstaat*”.¹ Penggunaan istilah *rechtsstaat* juga terdapat dalam Penjelasan UUD 1945. Di negara-negara Eropah kontinental, terdapat penggunaan istilah yang berbeda-beda antara satu dengan negara lainnya. Di Perancis populer dengan pemakaian istilah *etat de droit*. Sementara di Jerman dan Belanda digunakan istilah yang sama yaitu

¹ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970, hlm. 27; Azhari, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, UI-Press, 1995, hlm. 30.

rechtsstaat. Istilah-istilah *etat de droit* atau *rechtsstaat* yang digunakan dalam paham Eropah Kontinental adalah istilah-istilah yang tidak terdapat padanan kata yang tepat dalam sistem hukum Inggris, meskipun ungkapan *legal state* atau *state according to law* atau *the rule of law* mencoba mengungkapkan suatu ide yang pada dasarnya sama.²

Dalam kepustakaan Indonesia penggunaan istilah *the rule of law* juga sangat lazim ditemukan, yang juga dimaksudkan adalah “negara hukum”. Djokosoetono mengatakan bahwa “negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*), sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebaiknya, digunakan istilah *rechtsstaat*.”³ Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, jelasnya mengatakan bahwa: “Republik Indonesia ialah *negara hukum (rechtsstaat, government of law)* ..., bukanlah negara polisi atau negara militer, ... bukanlah pula *negara kekuasaan (machtsstaat)*...” (kursif-penulis).⁴ Notohamidjojo menggunakan istilah “negara hukum atau *rechtsstaat*”,⁵ yang maksudkan dengan *rechtsstaat* adalah diterjemahkan dengan “*negara hukum*”. Sunaryati Hartono, menggunakan istilah *negara hukum* sama dengan *the rule of law*, dalam kata-kata: “... agar supaya tercipta suatu *negara hukum* yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat ... penegakan *the rule of law* itu harus dalam arti

² *ibid*, hlm. 2. Dalam terminologi Inggris dikenal dengan ungkapan *the state according to law* atau *according to the rule of law*, Lihat juga dalam Allan R. Brewer - Carias, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge University Press, 1989, hlm. 7..

³ Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, Jakarta, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, hlm. 67.

⁴ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 72.

⁵ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, Jakarta, Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm. 27.

materiil.”⁶ Hal yang sama juga digunakan oleh *Sudargo Gautama*, dalam kata-katanya : “... dalam suatu *negara hukum*, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan. ... istilah ini oleh ahli hukum Inggris dikenal sebagai *the rule of law*.”⁷ *Ismail Suny* juga menggunakan istilah *the rule of law* dalam pengertian negara hukum, dalam kata-kata : “... kepastian hukum tidak terdapat dalam arti sepenuhnya di negeri kita, *the rule of law* absent in Indonesia, negara kita bukan merupakan *negara hukum*, ...”⁸ Menurut *Kusnardi* dan *Harmaily*, di Inggris istilah untuk *negara hukum* (*rechtsstaat*) adalah *the rule of law*, sementara istilah “*government of law, but not man*” dipakai di Amerika Serikat.⁹ Kemudian *Sumrah*, melihat bahwa istilah *the rule of law* tidak lain isi dan konsepsinya dari pada *rechtsstaat*, *etat de droit*, negara atau pemerintah berdasarkan atas hukum, bedanya hanya *rechtsstaat* dianut pada negara-negara dengan hukum tertulis, sedangkan *the rule of law* terutama dipelopori oleh Inggris dengan *sistem common law* nya.¹⁰

Berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa dalam kepustakaan Indonesia selain istilah *rechtsstaat* juga dikenal istilah *the rule of law*, yang diterjemahkan dalam terminologi Indonesia dengan “negara hukum”.

⁶ Sunaryati Hartono, *Apakah the Rule of Law*, Bandung, Alumni, 1976, hlm. 35.

⁷ Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, Bandung, Alumni, 1983, hlm. 3.

⁸ Ismail Suny, *Mencari Keadilan*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 123.

⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1988, hlm. 161; lihat juga A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada FH UI, Jakarta, 25 April 1992, hlm. 8, dengan mengutip pandangan *Burken*, et. al., Attamimi mengatakan bahwa “... arti *rechtsstaat* yang berasal dari Bahasa Jerman dan dalam Bahasa Inggris diterjemahkan dengan ‘*a state based on law*’ atau ‘*a state governed by law*’.”

¹⁰ Sumrah, “Penegakan Hak Asasi Manusia Ditinjau dari Pelaksanaan the Rule of Law”, dalam Eddy Damian (ed.), *Rule of Law dan Praktek Penahanan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1968, hlm. 33-34.

Demikian juga, Crinice Le Roy menggunakan istilah negara hukum sama dengan *the rule of law*.¹¹ Mauro Capelletti juga berpandangan bahwa istilah *rechtsstaat* sama dengan *the rule of law*, dalam kata-katanya sebagai berikut :
 "... it has since come to be considered by many as essential to the rule of law (*rechtsstaat*) anywhere."¹²

Pemikiran tentang negara hukum, sesungguhnya sudah ada dan diawali oleh tulisan Plato tentang "no moi",¹³ namun istilah negara hukum (*rechtsstaat*) mulai dikenal di Eropah pada abad ke 19. Demikianlah diungkapkan van der Pot-Donner menyatakan bahwa "Het woord 'rechtsstaat' komt pas in de negentiende eeuw in zwang, maar het denkbeeld is veel ouder".¹⁴

Istilah *rechtsstaat* juga disebut dengan *concept of legality* atau *etat de droit* dalam sistem hukum Eropah kontinental.¹⁵ Sementara itu penggunaan istilah "the rule of law" menjadi terkenal setelah karya Alberi Venn Dicey diterbitkan pada tahun 1885, yang sangat terkenal dengan judul *Introduction to study of the Law of the Constitution*.¹⁶

¹¹ R.Crinice Le Roy, *De Vierde Macht*, alih bahasa Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1976, hlm. 17; dalam kalimat: "Dalam suatu negara hukum – suatu negara yang dikuasai oleh asas "rule of law" – bahwa negara ..."

¹² Mauro Capelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, New York, The Balbs-Merrill Company, Inc., 1971, hlm. 42.

¹³ Muhammad Tahir Azhari mengungkapkan bahwa pemikiran tentang negara hukum, sesungguhnya sudah ada dan diawali oleh tulisan Plato tentang "no moi". Kemudian berkembang konsep *rechtsstaat*, *the rule of law*, *socialist legality*, *negara hukum Pancasila*, dan *nomokrasi Islam*; lihat dalam Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992, hlm.73-74.

¹⁴ Van der Pot – Donner, bewerkt door L.Frakke, met mederwerkin van J.L.De Reede en G.J.M.van Wissen, *Handboek van Het Nederlandse Staatsrecht*, Zwalle, W.E.J.Tjeenk Willink, 1989, hlm. 158.

¹⁵ Allan R.Brewer – Carias, *op.cit.*, hlm. 36.

¹⁶ Plilipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum ...op. cit.*, hlm. 72.

Dilihat dari sejarah munculnya istilah *rechtsstaat* dan *the rule of law*, menurut Hadjon,¹⁷ sebenarnya kedua istilah atau paham itu lahir dengan ditopang oleh latar belakang paham atau sistem hukum yang berbeda. Paham atau istilah *rechtsstaat* lahir akibat menentang absolutisme, karena itu sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Berbeda halnya dengan istilah atau paham *the rule of law*, yang perkembangannya terjadi secara evolusioner, dan bertumpu pada paham atau sistem hukum *common law*. Namun demikian dalam perkembangannya perbedaan latarbelakang itu sekarang tidak diperdebatkan lagi, oleh karena tujuannya menuju pada sasaran yang sama, yaitu sama-sama bertujuan untuk mewujudkan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Selain paham *rechtsstaat* dan *the rule of law*, juga dikenal dengan konsep *socialist legality*, yang berbeda dengan dua paham terdahulu tersebut. Ciri utamanya adalah bersumber pada paham komunisme, yang menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan sosialisme dengan mengabaikan hak-hak individu. Hak-hak individu melebur dalam tujuan sosialisme yang mengutamakan kolektivisme di atas kepentingan individu.¹⁸ Oleh karena itu, selain istilah *rechtsstaat* atau *the rule of law* itu, di negara-negara yang menganut paham komunisme, juga dikenal suatu istilah tersendiri, yang disebut dengan *the principle of socialist legality*,¹⁹ atau sering juga disingkat saja dengan *socialist legality*.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Mohammad Tahir Azhari, *op. cit.*, hlm. 67.

¹⁹ Rene David and John E.C. Brierley, *Major Legal System in the World Today, An Introduction to the Comparative Study of Law*, Third Edition, London, Stevens & Sons, 1985, hlm. 208.

Meskipun terdapat perbedaan latar belakang paham antara *rechtsstaat* dan *the rule of law*, namun tidak dapat dibantah bahwa kehadiran istilah “negara hukum” atau dalam istilah Penjelasan UUD 1945 disebut dengan “negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*)”, tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Dalam usaha untuk lebih mencerminkan paham Indonesia maka dilakukan personifikasi, sehingga dalam kepustakaan Indonesia, dijumpai istilah lain, yang memberikan atribut “Pancasila”, sebagaimana halnya juga istilah “demokrasi” diberi atribut tambahan “Pancasila”, sehingga menjadi “Demokrasi Pancasila”. Demikian juga istilah “negara hukum” diberi atribut Pancasila sehingga menjadi “Negara Hukum Pancasila”.²⁰

Namun dengan tidak mengecilkan usaha untuk mencerminkan istilah yang khas Indonesia, istilah “negara hukum” sudah cukup jelas untuk menunjukkan bahwa istilah “negara hukum” itu adalah paham Indonesia. Apalagi dengan adanya penegasan dalam perubahan ketiga UUD 1945, yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) yaitu “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dengan demikian istilah baku yang digunakan sekarang adalah “negara hukum”.

Dalam negara hukum konstitusi berkedudukan sebagai norma dasar seperti pandangan Hans Kelsen, tentang *Pure Theory Of Law* bahwa norma tertinggi dalam negara dinamakan *Grundnorm* yang dibentuk oleh norma

²⁰ Istilah “Negara Hukum Pancasila” diantaranya digunakan oleh *Philipus M. Hadjon*, dengan memberi alasan bahwa penamaan demikian jelas dalam mana sudah terkandung isinya (*nomen est omen*) dan juga merupakan suatu “konsep” Indonesia; lihat *Ibid*, hlm. 74.

yang lebih tinggi, norma ini dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi,²¹ dan demikian hal itu seterusnya sampai berhenti pada norma yang lebih tinggi yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi melainkan diprakirakan (*presupposed, voorondersteld*) atau ditetapkan terlebih dahulu (*vorausgesetzt*) keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat sendiri.²²

2.1.2. Paham-paham Negara Hukum

2.1.2.1. Negara Hukum Paham Anglo Saxon

Pemikiran tentang “negara hukum” sebetulnya diawali dengan tulisan *Plato* tentang “*nomoi*”. Kemudian berkembang konsep *kontinental* dengan *rechtsstaat*, konsep *anglo saxon* dengan *the rule of law* dan konsep-konsep lainnya.²³ Dalam perkembangan konsep-konsep tersebut, juga muncul pandangan-pandangan para sarjana tentang negara hukum, misalnya *Kant* memaparkan prinsip negara hukum formal, *J. Stahl* mengajukan pemikiran negara hukum material, *Dicey* mengajukan konsepnya tentang *the rule of law*, dan sebagainya.

Sebelum munculnya paham Anglo Saxon, terlebih dahulu telah muncul paham *polizei staat* sebagai reaksi terhadap zaman *ancient regiem*, suatu keadaan pemerintahan yang diperintah secara absolut di Eropa. Pada masa itu, kekuasaan absolut berlaku di seluruh Eropa,

²¹ Hans Kelsen, *Algemeine Theorie Der Normen*, (Wien : Manzsche Verlag & Universitatsbuchhaandlung, 1979, hlm. 1. Lihat juga A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Paascasaarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.358.

²² *Ibid*,

²³ Mohammad Tahir Azhari, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 73-74.

misalnya masa *Louis XIV* di Perancis terkenal dengan ungkapan "*L'etat c'est moi*" (negara adalah aku).²⁴ Kekuasaan absolut tidak hanya berlaku di Perancis, tetapi juga berlaku di negeri Belanda di bawah raja Philip II. Demikian halnya juga di Inggris sejak masa pemerintahan raja William sudah menjalankan sistem pemerintahan absolut, bahkan pada masa Henry II, bukan saja Inggris diperintah secara absolut tetapi juga menaklukan Scotlandia dan Irlandia.

Dalam perkembangan kemudian, raja-raja di Inggris kedudukannya semakin lemah. Hal itu terjadi karena dalam peperangan dan penaklukan yang dilakukan oleh raja memerlukan dana yang cukup banyak. Pembiayaan kegiatan itu sebagian besar dilakukan oleh para bangsawan. Oleh karenanya raja harus memberikan konsesi kepada bangsawan untuk turut serta dalam pemerintahan. Sehingga raja *John I* sebelum mangkat tahun 1215, harus menerima kesepakatan *Magna Charta*.²⁵

Pemikiran negara hukum (*the rule of law*) di Inggris sebenarnya sudah mulai tampak sejak Henry II, yang pada tahun 1164 menghasilkan konstitusi yang dikenal dengan nama *Constitution of Clarendon*, yang disusul dengan *Magna Charta* pada tahun 1215. *Magna Charta* ini merupakan embrio munculnya *Bill of Rights* yang dibuat pada masa raja *William* pada tahun 1689. Dengan lahirnya *Bill of Rights*, memberi jaminan terhadap hak-hak asasi dan pengaturan tentang kewajiban raja

²⁴ Azhari, *op. cit.*, hlm. 34.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 35.

mentaati hukum.²⁶ Dengan demikian ketentuan tentang apa yang hendak dijamin oleh hukum atau apa yang ingin diselamatkan dengan *the rule of law* itu, merupakan latar belakang awal munculnya konsep *Anglo Saxon*, tentang negara hukum yang kemudian terkenal dengan sebutan *the rule of law*.

Dalam konsep Anglo Saxon, ungkapan "*the rule of law*" pada dasarnya sama maknanya dengan apa yang oleh sistem hukum Eropa Kontinental disebut "*rechtsstaat*", "*concept of legality*", atau "*etat de droit*", yang artinya "*the laws which govern and not men*".²⁷ Disadari bahwa sistem hukum Eropa Kontinental muncul sebagai suatu sistem yang rasional dan revolusioner sebagai reaksi terhadap absolutisme. Sementara itu sistem hukum Anglo Saxon atau *the rule of law* berkembang secara evolusioner, sebagai usaha untuk melepaskan sistem absolutisme. Sehubungan dengan ini, *Brewer-Carias* dengan mengintrodusir *W.Holdsworth*, mengungkapkan bahwa :

"... *the etat de droit came into being on the continent as a rational system substituting the Ancien Regime, the rule of law is directly linked to the medieval doctrine of the "Reign of Law" ...*".²⁸ (... *etat de droit* muncul di Eropah Kontinental sebagai suatu sistem rasional yang menggantikan *Ancien Regime, the rule of law* berhubungan langsung dengan doktrin "*Reign of Law*" dari abad pertengahan ...).

Perbedaan demikian disebabkan karena latar belakang kekuasaan raja. Pada zaman Romawi, kekuasaan yang menonjol dari raja ialah

²⁶ *I b i d.*, hlm. 39.

²⁷ *Brewer - Carias, op. cit.*, hlm. 36.

²⁸ *I b i d.*, hlm. 36-37; yang dikutipnya dari karya *W.Holdsworth, A History of English Law*, London, 1979, hlm. 224.

membuat peraturan melalui keputusan-keputusan raja. Kekuasaan itu kemudian dilimpahkan (didelegasikan) kepada pejabat-pejabat pemerintah lainnya, sehingga pejabat-pejabat pemerintah membuat peraturan-peraturan bagi hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa.

Begitu besarnya peranan pemerintah (administrasi negara) sehingga dalam sistem Kontinental muncul cabang hukum yang disebut "*droit administratif*". Sebaliknya dalam sistem Anglo Saxon, kekuasaan raja yang utama adalah mengadili. Peradilan oleh raja kemudian berkembang menjadi suatu sistem peradilan, sehingga hakim-hakim peradilan adalah delegasi dari raja, tetapi bukan melaksanakan kehendak raja. Hakim harus memutus perkara berdasarkan kebiasaan umum sebagaimana dilakukan oleh raja sendiri sebelumnya.²⁹

Dengan demikian, sistem Eropah Kontinental mengarah kepada bertambah besarnya peranan pejabat pemerintah, sementara dalam sistem Anglo Saxon, bertambah besarnya peranan peradilan dan para hakim. Atas dasar itu dalam sistem Kontinental perkembangannya mengarah kepada langkah-langkah untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintah, sedangkan dalam sistem Anglo Saxon mengarah kepada langkah-langkah untuk mengembangkan peradilan yang adil atau tidak memihak dari tindakan yang sewenang-wenang.³⁰

²⁹ Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, hlm. 73.

³⁰ *Ibid.*,

Konsep negara hukum Anglo Saxon atau *the rule of law*, tidak mungkin dapat dipahami tanpa mengacu kepada pendekatan *Albert Venn Dicey*, dalam usahanya membahas *the rule of law* di Inggris. Sejarah pemerintahan Inggris yang absolut yang dijalankan berabad-abad telah memberikan inspirasi yang sangat berharga bagi *Albert Venn Dicey* dalam melahirkan karyanya *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, yang terbit pada tahun 1885,³¹ yang merupakan karya yang berharga untuk memahami paham Anglo Saxon. Sebenarnya pemikiran tentang negara hukum sudah lama ada,³² dan diawali dengan tulisan Plato tentang "*nomos*", kemudian berkembang paham-paham tentang negara hukum di antaranya "*the rule of law*".³³ *Brewer-Carr*, menyatakan: "... *Dicey did not invent the rule of law although he was the first writer to systematize and analyse the principle*".³⁴ (...Dicey tidak menciptakan gagasan *the rule of law* namun ia adalah penulis pertama yang menyusun dan menganalisis asas tersebut). Oleh karena itu tidak mungkin untuk membicarakan *the rule of law* tanpa mengacu kepada pendekatan *Dicey*, sebab dialah yang pertama sekali menulis secara sistematis paham *the rule of law*.

Albert Venn Dicey mendefinisikan *the rule of law* dengan mengemukakan tiga hal, yaitu :³⁵

(1) *the absolute predominance of the law* (keunggulan mutlak hukum):

³¹ Azhari, *op. cit.*, hlm.38.

³² van der Pot – Donner, *op. cit.*, hlm. 158.

³³ Muhammad Tahir Azhari, *op. cit.*, hlm. 73.

³⁴ Allan R. Brewer – Carr, *op. cit.*, hlm. 37.

³⁵ *Ibid*.

- (2) *equality before the law* (persamaan dihadapan hukum); and
- (3) *the concept according to which the Constitution is the result of the recognition of individual rights by judges* (konsep yang berdasarkan Konstitusi adalah hasil dari pengakuan hak-hak individual oleh para hakim).

Dicey menjelaskan bahwa supremasi absolut atau keunggulan "regular law" itu untuk menentang pengaruh dari kekuasaan sewenang-wenang dan meniadakan adanya kesewenang-wenangan prerogatif, ataupun wewenang diskresi yang luas pada pihak pemerintah.³⁶

Equality before the law dimaksudkan Dicey, semua warga negara sama kedudukannya di hadapan hukum, penundukan yang sama dari semua golongan kepada "ordinary law of the land" yang dilaksanakan oleh "ordinary court". Juga dapat berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, baik pejabat pemerintahan negara maupun warga negara biasa, berkewajiban untuk mentaati hukum yang sama.³⁷ *The rule of law* dalam pengertian ini bahwa para pejabat negara tidak bebas dari kewajiban untuk mentaati hukum yang mengatur warga negara biasa atau dari yurisdiksi peradilan biasa.³⁸ Dengan demikian tidak dikenal peradilan administrasi negara dalam sistem Anglo Saxon.³⁹

³⁶ A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 'Introduction', by E.C.S. Wade, 10th edn., London, 1973, hlm.202, "The absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of the arbitrary power and excludes the existence of arbitrariness of prerogative, or even wide discretionary authority on the part of the government." dalam *Ibid*; Brewer-Carias pada catatan kaki no. 46, memberikan catatan bahwa "in this concept, regular law is understood to mean statute law and common law, but the former has supremacy over the latter".

³⁷ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan hukum ...op.cit.*, hlm. 80.

³⁸ Brewer - Carias, *op. cit.*, hlm. 38.

³⁹ Philipus M.Hadjon, *loc. cit.*; lihat juga dalam *Ibid*, Brewer-Carias mengatakan : " ... Dicey's concept of the rule of law ensures that all individuals, including public officials, are governed by the ordinary law in ordinary courts, it naturally includes any idea of special administrative courts in the French manner".

Berdasarkan konsep *the rule of law*, konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh pengadilan.⁴⁰

Konsep negara hukum *Dicey*, sebagai pandangan murni dan sempit, oleh karena dari ketiga pengertian dasar yang diketenghkannya tentang *the rule of law*, intinya adalah "*common law*" sebagai dasar perlindungan kebebasan individu terhadap kesewenang-wenangan penguasa. Perlindungan *common law* dapat meluas kepada kebebasan pribadi tertentu seperti kebebasan berbicara, tetapi tidak dapat "*assure the citizen's economic or social well being*" (menjamin kesejahteraan ekonomi atau sosial warganegara), memiliki rumah yang layak, pendidikan, pemberian jaminan sosial atau lingkungan yang layak; kesemuanya itu memerlukan pengaturan yang kompleks.⁴¹

Dalam perkembangan selanjutnya, konsep negara hukum (*the rule of law*) yang diungkapkan *Dicey*, mengalami perluasan pengertian dengan analisis yang lebih mendalam. *H.W.R.Wade* mengidentifikasi lima aspek *the rule of law*,⁴² yaitu :

- (1) semua tindakan pemerintah harus menurut hukum;

⁴⁰ Brewer – Carias, *op. cit.*, hlm. 40; yang dikutip olehnya dari A.V.Dicey, *op. cit.*, hlm. 203, menegaskan bahwa: "... *the law of constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals, as defined and enforced by the courts.*"

⁴¹ *I b i d.*

⁴² H.W.R.Wade, *Administrative Law*, Oxford, 1984, hlm. 22-24; dalam Brewer – Carias, *op. cit.*, hlm. 41, diungkapkan bahwa: "*First, ... all governmental action must be taken according to the law,Second, that government should be conducted within a framework of recognized rules and principles which restrict discretionary power, Third, that disputes as to the legality of acts of government are to be decided upon by courts which are wholly independent of the executive, Fourth, that the law should be even – handed between government and citizen, And fifth, ... that no one should be punished except for legally defined crimes, ...*"

- (2) pemerintah harus berperilaku di dalam suatu bingkai yang diakui peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang membatasi kekuasaan diskresi;
- (3) sengketa mengenai keabsahan (*legality*) tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni independen dari eksekutif;
- (4) harus seimbang (*even-handed*) antara pemerintah dan warganegara; dan
- (5) tidak seorangpun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegaskan menurut undang-undang.

Dalam pandangan *Wade*, hal yang penting dari *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kewenangan diskresi. Diskresi bukan sesuatu kewenangan yang tanpa batas, tetap dalam bingkai hukum atau tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa.

Terhadap pandangan yang diungkapkan *Wade* di atas, oleh *Joseph Raz*,⁴³ dikemukakan pandangan yang lebih deskriptif, dengan mengajukan beberapa asas sebagai tambahan, yaitu:

- (1) semua undang-undang harus prospektif, terbuka dan jelas;
- (2) undang-undang harus secara relatif stabil;
- (3) pembuatan undang-undang tertentu harus dipedomani oleh aturan-aturan terbuka, stabil, jelas dan umum;
- (4) kemerdekaan peradilan harus dijamin;
- (5) prinsip-prinsip keadilan alami harus dipatuhi;
- (6) pengadilan-pengadilan harus memiliki kekuasaan peninjauan (hak menguji) terhadap implementasi prinsip-prinsip tersebut;
- (7) pengadilan-pengadilan harus dengan mudah dapat dicapai (diakses); dan

⁴³ Brewer – Carias, *op. cit.*, hlm. 41; yang dikutipnya dari Joseph Raz, "The Rule of Law and its Virtue", 93 *Law Quarterly Review*, 1977, hlm.198-202, dijelaskan bahwa: "... all laws should be prospective, open and clear; laws should be relatively stable; the making of particular laws should be guided by open, stable, clear and general rules; the independence of the judiciary must be guaranteed; the principles of natural justice must be observed; the courts should have review powers over the implementation of those principles; the courts should be easily accessible; and the discretion of the crime prevention agencies should not be allowed to hinder the law".

- (8) diskresi dari petugas-petugas pencegahan kejahatan janganlah diizinkan untuk merintang hukum.

Pada dasarnya dalam konsep negara hukum, baik konsep *rechtsstaat* atau *the rule of law*, terdapat hal-hal yang intinya sama, yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya itu bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan.

2.1.2.2. Negara Hukum Paham Eropa Kontinental

Munculnya paham negara hukum adalah akibat sistem pemerintahan absolutisme pada negara-negara di Benua Eropa. Pemikiran yang reaktif ini lahir sebagai suatu sistem rasional yang menggantikan absolutisme yang tiranik.⁴⁴ Paham *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan terhadap absolutisme sehingga perkembangannya bersifat revolusioner, yang bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut "*civil law*" atau "*modern Roma law*".⁴⁵ Ciri negara hukum pada masa itu dilukiskan sebagai "negara penjaga malam" (*nachtwakersstaat*), tugas pemerintah dibatasi pada mempertahankan ketertiban umum dan keamanan (*de openbare orde en veiligheid*).⁴⁶

⁴⁴ van der Pot – Donner, *op.cit.*, hlm. 159.

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan hukum ...op. cit.*, hlm. 72.

⁴⁶ P. de Haan, Th.G. Druksteen, R. Fernhout, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Deel I, Kluwer-Deventer, 1986, hlm. 8.

Immanuel Kant, filsuf yang berkebangsaan Jerman adalah pemikir negara hukum yang sangat berpengaruh di Eropa Kontinental. *Kant* dalam karyanya yang terkenal "*Metaphysische Anfangsgrunde der Rechtslehre*", mengemukakan konsep negara hukum *liberal*. Kebebasan (*liberty*) menurut *Kant* adalah "*the free selfassertion of each – limited only by the like liberty of all*". Menurutnya kebebasan merupakan suatu kondisi yang memungkinkan pelaksanaan kehendak secara bebas. Pembatasan kehendak bebas itu hanya dibatasi seperlunya untuk memberi jaminan terhadap kehendak bebas individu dan kehendak bebas orang lain.⁴⁷

Pemikiran *Kant* ini timbul sebagai reaksi terhadap paham '*polizei staat*' atau negara polisi. Kalangan yang bereaksi terhadap "*polizei staat*" adalah kaum "*borjuis liberal*". Kaum borjuis menginginkan agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu; yang diinginkan hanyalah kebebasan untuk mengurus kepentingannya sendiri. Keinginan kaum borjuis agar negara hanya berfungsi sebagai penjaga tata tertib dan keamanan (*scharheit polizei*). Sedangkan fungsi perekonomian atau kemakmuran (*walwart polizei*) diserahkan kepada mereka (*borjuis*). Walaupun *Kant* menolak *polizei staat*, tetapi masih dapat menerimanya atas tindakan yang baik dan didasarkan atas hukum.⁴⁸ Oleh karena itu konsepsi negara hukum dari hasil pemikiran *Kant* dinamakan *negara*

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan ... op. cit.*, hlm. 74-75.

⁴⁸ Gottfried Dietze, *Two Concepts of Rule of Law*, Indianapolis, Liberty Fund Inc., 1973, hlm. 22; dalam Azhari, *op. cit.*, hlm. 46-47.

hukum liberal,⁴⁹ atau sering juga disebut dengan istilah “*klassiek liberale en democratische rechtsstaat*”, atau disingkat dengan “*democratische rechtsstaat*”. Sifat liberal berlandaskan pada pemikiran kenegaraan *John Locke*, *Montesquieu*, *Immanuel Kant*. Sedangkan sifat demokratisnya didasarkan atas pemikiran kenegaraan *J.J.Rousseau* tentang kontrak sosial.⁵⁰

Konsep negara hukum *Kant* sering disebut sebagai paham negara hukum dalam pengertian yang sempit. Dikatakan dalam arti sempit, karena menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, yang hanya berfungsi sebagai alat perlindungan hak-hak individual. Dalam konsep tersebut, kekuasaan negara dipahami secara pasif, yang hanya bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan (*nachtwakerstaat* atau *nachtwacherstaat*).⁵¹

Konsep negara hukum abad ke 19 di Eropa Kontinental adalah negara hukum liberal. Sifat liberalnya bertumpu pada *liberty* (*vrijheid*) dan asas demokrasi bertumpu pada *equality* (*gelijkheid*). Sebagaimana telah disebutkan di atas, menurut *Kant*, *liberty* adalah “*the free selfassertion of each – limited only by the like liberty of all*”. Dari prinsip *liberty* ini, kemudian melahirkan prinsip selanjutnya yaitu “*freedom from arbitrary and unreasonable exercise of the power and*

⁴⁹ Azhari, *op. cit.*, hlm. 45.

⁵⁰ S.W.Couwenberg, *Westers Staatsrecht als Emancipatie Proces*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1977, hlm. 25, dalam Philipus M.Hadjon, *op. cit.*, hlm. 74,

⁵¹ Muhammad Tahir Azhari, *op. cit.*, hlm. 73-74.

authority".⁵² Negara hukum yang demokratis, adalah negara saling percaya antara rakyat dan penguasa, sebagaimana diungkapkan *van der Pot-Donner*, yaitu : "*De rechtsstaat is de staat van het wederzijds vertrouwen, ...*". (Negara hukum adalah negara kepercayaan timbal balik).⁵³

Menurut *S.W. Couwenberg*, terdapat 5 asas demokratis yang melandasi negara hukum, yaitu: asas hak-hak politik (*het beginsel van de politieke grondrechten*); asas mayoritas; asas perwakilan; asas pertanggungjawaban; dan asas keterbukaan (*openbaarheidsbeginsel*).⁵⁴ Atas dasar itu kemudian *van der Pot-Donner* mengemukakan unsur-unsur negara hukum abad ke 19, yaitu :⁵⁵

- (a) konstitusi memuat ketentuan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat;

⁵² Philipus M.Hadjon, *op.cit.*, hlm. 74-75; yang dikutipnya dari Roscoe Pound, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, New Haven-London, Yale University Press, 1957, hlm. 1-2.

⁵³ Van der Pot – Donner, *op. cit.*, hlm. 159.

⁵⁴ S.W. Couwenberg, *Westers Staatsrecht als Emancipatie*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1977, hlm. 25, dalam Philipus M. Hadjon, *Pertindungan ... op.cit.*, hlm. 76

⁵⁵ *Ibid.*, tegasnya mengemukakan ciri-ciri negara hukum abad XIX yaitu :

- a. dat er een grondwet of constitutie zij die bindende voorschriften bevat voor de betrekkingen van overheid en burgers;
- b. waarin een scheiding van machten wordt verzekerd, met name 1. wetgeving in overeenstemming met een parlement, 2. een onafhankelijke rechterlijke macht, die niet alleen geschillen tussen de burgers onderling, maar ook die tussen overheid en burger beslist, en 3. een bestuursoptreden dat op de wet berust;
- c. en waardoor de grond – of vrijheidsrechten van de burger worden omschreven en gewaarborgd.

- (b) konstitusi menjamin adanya pemisahan kekuasaan, meliputi pembuatan undang-undang oleh parlemen, suatu kekuasaan kehakiman yang bebas, yang tidak hanya memutus sengketa antara rakyat tetapi juga sengketa antara rakyat dan pemerintah, dan tindakan pemerintah berdasarkan atas undang-undang;
- (c) konstitusi menjamin dan menguraikan dengan jelas dasar atau hak-hak kebebasan rakyat.

Atas dasar unsur-unsur yang dikemukakan *Kant* di atas, secara jelas diungkapkan bahwa dalam UUD sebuah negara hukum, harus dapat memberikan jaminan terhadap kebebasan dan persamaan. Pentingnya pemisahan kekuasaan supaya terhindar dari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan, yang sering kali cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan.

Adanya pemisahan kekuasaan juga sebagai jaminan terhadap terciptanya kekuasaan kehakiman yang merdeka terhadap kekuasaan lain, yang dapat juga dipahami dengan lebih luas bahwa pemisahan kekuasaan dapat memberi jaminan terhadap penegakan hukum. Kekuasaan membentuk undang-undang yang dikaitkan dengan parlemen, dimaksudkan untuk menjamin bahwa hukum yang dibuat sesuai dengan kehendak rakyat. Dengan prinsip *wetmatigbestuur*, dimaksudkan untuk mencegah kesewenang-wenangan pemerintah, yang dapat melanggar hak-hak kebebasan dan persamaan rakyat.

Paham negara hukum liberal yang dikemukakan oleh *Kant*, dalam perkembangannya mengalami penyempurnaan atau perbaikan karena dianggap kurang memuaskan. Karena itu kemudian muncul pemikiran

sebagai usaha penyempurnaan paham negara hukum leberal itu, yaitu dengan munculnya pemikiran paham negara hukum formal yang diungkapkan oleh *Frederich Julius Stahl*. Sebagaimana *Kant*, *Stahl* juga berkebangsaan Jerman, dengan karyanya berjudul *Philosophie des Rechts*, terbit pada tahun 1878, *Stahl* mengetengahkan paham negara hukum formal, dengan unsur-unsur utamanya, yaitu: mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;

- (a) untuk melindungi hak-hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan atas teori *trias politica*;
- (b) dalam menjalankan tugasnya, pemerintah harus berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigbestuur*);
- (c) jika dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang, pemerintah masih melanggar hak asasi (campur-tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang), maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.⁵⁶

Dari apa yang dikemukakan oleh *Stahl* tersebut, dapat disimpulkan bahwa negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi dengan cara membatasi dan mengawasi penyelenggaraan kekuasaan negara dengan undang-undang. Negara tidak boleh menyimpang atau memperluas penyelenggaraan kekuasaan selain apa yang telah ditetapkan undang-undang, tetapi penyelenggaraan kekuasaan negara harus *wetmatig*.

Padahal dalam kenyataan bahwa pembuat undang-undang tak mungkin dapat memperkirakan atau mengatur seluruhnya apa yang akan terjadi dikemudian hari. Pembatasan yang ketat telah mempersempit

⁵⁶ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta, In – Hill Co., 1989, hlm. 151; Muhammad Tahir Azhari, *op.cit.*, hlm. 66.

ruang gerak pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara. Setiap tindakan yang tidak diatur undang-undang dianggap sebagai tindakan *onwetmatig*, meskipun tindakan tersebut sangat bermanfaat dalam mewujudkan kesejahteraan warganya.

Kemudian paham *rechtsstaat* ini, pada abad ke 20 terjadi penyempurnaan-penyempurnaan, dengan mendapat perhatian besar dari para pemikir di benua Eropah, salah satu di antaranya adalah Paul *Scholten* yang mengemukakan paham negara hukum, dengan membedakan tingkatan antara asas dan aspek negara hukum. Unsur yang dianggap penting dinamakannya dengan "asas", unsur yang merupakan turunannya disebut "aspek".⁵⁷

Asas negara hukum menurut paham *Scholten* adalah (a) ada hak warga terhadap negara, yang mengandung dua aspek : pertama, hak individu pada prinsipnya berada di luar wewenang negara; kedua, pembatasan terhadap hak tersebut hanyalah dengan ketentuan undang-undang, berupa peraturan yang berlaku umum; (b) adanya pemisahan kekuasaan. *Scholten*, dengan mengikuti *Montesquieu* mengemukakan tiga kekuasaan negara yang harus dipisahkan satu sama lain, yaitu kekuasaan pembentuk undang-undang, kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan mengadili.⁵⁸ *Scholten* mengkritik pandangan *Montesquieu*, yang menganggap eksekutif sebagai pelaksana tunggal

⁵⁷ Dalam Azhari, *op. cit.*, hlm. 48.

⁵⁸ Paul Scholten, *Verzamelde Geschriften*, Zwoll, W.E.J.Tjeenk Willink, Deel I, 1949, hlm.383-384; dalam Azhari, *op.cit.*, hlm. 48-49.

dalam penerapan undang-undang. Menurutnya pandangan tersebut sudah ditinggalkan, dengan memberi contoh sistem Amerika Serikat, sebagai negara yang paling konsekuen dalam menerapkan konsep *trias politica*, yang menetapkan bahwa Presiden sebagai pelaksana undang-undang. Selain itu, unsur khas Amerika Serikat, yaitu *Supreme Court*, di samping tugasnya mengadili, juga mempunyai tugas pengawasan terhadap undang-undang.⁵⁹

M. Scheltema mengungkapkan bahwa setiap negara hukum mempunyai empat asas utama, yaitu *het rechtszekerheidsbeginsel* (asas kepastian hukum), *het gelijkheidsbeginsel* (asas persamaan), *het democratischebeginsel* (asas demokrasi), dan *het beginsel van de dienende overheid, government for the people* (asas bahwa pemerintah dibentuk untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat).⁶⁰

Untuk mewujudkan kepastian hukum, harus memenuhi berbagai persyaratan, di antaranya terciptanya kemerdekaan penegak hukum dalam menjalankan fungsinya. Penyelesaian suatu sengketa hukum oleh penegak hukum yang independen dalam menjalankan fungsinya, merupakan dasar bagi berfungsinya sistem hukum dengan baik.

Dengan adanya independensi penegak hukum dalam menjalankan fungsinya, setiap orang akan mendapatkan jaminan bahwa pemerintah

⁵⁹ *Ibid*,

⁶⁰ M. Scheltema, "De Rechtstaat", dalam Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman ... op. cit.*, hlm. 5.

akan bertindak sesuai dengan hukum dan dengan hanya berdasarkan hukum yang berlaku.

Pada abad ke 20 kedudukan negara sebagai penjaga ketertiban umum dan keamanan semata-mata, kemudian berubah. Perubahan terjadi karena perubahan konsepsi-konsepsi tentang negara, dari *nachtwakersstaat* kepada konsepsi negara kesejahteraan atau *welvaartsstaat*, yang kemudian juga dikenal dengan nama *verzorgingsstaat*,⁶¹ atau juga dikenal istilah *sociale rechtsstaat*.⁶² Sebagaimana diungkapkan *de Haan*, bahwa negara moderen tidak hanya negara hukum dalam pengertian abad ke 19, tetapi juga termasuk dalam pengertian negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat*) atau negara hukum sosial (*sociale rechtsstaat*).⁶³

Pada abad ke 20 negara hukum terus berkembang, penyelenggaraan negara telah berubah, kegiatan negara telah menyebar untuk mengatur berbagai persoalan kehidupan masyarakat, sehingga dari negara hukum klasik menjadi negara kesejahteraan. Oleh karena itu *Lunshof* mengemukakan unsur negara hukum abad ke 20, yaitu:⁶⁴

⁶¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum ... op. cit.*, hlm. 77.

⁶² Menurut *Meuwissen*, arti *sociale rechtsstaat* sama dengan *welvaartsstaat*, dalam kata-kata : "... *de moderne sociale rechtsstaat of welvaartsstaat ...*", lihat *D.H.M. Meuwissen, Elementen van Staatsrecht*, Zwolle, Tjink Willink, 1975, hlm. 139; *Couwenberg* mengatakan : "... *in de democratische sociale rechtsstaat in politicologische literatuur ongeduid: als welvaartsstaat of verzorgingsstaat*", lihat *S.W. Couwenberg, Moderne Constitutioneel Recht en Emancipatie van den Mens*, deel I, van Gorcum. Assen, 1981, hlm. 41.

⁶³ P. de Haan, Th.G. Drupssteen, en R. Fernhout, *op. cit.*, hlm. 15, mengatakan "De moderne staat is niet alleen rechtsstaat in de negentiende eeuwse zin, maar ook verzorgingsstaat - of zo men wil - sociale rechtsstaat".

⁶⁴ H.R. Lunshof, *Wezijn, Wet, Wetgever*, W.E.J. Tjcken Willink, Zwolle, 1989, hlm. 23; dalam Azhari, *Negara hukum... op. cit.*, 52-53.

1. Pemisahan antara pembentuk undang-undang, pelaksana undang-undang, dan peradilan.
2. Penyusunan pembentuk undang-undang secara demokratis.
3. Asas legalitas.
4. Pengakuan terhadap hak asasi.

Dalam paham negara kesejahteraan, menurut *Lunshof* asas legalitas tetap menjadi unsur utama yang penting. Asas legalitas adalah asas yang turut menjamin asas-asas lainnya. Meskipun asas legalitas tetap dipertahankan, namun delegasi kekuasaan pembentuk undang-undang kepada pemerintah adalah demi kepentingan penyelenggaraan pemerintahan. Menurut *Lunshof* ada unsur baru dalam negara hukum abad ke 20, yaitu adanya pengawasan terhadap kekuasaan pemerintah, pemberian wewenang kepada pemerintah, dan perlindungan hukum terhadap yang berkuasa.⁶⁵

Berbeda dengan pemahaman negara hukum abad ke 19, dimana tugas pemerintahan dalam pengertian moderen dituntut untuk dapat mewujudkan kesejahteraan sosial warga negaranya. Dalam negara hukum sosial (*socialle rechtsstaat*), negara atau pemerintah tidak hanya melakukan wewenang, tugas dan tanggung jawab menjaga keamanan dan ketertiban, tetapi memikul tanggung jawab yang lebih luas, yaitu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyatnya.

Dalam pemahaman negara hukum klasik, negara dalam menjalankan kekuasaannya dituntut untuk bersikap pasif, dan adanya

⁶⁵ *Ibid*,

pembatasan kekuasaan pemerintahan (*terughoudenheid en beperking van de overheid*). Sementara itu dalam pemahaman *sociale rechtsstaat*, terjadi interpretasi baru terhadap hak-hak klasik dan munculnya serta dominasi hak-hak sosial.

Paham *sociale rechtsstaat* menghendaki penampilan pemerintah yang aktif. Dalam paham klasik, hak-hak individual warga negara diartikan dari sudut pandang perlindungan terhadap organ-organ negara, dengan menjamin kebebasan pribadi dalam hubungan negara. Hak asasi sosial menyajikan suatu penambahan pada kebebasan pribadi tersebut, yang bertujuan untuk menempatkan dengan pasti kedudukan sosial warga negara.⁶⁶

Kebebasan dan persamaan dalam paham klasik bersifat formal yuridis, dalam paham *sociale rechtsstaat* ditafsirkan secara riil dalam kehidupan masyarakat (*maatschappelijke gelijkheid*), bahwa tidak terdapat persamaan mutlak di dalam masyarakat antara individu yang satu dengan yang lainnya, hak-hak sosial, ekonomi dan kultural mendapat perhatian utama.⁶⁷ Kepentingan umum, tidak lagi diartikan kepentingan negara sebagai kekuasaan yang menjaga ketertiban atau kepentingan golongan bourgeois sebagai basis masyarakat dari negara

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 16-17.

⁶⁷ Philipus M. Hadjon, *op. cit.*, hlm. 78.

hukum liberal; kepentingan umum adalah kepentingan seluruh rakyat dalam segala sendi-sendinya dalam negara nasional yang demokratis.⁶⁸

Watak undang-undang juga berubah dari undang-undang yang sifat "*ratio scripta*" berubah menjadi alat atau instrumen hukum untuk mewujudkan kebijakan. Untuk itu diperlukan pemberian *freies Ermessen* kepada pemerintah untuk penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan.

2.1.2.3. Konsep Negara-negara Komunis

Sebagaimana konsep *rechtsstaat* yang dikenal di Eropah Kontinental atau *the rule of law* pada negara-negara *common law system*, demikian juga pada negara-negara yang menganut ideologi komunisme atau marxisme, di kenal dengan konsep *socialist legality*. Konsep *socialist legality* ini untuk pertama sekali ditegaskan dan berkembang di Uni Soviet selama masa *New Economic Policy* (1921-1928), sedangkan pada masa paham komunisme revolusioner tidak diakui.⁶⁹ Pengakuan terhadap asas legalitas di Soviet, karena rasa takut terhadap unsur-unsur kapitalis yang ada dalam masyarakat, berusaha untuk menggunakan undang-undang untuk tujuan-tujuan individual atau kelompok, dan dengan demikian dapat merugikan sosialisme.

Socialist legality mengandung prinsip-prinsip yang berbeda secara prinsipil dengan konsep *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Sebagai ciri utama *socialist legality*, bersumber pada paham komunisme yang

⁶⁸ *Ibid*,

⁶⁹ Rene David & John E.C. Brierley, *op. cit.*, hlm. 184 dan 210.

menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan sosialisme dengan mengabaikan hak-hak individu. Tidak ada kesempatan bagi individu untuk memperjuangkan hak pribadinya, karena dianggap bertentangan dengan hak masyarakat (*socialist property*). Hak-hak individu harus melebur dalam tujuan sosialisme, yang mengutamakan kepentingan kolektif (kolektivisme) di atas kepentingan individu. Konsep *socialist legality* selain bersifat sekuler juga sekaligus atheis, dan sangat anti terhadap nilai-nilai yang bersifat trasedental.⁷⁰

Dalam *socialist legality*, warga negara harus mentaati undang-undang, karena undang-undang adalah adil atau benar; dan undang-undang itu benar oleh karena negara adalah suatu negara sosialis yang keberadaannya untuk kepentingan semua dan bukan untuk kepentingan golongan tertentu.

Struktur ekonomi masyarakat dan kondisi materi golongan yang berkuasa menentukan kesadaran sosial, kehendak dan kepentingan yang diungkapkan di dalam hukum. Hukum hanya bernilai dalam hubungan dengan tatanan yang dilayaninya untuk membentuk dan isi aturan hukum yang dikandungnya. Oleh karena itu sebutan "*socialist*" sebelum kata "*legality*", memberikan arti yang sangat penting dalam menegaskan bahwa asas legalitas hanya dalam pengertian ekonomi.

Hukum hanya memiliki nilai karena melayani kepentingan negara *socialist*. Hal itu penting dan sangat dibutuhkan, sebagai suprastruktur, dan wewenangnya hanya dapat didasarkan pada

⁷⁰ Mohammad Tahir Azhari, *op. cit.*, hlm. 67-68.

infrastruktur yang sehat, dari suatu ekonomi dimana cara-cara produksi dieksploitasikan untuk kepentingan semuanya. Dengan demikian sebutan “*socialist*” mengingatkan paham ini pada pemikiran *marxist*.⁷¹

Namun demikian tidak berarti bahwa dalam konstitusi di negara-negara komunis (*socialist legality*) tidak diatur tentang asas-asas negara hukum. Di RRC dalam Konstitusi 1982 cukup rinci diatur tentang hak-hak dasar atau hak-hak asasi manusia, misalnya tentang persamaan kedudukan di hadapan hukum, jaminan terhadap kebebasan beragama, berkumpul, berbicara, bahkan berdemonstrasi dan lain-lain.⁷² Demikian juga dalam konstitusi Uni Soviet juga diatur tentang hak-hak warga negara, misalnya dalam Pasal 34 Konstitusi Uni Soviet diatur tentang persamaan kedudukan di depan hukum.⁷³

2.1.2.4. Konsep “Negara Hukum” di Indonesia

Istilah-istilah “negara hukum”, “*rechtsstaat*”, “*the rule of law*”, dan istilah yang digunakan oleh Penjelasan UUD 1945 “Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*)”, sering digunakan dalam kepustakaan di Indonesia. Dalam usaha menunjukkan kekhasan “keindonesiaannya”, juga dikenal istilah negara hukum dengan menambah atribut “Pancasila” sehingga menjadi “negara hukum

⁷¹ *Ibid.*,

⁷² Lihat *The Constitution of the PRC, Ch. II: The Fundamental Rights and Duties of Citizens*, Pasal 33-56.

⁷³ Prajudi Atmosudirdjo, dkk., *Konstitusi Soviet*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.

Pancasila”,⁷⁴ yang mengandung pengertian bahwa Pancasila sebagai *rule of law* bukan semata-mata sebagai peraturan yang diberlakukan bagi masyarakat Indonesia. Ia adalah sistem dengan idealisme tertentu yang bersifat final, dinamis dan selalu mencari tujuan-tujuan ideal dari sebuah ideologi Pancasila.⁷⁵

Ciri khas negara hukum bahwa negara memberikan perlindungan kepada warganya dengan cara yang berbeda-beda. Negara hukum adalah suatu pengertian yang berkembang, dan terwujud sebagai reaksi masa lampau, karena itu unsur negara hukum berakar pada sejarah dan perkembangan suatu bangsa. Setiap bangsa atau negara memiliki sejarah yang tidak sama, oleh karenanya pengertian dan isi negara hukum dari berbagai bangsa akan berbeda pula.⁷⁶

Ungkapan “negara hukum” disebutkan secara tegas dalam Konstitusi 1949, baik dalam Mukadimah maupun di dalam Batang Tubuhnya. Dalam alinea ke 4 Mukadimah Konstitusi RIS dan dalam Pasal 1 ayat (1), tegas dan jelas terdapat ungkapan “negara hukum”.⁷⁷ Demikian pula halnya dalam UUDS 1950, istilah “negara hukum” secara

⁷⁴ Istilah “negara hukum Pancasila”, diantaranya digunakan oleh Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm.24; Sjachran Basah, menggunakan istilah “negara hukum berdasarkan Pancasila”, Sjachran Basah, *Eksistensi ... op. cit.*, hlm. 4.

⁷⁵ R. Otje Salman Soemadiningrat, *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 139.

⁷⁶ M. Scheltema, *De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle. 1989, hlm. 16, dalam Azhari, *op. cit.*, hlm. 49-50.

⁷⁷ Dalam H.A.K. Pringgodigdo, *Tiga Undang-undang Dasar*, Cet. ke-5. Jakarta, PT. Pembangunan, 1981, hlm. 9.

jelas dicantumkan dalam alinea ke 4 Mukadimah dan dalam Bab I bagian I, Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950. Rumusan yang digunakan oleh Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, merupakan suatu rumusan yang lazim dalam sistem parlementer di negara-negara Eropah.⁷⁸

Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, baik dalam Pembukaan maupun Batang Tubuh atau pasal-pasal, tidak ditemukan rumusan atau istilah "negara hukum". Namun demikian dalam Penjelasan Umumnya, yaitu dalam penjelasan "Sistem Pemerintahan Negara" disebutkan bahwa "Indonesia ialah *Negara* yang berdasarkan atas Hukum (*rechtsstaat*)".

Istilah "negara hukum" digunakan secara jelas dan tegas dalam UUD 1945 setelah terjadi perubahan ketiga UUD, dalam rumusan Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa: "Negara Indonesia adalah *negara hukum*", (kursif-penulis).

Untuk memberikan isi pada negara hukum yang mempunyai ciri Indonesia, *Padmo Wahyono* dalam pidato pengukuhan guru besarnya, yang berjudul "Indonesia ialah Negara yang Berdasarkan Atas Hukum" mengungkapkan bahwa berbagai pendapat dapat dikemukakan tentang negara hukum, namun yang penting ialah pokok-pokok yang sama dari berbagai pendapat yang ada tersebut. Atas dasar rumusan-rumusan yang ada, kemudian *Padmo Wahyono*⁷⁹ memberikan diskripsi negara hukum

⁷⁸ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Cet. ke-2, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 8.

⁷⁹ Padmo Wahyono, *Indonesia ialah Negara yang Berdasarkan Atas Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum UI, tanggal 17 November 1979, hlm. 2.

dengan mengemukakan suatu pola yang merupakan hasil pemikiran yang disesuaikan dengan keadaan di Indonesia, yaitu sistem *konstitusional*, sistem *mandataris* (yang tidak sepenuhnya sama dengan sistem presidensial), sistem *hak-hak kemanusiaan*, sistem *kelembagaan negara*, sistem *kekuasaan kepala negara yang terbatas*, dan sistem *Garis-garis Besar Haluan Negara*. Kesemuanya ini tidak dalam bentuk yang telah terkristalisasi.

Terminologi "*the state according to law*" atau "*the state according to the rule of law*",⁸⁰ yang dikenal di Inggris atau di negara-negara Anglo Saxon, hampir menyerupai rumusan atau ungkapan "negara yang berdasarkan atas hukum". Sedangkan istilah "*rechtsstaat*" di antara tanda kurung dalam Penjelasan UUD 1945, merupakan istilah atau rumusan yang sering digunakan di negara-negara Eropah Kontinental, seperti Jerman dan Belanda.⁸¹ Dengan demikian, penggunaan kedua ungkapan tersebut dalam Penjelasan UUD 1945, menandakan bahwa isi negara hukum Indonesia tidak terlepas dari pengaruh paham Anglo Saxon dan Eropah Kontinental. Berkaitan dengan ini, *Padmo Wahyono* mengatakan :

"Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, dengan rumusan "*rechtsstaat*" di antara kurung; dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian Negara Hukum pada umumnya (*genusbegrip*), disesuaikan dengan keadaan di

⁸⁰ Lihat Allan R. Brewer-Carias, *op. cit.*, hlm.7.

⁸¹ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta, LP3ES, 1990, hlm. 384, menyatakan bahwa : "... *rechtsstaat*, *rule of law*, dan negara hukum – 'negara yang berdasarkan atas hukum', terjemahan dari *rechtsstaat*, rumusan Belanda dan Jerman".

Indonesia. Artinya, digunakan dengan ukuran pandangan hidup maupun pandangan bernegara kita”.⁸²

Dari penjelasan di atas dapat diambil suatu kesimpulan, bahwa ungkapan “*rechtsstaat*” dapat diartikan sama dengan “negara yang berdasarkan atas hukum”, sedangkan kata “*rechtsstaat*” juga sering diartikan atau diterjemahkan dengan “negara hukum”. Oleh karena itu ungkapan “negara hukum”, dimaksudkan adalah “negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*)”. Istilah atau ungkapan “negara hukum” adalah istilah atau ungkapan Indonesia, dengan sendirinya istilah tersebut telah mengandung makna yang khas atau paham Indonesia, tanpa harus menambahkan atribut yang lain, setelah kata “negara hukum”.

Pengertian yang mendasar dari negara hukum, adalah kekuasaan yang berdasar pada hukum dan semua orang sama di hadapan hukum;⁸³ atau negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.⁸⁴

Berdasarkan uraian di atas, ada beberapa konsep penting dari paham negara hukum, pemerintah (dalam arti luas) harus berdasarkan atas asas sistem konstitusi (*constitutionalism*), dan terwujudnya asas persamaan kedudukan di dalam hukum. Kedua unsur tersebut harus dapat memberi jaminan terciptanya tertib hukum, tegaknya hukum, dan

⁸² Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan ... op. cit.*, hlm. 7.

⁸³ Mochtar Kusumaatmadja, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa Yang Akan Datang*, Makalah, Jakarta, 1995, hlm. 1-2.

⁸⁴ A.Hamid S.Attamimi, *op. cit.*, hlm. 74.

tercapainya tujuan hukum. Konstitusionalisme ini dalam paham *rechtsstaat* dikenal dengan *wetmatigheid van het bestuur*, yang kemudian berubah menjadi *rechtmatigheid van het bestuur*,⁸⁵ sedangkan dalam paham *the rule of law* dikenal dengan asas *supremacy of law*; atau dalam sistem *rechtsstaat* atau Eropah Kontinental dikenal juga dengan *principle of legality*, dan dalam sistem Amerika Serikat dikenal dengan *idea of constitutionalism*.⁸⁶ I Jenings mengartikan asas ini bahwa :⁸⁷ "... 'that all power came from the law and that no man, he he King or Minister or private person, is above the law'." (...bahwa semua kekuasaan berasal dari hukum dan bahwa tidak ada orang, baik itu raja atau menteri atau orang biasa, berada di atas hukum). Dengan demikian sistem konstitusi menciptakan *tertib hukum*, yang memberi jaminan terhadap persamaan kedudukan di depan hukum, menjamin tegaknya hukum, serta menjamin tercapainya tujuan hukum.

Tertib hukum (*rechtsorde*) dimaksudkan suatu kekuasaan negara yang didasarkan pada hukum yang dikehendaki oleh hukum; dan keadaan masyarakat yang sesuai dengan hukum yang berlaku.⁸⁸ Attamimi memberi pengertian "tertib hukum (*rechtsordnung*)" adalah suatu kesatuan hukum objektif, yang keluar tidak tergantung pada hukum yang lain, dan kedalam menentukan semua pembentukan hukum dalam kesatuan tertib hukum tersebut.

⁸⁵ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm., 85.

⁸⁶ Allan R. Brewer - Carias, *op. cit.*, hlm. 21.

⁸⁷ Dalam *I b i d.*

⁸⁸ Lihat N.E. Algra, *op.cit.*, hlm. 449.

Rumusan ini sangat penting bagi menentukan ada atau tidak adanya kesatuan yuridis dalam suatu tertib hukum.⁸⁹ Logemann mengatakan bahwa sama seperti tertib masyarakat, yang merupakan suatu keseluruhan yang saling berkaitan, juga tata hukum, yang ditemukan dengan jalan mengabstrakkan dari suatu keseluruhan, suatu pertalian norma-norma, ialah suatu tertib hukum.⁹⁰ Dengan demikian suatu hukum positif tidak terdapat norma-norma yang saling bertentangan.⁹¹

Atas dasar uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa tertib hukum tercipta jika:

- (a) produk peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan, baik secara vertikal maupun secara horizontal;
- (b) perilaku pelaksana kekuasaan negara dan anggota masyarakat sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.⁹²

Dalam suatu negara hukum, pemerintah harus memberi jaminan adanya *penegakan hukum* dan tercapainya tujuan hukum. Dalam penegakan hukum ada tiga unsur yang selalu harus mendapat perhatian,

⁸⁹ A.Hamid S.Attamimi, "*Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*", dalam Oetoyo Oersman dan Alfian (ed.), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta, BP-7 Pusat, 1982, hlm. 71.

⁹⁰ J.H.A. Logemann, *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht*, Universitaire Pers, Leiden, 1948; terj. Makkatutu dan J.C.Pangkerego, "Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif", Jakarta, Ichtiar Baru – van Hoeve, 1975, hlm. 31.

⁹¹ *Ibid*, hlm. 61.

⁹² Faisal A. Rani, *Fungsi dan Kedudukan Mahkamah Agung Sebagai Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka Sesuai Dengan Paham Negara Hukum*, Disertasi, Unpad, Bandung, 2002, hlm. 69.

yaitu:⁹³ keadilan, kemanfaatan atau hasil-guna (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum.

Tujuan pokok dari hukum adalah ketertiban. Kepatuhan akan ketertiban ini, syarat pokok untuk masyarakat yang teratur. Tujuan hukum lainnya adalah tercapainya keadilan. Untuk mencapai ketertiban dibutuhkan kepastian hukum dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat.⁹⁴ Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan ditetapkannya hukum dalam hal terjadinya peristiwa konkrit. Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan *justisiabele* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum, dengan itu akan tercapainya tujuan hukum yang lain, yaitu ketertiban masyarakat. Penegakan hukum harus memberi manfaat pada masyarakat, di samping bertujuan menciptakan keadilan.⁹⁵

Dalam konsep negara hukum moderen atau negara hukum sosial, negara berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh

⁹³ Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 1.

⁹⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Bina Cipta, tanpa tahun, hlm. 2.

⁹⁵ Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, *Bab-bab Tentang ... op. cit.*, hlm. 2.

rakyat, baik kesejahteraan sosial maupun ekonomi. Ciri negara kesejahteraan atau negara hukum sosial (*sociale rechtsstaat*) adalah negara bertujuan mensejahterakan kehidupan rakyatnya, dan negara dituntut untuk memberikan pelayanan sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada rakyatnya.

Sehubungan dengan ciri tersebut, maka muncul dua konsekuensi dalam negara kesejahteraan, yaitu :

- (1) campur-tangan pemerintah terhadap kehidupan rakyat sangat luas, hingga mencakup hampir semua aspek kehidupan rakyat; dan
- (2) dalam pelaksanaan fungsinya, pemerintah menggunakan asas *freies Ermessen* atau diskresi.

Dalam negara hukum sosial, konsep kebebasan dan persamaan (*vrijheid en gelijkheid*) berubah, dari konsep klasik yang bersifat formal yuridis. Sementara dalam konsep *sociale rechtsstaat* ditafsirkan secara riil dalam kehidupan masyarakat, bahwa tidak terdapat persamaan mutlak di dalam masyarakat antara individu yang satu dengan yang lainnya. Hak-hak sosial, ekonomi dan kultur mendapat perhatian utama. Sifat hak dalam negara hukum klasik adalah "*the rights to do*", dan dalam *sociale rechtsstaat* muncul sifat hak "*the rights to receive*".⁹⁶

Dalam Pembukaan UUD 1945, alinea pertama disebutkan bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab

⁹⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum ...op. cit.*, hlm. 77-79.

itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan. Pada alenia ke dua terdapat kata-kata "... mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur". Pada alinea ke tiga diakui adanya "... kehidupan kebangsaan yang bebas, ...". Kemudian pada alenia ke empat dijumpai kata-kata "... memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, ... dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Kesemuanya itu merupakan dasar bahwa Indonesia adalah negara hukum dengan memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dalam bidang politik, sosial, ekonomi dan pendidikan.

Selain itu pasal-pasal yang terdapat dalam batang tubuh UUD 1945 juga mengatur tentang hak-hak warga negara, yang meliputi kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan; berhak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan; kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan; kebebasan untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaan itu; tiap-tiap warga negara berhak untuk mendapat pengajaran; fakir-miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara, ini merupakan kewajiban negara untuk mewujudkan kesejahteraan sosial; perekonomian disusun sebagai usaha

bersama berdasar atas asas kekeluargaan; dan bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Demikianlah hak asasi yang ditentukan dalam UUD 1945, yang bukan hanya sekedar jaminan dan pengakuan terhadap hak-hak asasi yang meliputi hak-hak politik, ekonomi, sosial dan budaya, akan tetapi merupakan kewajiban negara untuk mewujudkan hak-hak tersebut dalam rangka mencapai tujuan negara, yaitu masyarakat yang adil dan makmur.

Dalam suatu negara hukum moderen, hak-hak warga negara harus dapat diwujudkan melalui hukum, yakni : dalam pembentukan hukum dan dalam penegakan hukum. *Bagir Manan*,⁹⁷ mengungkapkan bahwa ajaran negara hukum memuat tiga dimensi penting, yaitu dimensi politik, hukum, dan sosial ekonomi. Dalam dimensi politik, negara hukum memuat prinsip pembatasan kekuasaan, yang menjelma dalam keharusan paham negara berkonstitusi, pembagian (pemisahan) kekuasaan, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan jaminan dan penghormatan terhadap hak asasi. Dimensi hukum, dalam negara hukum harus tercipta suatu tertib hukum dan perlindungan hukum bagi setiap orang tanpa diskriminasi. Dimensi sosial ekonomi negara hukum berupa kewajiban negara atas pemerintah untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan sosial.

⁹⁷ Bagir Manan, "*Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia*", *Makalah*, yang di sampaikan pada Temu Ilmiah Nasional Masiswa Hukum Se-Indonesia, FH Unpad, Bandung, 6 April 1999, hlm. 2.

Dalam perkembangan negara hukum dipengaruhi oleh tiga tipe tatanan hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Nonet-Selznich. Tiga tatanan hukum itu adalah Tatanan Hukum *Represif*, Tatanan Hukum *Otonomius* dan Tatanan Hukum *Responsif*. Tatanan Hukum *Represif*, yang mendahului dua tatanan lainnya, muncul atau diperlukan untuk menyelesaikan berbagai masalah fundamental dalam mendirikan tatanan politik yang merupakan prasyarat bagi sistem hukum dan sistem politik mencapai sasaran-sasaran yang lebih tinggi. Tatanan Hukum *Otonomius* mengandaikan dan dibangun di atas hasil-hasil yang dicapai Tatanan Hukum *Represif*, sedangkan Tatanan Hukum *Responsif* bertumpu pada “*constitutional cornerstones*”, tahap “*Rule of Law*” yang dihasilkan Tatanan Hukum *Otonomius*.⁹⁸

Untuk menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan tujuan hukum, fungsi lembaga-lembaga penegak hukum sangat berperan penting, terutama fungsi penegakan hukum dan fungsi pengawasan. Pengawasan dimaksud adalah pengawasan yang dapat bersifat *preventif* dan *represif* melalui lembaga-lembaga penegak hukum, guna menjamin tertib hukum, penegakan hukum, dan pencapaian tujuan hukum, ketertiban dan keadilan sosial bagi seluruh warga-negara.

⁹⁸ Nonet-Selznick, Dalam Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 50-52.

2.2. Teori Pemisahan Kekuasaan

2.2.1. Beberapa Identifikasi Pengertian Pemisahan kekuasaan

Dalam konstitusi dan praktek pemisahan kekuasaan di berbagai negara, terdapat berbagai pemahaman tentang “pemisahan kekuasaan”, oleh sebab itu ditemukan penggunaan terminologi “pemisahan kekuasaan” atau “pembagian kekuasaan” ketika konsep pemisahan kekuasaan itu diterapkan secara konkrit pada sesuatu negara. Kerena itu benar jika Marshall⁹⁹ menyatakan bahwa ungkapan pemisahan kekuasaan merupakan salah satu yang paling membingungkan di dalam kosakata pemikiran politik dan konstitusional. Ungkapan pemisahan kekuasaan tersebut telah digunakan dengan berbagai implikasi oleh para sejarawan dan ilmuwan politik.

Teori pemisahan kekuasaan menimbulkan berbagai pemahaman dalam berbagai hukum konstitusi, misalnya pemahaman tentang sistem *checks and balances*, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, delegasi kekuasaan legislatif, tanggungjawab eksekutif terhadap badan pembentuk undang-undang, hak uji materiil, dan sebagainya. Oleh karena itu muncul berbagai modifikasi paham pemisahan kekuasaan.

Hubungan antara badan legislatif dan yudikatif adalah hubungan yang penting dalam suatu sistem konstitusional. Di Inggris ada konsentrasi kekuasaan pada badan legislatif, yang dalam arti tertentu lebih unggul dari pada badan eksekutif dan yudikatif.¹⁰⁰ Oleh sebab itu muncul kritikan

⁹⁹ Geoffrey Marshall, *Constitutional Theory*, London, Oxford University Press, 1971, hlm. 97, mengungkapkan “The phrase ‘separation of powers’ is, however, one of the most confusing in the vocabulary of political and constitutional thought. It has been used with varying implications by historians and political scientists.”

¹⁰⁰ *Ibid.*

terhadap deskripsi *Montesquieu* tentang pemisahan kekuasaan di Inggris. *John Plamenatz*, misalnya mengemukakan bahwa *Montesquieu* mengetahui benar bahwa menteri-menteri di Inggris merupakan anggota salah satu *House of Parliament*.¹⁰¹ Tetapi dengan membandingkan pelaksanaan kekuasaan di Inggris dengan pelaksanaan kekuasaan di Perancis, *Montesquieu* melihat bahwa menteri-menteri bukanlah alat badan legislatif maupun sebaliknya. Perbandingan tersebut dapat dimengerti, bahwa model pemisahan kekuasaan Amerika Serikat belum muncul ketika *Montesquieu* melakukan studi bandingnya pada tahun 1748.

Oleh karena itu pandangan *Montesquieu* dapat dibenarkan dengan mengambil model pemisahan kekuasaan pada konstitusi Inggris, khususnya dalam hubungannya dengan pemisahan atau kemerdekaan kekuasaan kehakiman.¹⁰²

Pengertian lain dari pemisahan kekuasaan legislatif - eksekutif, berhubungan dengan pengertian ganda antara pemisahan kekuasaan atau hukum dari orang-orang dan sifat pemisahan atau kemerdekaan fungsi. Dalam pembahasan rejim konstitusional Republik Perancis ke lima, misalnya dikemukakan bahwa suatu asas pemisahan kekuasaan telah diperkenalkan.

Dalam pengertian "para menteri" tidak terlepas atau bebas dari lembaga legislatif dalam arti kebal terhadap pemecatan, karena "para menteri" harus melepaskan jabatannya jika dalam mosi kepercayaan dikalahkan. Dalam sistem Amerika Serikat, terjadi pemisahan kekuasaan antara Presiden dan Kongres. Badan eksekutif tidak dapat diganti atau

¹⁰¹ *Ibid*, hlm., 98.

¹⁰² *Ibid*.

dibubarkan oleh badan pembuat undang-undang. Demikian juga kekuasaannya bukan berasal dari yang lain, tetapi masing-masing merupakan koordinat atau sederajat dalam memperoleh kekuasaannya secara terpisah berdasarkan konstitusi.¹⁰³

Dalam hubungan dengan pemisahan kekuasaan yudikatif dari badan legislatif dan eksekutif, doktrin pemisahan kekuasaan digunakan tidak konsisten untuk mendukung pembatalan oleh lembaga yudikatif terhadap tindakan lembaga legislatif dan eksekutif. Di sini pengertian "dipisahkan" (*separated*) dapat secara sah saling mengawasi, sehingga dapat menjalankan pengawasan timbal balik. Sebaliknya, dalam sistem yang berlaku di Perancis, bahwa kekuasaan yang terpisah tidak boleh turut campur di dalam fungsi yang satu terhadap yang lain. Dengan demikian hak uji materiil peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudikatif tidak diperbolehkan. Dengan demikian pemisahan kekuasaan "... *in the sense of partitioned of or isolated from each other*"¹⁰⁴ (...dalam arti di sekat atau diisolasikan yang satu dari yang lainnya). Dalam hubungan ini *Hans Kelsen* menyatakan bahwa: "*The judicial review of legislation is an obvious encroachment upon the principle of separation of powers*"¹⁰⁵ (Hak uji materiil perundang-undangan merupakan pelanggaran nyata atas asas pemisahan kekuasaan).

Pengertian lain dari pemisahan kekuasaan, bahwa pemisahan kegiatan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, tidak dapat dibedakan secara tajam yang

¹⁰³ *Ibid*, hlm. 98-99.

¹⁰⁴ *Ibid*,

¹⁰⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Andres Wedberg, New York, Russell and Russell, 1973, hlm. 269.

seitu dari yang lainnya. Sesuai dengan uraian di atas, *Geoffrey Marshall* membedakan pengertian pemisahan kekuasaan, dengan memberi identifikasi sebagai berikut :¹⁰⁶

- (1) *The differentiation of the concepts 'legislative', 'executive', and 'judicial'.*
- (2) *The legal incompatibility of office-holding as between members of one branch of government and those of another, with or without physical separation of persons.*
- (3) *The isolation, immunity, or independence of one branch of government from the actions or interference of another.*
- (4) *The checking or balancing of one branch of government by the action of another.*
- (5) *The co-ordinate status and lack of accountability of one branch to another.*

Salah satu dari pengertian di atas dapat menjadi acuan untuk melihat sistem pemisahan kekuasaan yang dianut oleh suatu negara. Menurut penulis, bahwa diferensiasi atau perbedaan konsep legislatif, konsep eksekutif dan konsep yudikatif merupakan hal penting untuk mengidentifikasi terhadap pengertian pemisahan kekuasaan. Oleh karena konsep eksekutif, legislatif, dan yudikatif ternyata terdapat perbedaan-perbedaan aplikasi dalam berbagai konstitusi.

2.2.2. Konsep John Locke dan Montesquieu

John Locke merupakan *ideologist* pertama yang bereaksi terhadap absolutisme ketika ia mendukung pembatasan kekuasaan politik raja. Menurut pendapat *Locke*, alasan mengapa manusia memasuki suatu "*social contract*" adalah untuk mempertahankan kehidupan, kebebasan dan hak

¹⁰⁶ *Geoffrey Marshall, op. cit., hlm 100.*

untuk memiliki. Ketiga model dasar itu dipandang sebagai “milik” (*property*). Milik inilah yang memberikan kepada manusia status politik.¹⁰⁷

Pemikiran *Locke* muncul sebagai reaksi terhadap absolutisme, dimana pada abad pertengahan (abad ke 14 – 15), kekuasaan pemerintahan di Eropah Barat terpusat pada tangan raja. Kemudian (abad ke 17-18), muncul konsep yang mengemukakan bahwa kekuasaan membuat peraturan harus di ambil dari tangan raja, yang kemudian harus diserahkan kepada suatu badan kenegaraan (*staatkundig orgaan*) yang berdiri sendiri. Sebelumnya, akhir abad pertengahan, yang mula-mula diambil dari tangan raja adalah kekuasaan kehakiman yang kemudian diserahkan kepada badan peradilan.¹⁰⁸

John Locke yang lahir di *Wrington* – Inggris (1632-1704), dalam bukunya *Two Treatises of Government*, yang terbit tahun 1690,¹⁰⁹ membagi kekuasaan itu atas: *pertama*, kekuasaan membentuk undang-undang (*legislatif*); *kedua*, kekuasaan melaksanakan undang-undang (*executif*); dan *ketiga*, kekuasaan *federatif*.

John Locke membedakan empat fungsi negara yaitu pembentukan undang-undang (*legislating*), membuat keputusan (*judging*), menggunakan kekuatan secara internal dalam melaksanakan undang-undang (*employing forces internally in the execution of the laws*) dan menggunakan kekuatan-kekuatan tersebut di luar negeri, dalam membela masyarakat. *Locke*

¹⁰⁷ John Locke, *Two Treatises of Government*, Peter Laslett, ed., Cambridge, 1967, hlm. 324, dalam Brewer-Carias, *op. cit.*, hlm. 10.

¹⁰⁸ E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Ihtiar Baru, 1990, hlm. 2.

¹⁰⁹ Harold H. Titus, cs., *Living Issues In Philosophy*, alih bahasa : H.M. Rasjidi, Persolan-persolan Filsafat, Jakarta, Bulan Bintang, 1984, hlm. 174; Brewer-Carias, *op. cit.*, hlm. 10; pada tulisan yang lain, tulisan *Two Treatises of Government* dari *John Locke* tersebut diterbitkan pada tahun 1689.

menamakan fungsi pertama “*legislative power*”, fungsi kedua disebut dengan “*executive power*”. Fungsi keempat disebutnya dengan “*federative power*”, yang meliputi kekuasaan perang dan damai serta kekuasaan luar negeri.¹¹⁰

Dalam pandangan *Locke*, fungsi membuat keputusan (*the function of judging*) dianggapnya bukan sebagai kekuasaan. Dijelaskannya bahwa “*this was not a separate power, but general attribution of the state*”. (ini bukan suatu kekuasaan terpisah, tetapi pemberian kewenangan negara).¹¹¹ Oleh karena itu tidak perlu mengindividualisir kekuasaan membuat keputusan (*the power of judging*), yang merupakan fungsi negara tradisional.¹¹²

Sesungguhnya *John Locke* tidak merumuskan teori mengenai pembagian atau pemisahan kekuasaan (*division or separation of powers*), tetapi membatasi dirinya kepada merasionalisir dan mensistimatisir fungsi-fungsi kekuasaan negara.¹¹³ Tidak ada tesis yang dapat disimpulkan dari karya *Locke*, yang berarti bahwa kekuasaan negara harus diletakkan pada tangan yang berbeda untuk memelihara kebebasan atau menjamin hak-hak individual. Namun *Locke* mengakui bahwa bila kekuasaan diletakkan pada tangan yang berbeda dapat dicapai suatu keseimbangan.¹¹⁴

Dalam pandangan *John Locke*, kekuasaan eksekutif dan federatif harus berada pada tangan yang sama; supremasi kekuasaan legislatif terhadap kekuasaan yang lain. Pelaksanaan fungsi eksekutif dan yudisial harus dilakukan dalam pelaksanaan undang-undang dan sesuai dengan undang-

¹¹⁰ Brewer-Carias, *op. cit.*, hlm. 11.

¹¹¹ *Ibid.*,

¹¹² *Ibid.*,

¹¹³ *Ibid.*,

¹¹⁴ *John Locke, op. cit.*, hlm. 107 dalam *Idem*, pada “notes” no.10 hlm. 324., mengatakan bahwa “*Balancing the power of government by placing several parts of it different hands*”.

undang yang berlaku.¹¹⁵ Supremasi kekuasaan legislatif yang dikemukakan oleh *Locke* tersebut, merupakan akibat dari *The Glorious Revolution* di Perancis pada tahun 1688, dimana parlemen mencapai supremasinya atas raja.¹¹⁶

Menurut *Locke*, apabila pembuat undang-undang dan pelaksana undang-undang ada pada satu tangan yang sama, maka dapat menimbulkan kesewenang-wenangan (kekuasaan tanpa batas). Jelasnya pemikiran *Locke*, dikutip oleh *Geoffrey Marshall*, mengatakan bahwa :

“... ‘too great temptation to human frailty, apt to grasp at power, for the same persons who have the power of making laws to have also in their hands the power to execute them, whereby they may exempt themselves from obedience to the laws they make’.”¹¹⁷ (... godaan yang terlalu besar terhadap kelemahan manusia, cenderung untuk merenggut kekuasaan, karena orang yang sama yang memiliki kekuasaan membuat undang-undang juga memiliki kekuasaan untuk melaksanakannya, dimana mereka dapat membebaskan diri dari kepatuhan terhadap undang-undang yang mereka buat).

Leonard J. Theberge dengan mengutip ucapan dari *Montesquieu*, mengatakan bahwa :

“... the function of the executive, separated from the legislature, to apply the law to everyone; and it is the function of independent judiciary to see to it that it is the law, and only the law, that is being applied. Were the judiciary joined with the legislature, ‘the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control’.”¹¹⁸ (... fungsi eksekutif,

¹¹⁵ Brewer-Carias, *op.cit.*, hlm 11.

¹¹⁶ *Ibid*,

¹¹⁷ *Geoffrey Marshall*, *op. cit.*, hlm. 101.

¹¹⁸ *Leonard J. Theberge*, *The Judiciary In a the Democratic Society*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1979, hlm. 5; lihat juga *Montesquieu*, *The Spirit of the Law*, trans. by Thomas Nugent, Hafner Press, New York. hlm.151-152, dalam *Bagir Manan*, *Kekuasaan Kehakiman...* *op.cit.*, hlm.2-3.

terpisah dari badan pembentuk undang-undang untuk memberlakukan hukum kepada setiap orang; dan fungsi kemerdekaan pengadilan untuk menjaga supaya hukum dan hanya hukum yang berlaku. Dimana pengadilan digabung dengan badan pembentuk undang-undang 'kehidupan dan kebebasan warga negara akan berada dalam suatu kendali yang dilakukan secara sewenang-wenang'.....).

Dengan demikian pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah kesewenang-wenangan, dan menjamin terciptanya kekuasaan kehakiman yang merdeka. Sebagaimana diungkapkan oleh *Hamilton*, dengan mengutip ucapan *Montesquieu*, bahwa kemerdekaan (*liberty*) adalah : "... *depends on a separation of the judiciary from the executive and legislative branches, ...*".¹¹⁹ Adanya kemerdekaan atau kebebasan kekuasaan kehakiman tergantung pada adanya pemisahan kekuasaan negara sesuai dengan prinsip negara hukum; sesuai dengan ungkapan *Theberge* bahwa : "... *the separation of powers preserves liberty understood as security under the rule of law*".¹²⁰

Ahli hukum berkebangsaan Perancis bernama *Montesquieu* (1689-1755), dalam bukunya *De L'Esprit des Lois* terbit tahun 1748,¹²¹ atas pengaruh pemikiran *Locke*, mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara dalam tiga kekuasaan, yaitu : *pertama*, kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), yang membentuk undang-undang; *kedua*, kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*), yang melaksanakan undang-undang; dan *ketiga*, kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman.¹²²

¹¹⁹ *Ibid*, hlm. 3.

¹²⁰ *Ibid*, hlm. 5.

¹²¹ M.L. Bodlaender, *op. cit.*, hlm. 324.

¹²² E. Utercht, *op.cit.*, hlm. 3; lihat juga Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung, Eresco, 1987, hlm. 23.

Dalam pandangan *Montesquieu*, kebebasan politik hanya ada di negara-negara dimana kekuasaan negara, bersama dengan semua fungsi yang berkaitan, tidak berada pada tangan orang yang sama. Sehubungan dengan itu *Montesquieu* mengatakan bahwa :

“... it is an eternal experience that any man who is given power tends to abuse it; he does so until he encounters limits ... In order to avoid the abuse of power, steps must be taken for power to limit power.”¹²³
 (...adalah suatu pengalaman yang abadi bahwa orang yang diberi kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya; ia melakukannya sampai ia bertemu batasan-batasan ... Untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan, langkah-langkah harus diambil agar kekuasaan membatasi kekuasaan).

Berdasarkan studi perbandingan yang dilakukannya terhadap berbagai negara yang ada pada masa itu (1748), *Montesquieu* menyimpulkan bahwa Inggris merupakan satu-satunya negara yang mengarah langsung pada kebebasan politik. Dengan mempelajari konstitusi Inggris, kemudian merumuskan teorinya tentang pembagian kekuasaan.¹²⁴

Montesquieu dengan mengikuti pemikiran *Locke*, menyerahkan berbagai fungsi negara kepada fungsi pembuatan undang-undang (*the function of making laws*), fungsi membuat keputusan dan melaksanakan undang-undang (*that of judging and that of executing of laws*), dan yang terakhir adalah mencakup apa yang oleh *Locke* disebut kekuasaan eksekutif dan federatif.¹²⁵

¹²³ *Montesquieu, De L'Esprit des Lois*, G.Truc, ed., Paris, 1949, vol. I, Book XI ch.4, hlm.162, dalam Brewer-Carias, *op. cit.*, hlm. 12.

¹²⁴ Brewer-Carias, *op. cit.*, hlm. 12.

¹²⁵ *Ibid.*

Dalam pendekatannya itu, *Montesquieu* berkesimpulan bahwa untuk menjamin kebebasan, ketiga fungsi negara tersebut janganlah berada pada tangan yang sama. Pada bab VI volume XI dalam bukunya *De L'Esprit des Lois*, *Montesquieu* mengungkapkan pemikirannya sebagai berikut :

*“When legislative power and executive power are in the hands of the same person or the same magistrates body, there is no liberty ... Neither is there any liberty if the power to judge is separate from the legislative and executive powers ... All is lost if the same man, or the same body of princes, or people exercised these three powers : that of laws, that of executing public resolutions and that of wishes or disputes of individuals.”*¹²⁶ (Bila kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif berada pada tangan yang sama tidak ada kebebasan ... Pun tidak ada kebebasan bila kekuasaan untuk memutuskan adalah terpisah dari kekuasaan legislatif dan eksekutif ... Semuanya hilang jika orang yang sama, atau lembaga pangeran yang sama, atau rakyat melaksanakan ketiga kekuasaan ini : dari undang-undang, pelaksanaan resolusi-resolusi publik dan keinginan-keinginan atau sengketa individu-individu).

Bertentangan dengan apa yang terdapat dalam Konstitusi Inggris yang waktu itu dianalisis oleh *Montesquieu*, di mana adanya supremasi kekuasaan legislatif terhadap kekuasaan lainnya. Keseimbangan kekuasaan dalam sistem Inggris yang dimaksudkan oleh *Montesquieu* adalah keseimbangan antara lembaga-lembaga yang berbeda dengan membagi kekuasaan legislatif (Raja, Lord dan Common), bukan keseimbangan legislatif terhadap yang lainnya.¹²⁷ Konsep *Montesquieu* tidak meliputi usul bahwa wewenang umum (*public authority*) tertentu harus memiliki prioritas terhadap yang lainnya.¹²⁸

¹²⁶ *Montesquieu, op. cit.*, hlm. 164; dalam *Ibid.* Dalam buku yang sama, Book XI, ch. 6, *Montesquieu* menambahkan bahwa *“Were the judicial power joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression.”* Dalam *Brewer-Carias*, pada “Notes” No. 16, hlm.328.

¹²⁷ *Geoffrey Marshall, op. cit.*, hlm. 101.

¹²⁸ *Brewer – Carias, op. cit.*, hlm. 13.

Benar bahwa dengan mendefinisikan wewenang legislatif sebagai “kehendak umum negara” (*general will of the state*) dan wewenang eksekutif sebagai “pelaksanaan kehendak umum tersebut” (*execution of that general will*); dapat disimpulkan bahwa eksekutif, sejauh mengenai pelaksanaan itu sendiri, adalah tunduk pada kehendak legislatif, tetapi tentu saja bukan dalam pengertian subordinasi politik.¹²⁹ Bahkan sebaliknya *Montesquieu* berpendapat bahwa ketiga kekuasaan itu sama kedudukannya, sehingga “... *they could act as a mutual restraint, as the only possible form of co-operation for the maintenance of political liberty*”¹³⁰ (... mereka dapat bertindak saling membatasi, sebagai satu-satunya bentuk yang mungkin dari kerjasama untuk memelihara kebebasan politik). Lebih lanjut *Montesquieu* mengatakan bahwa : “*these three powers should constitute a rest, or inaction. But since, as all things, they must necessarily move, they will be forced to move in concert*”¹³¹ (ketiga kekuasaan itu harus merupakan sesuatu keadaan istirahat, atau ketidak-giatan. Tetapi karena mereka harus bergerak, mereka akan dipaksa harus bergerak bersamaan).

Konsep *Montesquieu*, seperti halnya juga konsep *Locke*, merupakan suatu pemikiran untuk membatasi kekuasaan absolut melalui pemisahan kekuasaan. Oleh karena itu, pemisahan kekuasaan lebih merupakan doktrin hukum (*legal doctrine*) dari pada dalil politik (*political postulate*), dan juga teori pemisahan kekuasaan *Montesquieu* tidak menentukan siapa yang akan

¹²⁹ *Ibid*,

¹³⁰ *Ibid*,

¹³¹ *Montesquieu, op. cit.*, hlm. 172; dalam *Ibid*.

menjalankan kedaulatan, tetapi hanya bagaimana kekuasaan harus diatur untuk mencapai tujuan tertentu.¹³²

Rousseau membatasi fungsi negara kepada dua, yaitu pembuatan undang-undang (*the making of laws*) dan pelaksanaan undang-undang (*the executing of laws*). *Rousseau* dalam hal ini menggunakan terminologi yang sama dengan *Montesquieu*, yaitu legislatif dan eksekuitif.¹³³ *Rousseau* juga tidak menempatkan kedua kekuasaan tersebut pada tangan yang sama. Dengan menggunakan pendekatan yang sama dengan *Montesquieu*, *Rousseau* mengusulkan agar kedua kekuasaan tersebut dijalankan oleh lembaga yang berbeda. Meskipun demikian, *Rousseau* berbeda dengan *Montesquieu*, dimana berpendapat bahwa perlunya *sub-ordinasi* lembaga yang menjalankan hukum kepada lembaga yang membuatnya.¹³⁴ Dengan tujuan untuk menjamin adanya supremasi hukum.

2.2.3. Pembagian Kekuasaan

Sudah menjadi kebiasaan untuk membagi-bagikan tugas-tugas pemerintahan dalam *trichotomy* berdasarkan ajaran trias politica.¹³⁵ Akan tetapi dalam berbagai konstitusi terdapat berbagai penafsiran terhadap pelaksanaan ajaran tersebut.¹³⁶

¹³² Brewer-Carias, *loc. cit.*

¹³³ *Ibid.*, hlm. 14, yang diintrodusir oleh Brewer-Carias dari J.J.Rousseau, *Du Contract Social*, Ronald Grimsley, ed., Oxford, 1972, Book I, ch. IV, hlm. 153.

¹³⁴ *Ibid.*, dalam kata-kata Brewer-Carias : "... he insisted on the need for the sub-ordination of the body executing the law to the body making it."

¹³⁵ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan ... op. cit.*, hlm. 15.

¹³⁶ Soehino, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm.25-26.

Sir Ivor Jennings dalam karyanya berjudul *The Law and the Constitutions*, membedakan pemisahan kekuasaan dalam arti material dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Pemisahan kekuasaan dalam arti material adalah pemisahan kekuasaan yang dipertahankan secara tegas dalam tugas-tugas (fungsi) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian, *legislative*, *executive*, dan *judicative*. Sedangkan yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formal adalah apabila pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.¹³⁷ Menurut *Ismail Suny*, pemisahan kekuasaan dalam arti material tersebut sepantasnya *pemisahan kekuasaan*, sedangkan pemisahan dalam arti formal sebaiknya disebut dengan *pembagian kekuasaan (division of powers)*.¹³⁸

Istilah pembagian kekuasaan (*division of powers*) jauh sebelumnya telah diungkapkan oleh *Hans Kelsen*. Menurut *Hans Kelsen* suatu kesalahan untuk menggambarkan asas monarki konstitusional sebagai dasar pemisahan kekuasaan (*the separation of powers*). Fungsi yang semula digabungkan pada pribadi raja tidak dipisahkan (*separated*), tetapi masing-masing dibagi antara kerajaan (*monarch*), parlemen (*parliament*), dan pengadilan (*court*). *Kelsen* menyimpulkan bahwa penerapan asas atau prinsip pemisahan kekuasaan,

¹³⁷ *Sir Ivor Jennings, The Law and the Constitutions*, University of London Press, London, 1956, hlm. 267.

¹³⁸ *Ismail Suny, Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985, hlm. 4.

sesungguhnya adalah merupakan asas atau prinsip *pembagian kekuasaan* (*the division of powers*).¹³⁹

Dalam menyimpulkan ada atau tidaknya pemisahan kekuasaan, *Ismail Suny* dengan menggunakan ukuran *Wade & Philips* mengajukan pertanyaan:¹⁴⁰

- a. Apakah orang-orang atau badan-badan yang sama merupakan bagian dari kedua badan legislatif eksekutif?
- b. Apakah badan legislatif yang mengontrol badan eksekutif, dan badan eksekutif yang mengontrol badan legislatif?
- c. Apakah badan legislatif melaksanakan fungsi eksekutif dan badan eksekutif melaksanakan fungsi legislatif?

Berdasarkan ukuran-ukuran di atas, *Ismail Suny* menyimpulkan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti material tidak terdapat dan tidak pernah dilaksanakan di Indonesia, yang ada dan dilaksanakan adalah pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Dengan kata lain, di Indonesia terdapat *pembagian kekuasaan* dengan tidak menekankan pada pemisahannya, bukan *pemisahan kekuasaan*.¹⁴¹ *Soepomo* memang secara tegas telah menolak teori *trias politica* dimasukkan dalam UUD, dalam kata-katanya: "...dalam

¹³⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, hlm. 281-282.

¹⁴⁰ *Ismail Suny*, "Upaya Mewujudkan Demokrasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Proklamasi 17 Agustus 1945", *Makalah*, Disampaikan Pada Seminar Hukum Dalam Konteks Perubahan UUD 1945, Kerjasama BP-MPR dengan Fakultas Hukum UI, Bandar Lampung, 24-26 Maret 2000, hlm. 8-10.

¹⁴¹ *Ismail Suny*, *op. cit.*, hlm. 44; *Ismail Suny*, *Pegeseran Kekuasaan ... op. cit.*, hlm. 44.

rancangan Undang-Undang Dasar ini kita memang tidak memakai sistem yang membedakan prinsipil 3 badan itu ...”.¹⁴²

Menurut Attamimi, penggunaan istilah yang berasal dari ajaran Montesquieu dalam Penjelasan UUD 1945, seperti *legislative power*, *executive power*, dan sebagainya, tidak berarti bahwa UUD 1945 menganut ajaran tersebut.¹⁴³ Demikian juga Moh. Kusnardi berkesimpulan bahwa UUD 1945 tidak menganut asas pemisahan kekuasaan. Jumlah organ negara yang ditetapkan dalam UUD 1945 lebih dari tiga organ negara, sehingga timbul kemungkinan bahwa suatu organ mempunyai fungsi lebih dari pada satu atau sebaliknya.¹⁴⁴

Penulis berpendirian bahwa UUD 1945 tidak menganut ajaran Montesquieu, tetapi hanya pembagian kekuasaan (*distrubution of powers*). Dengan alasan bahwa adanya ketentuan yang menempatkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi dalam struktur kekuasaan negara, dapat disimpulkan bahwa adanya subordinasi antara lembaga-lembaga kekuasaan negara lainnya kepada MPR. Menurut UUD, Presiden di samping mempunyai kekuasaan eksekutif juga mempunyai kekuasaan menetapkan *peraturan pemerintah (pouvoir reglementair)*. UUD 1945 bukan saja tidak menganut

¹⁴² Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Prapanca, Jakarta, 1959, hlm. 341.

¹⁴³ A.Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden ... op. cit.*, hlm. 116.

¹⁴⁴ Moh. Kusnardi & Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Gramedia, Jakarta, 1988, hlm. 32.

ajaran *trias politica* dalam arti fungsi atau tugas, tetapi juga dalam arti organ, karena dalam UUD 1945 ada lebih dari tiga organ kekuasaan negara, demikian pula fungsi negara tidak hanya dibagi dalam tiga fungsi tetapi lebih dari itu.

Berdasarkan alasan-alasan di atas, dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 tidak menganut ajaran *Montesquieu* dalam arti pemisahan secara tegas fungsi dan organ kekuasaan negara dalam tiga kekuasaan. UUD 1945 membagi dalam pasal-pasal tersendiri mengenai tiap-tiap kekuasaan negara yang tiga tersebut, dengan tidak menekankan kepada pemisahannya. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa sistem pembagian kekuasaan yang ditetapkan dalam UUD 1945 banyak diilhami oleh ajaran *trias politica*. Ternyata misalnya dalam hal sistematika pembagian bab-bab dalam UUD 1945, yang menyebutkan Bab III tentang *Kekuasaan Pemerintahan Negara*, Bab VII tentang *Dewan Perwakilan Rakyat*, dan Bab IX Tentang *Kekuasaan Kehakiman*. Sistematika demikian tidak serta merta timbul tanpa dilatar belakangi pemahaman tentang ajaran-ajaran ketatanegaraan yang berkembang pada saat itu, walaupun UUD 1945 tidak secara tegas memisahkan ke tiga kekuasaan sebagaimana yang dikehendaki *Montesquieu*. Sesuai dengan teori *Jennings*, UUD 1945 mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formil, oleh karena pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan dalam arti prinsipil. Dengan kata lain UUD 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*division of powers*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Dalam suatu negara hukum yang penting ada atau tidaknya trias politika itu, persoalannya

adalah dapatkah alat-alat kekuasaan negara itu dihindarkan dari praktek-praktek tirani.¹⁴⁵

2.2.4. Pembagian Fungsi Pemerintahan

Sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa *Locke* dalam ajarannya dimaksudkan untuk merasionalisasikan dan membatasi kekuasaan, dengan mengembangkan distribusi klasiknya tentang fungsi-fungsi negara, yang sebagian di antaranya dianggap sebagai kekuasaan. *Locke* membedakan 4 fungsi negara (fungsi pemerintahan dalam arti luas-penulis), yaitu : "... *that of legislating, of judging, of employing forces internally in the execution of the laws and of employing those forces abroad, in defence of the community.*" Dari fungsi-fungsi itu, satu-satunya yang dipandangnya bukan sebagai kekuasaan (*power*) adalah *the function of judging*.¹⁴⁶

Dari uraian di atas, penulis ingin mengungkapkan bahwa *Locke* di samping mengemukakan kekuasaan negara di bagi dalam 3 kekuasaan, legislatif, eksekutif, dan federatif, *Locke* juga mengungkapkan 4 fungsi negara (pemerintahan-penulis), dan tidak semua fungsi negara itu menurut *Locke* sebagai kekuasaan. Dengan demikian, *Locke* memandang "kekuasaan" tidak selalu identik dengan "fungsi negara".

Utrecht dalam kritiknya terhadap *Montesquieu*, mengungkapkan bahwa segi baik dari teori *Montesquieu* ialah pembagian fungsi. Menurut *Utrecht* pembagian fungsi tersimpul dalam pemisahan fungsi. Pembagian

¹⁴⁵ Ismail Suny, "Upaya Mewujudkan Demokrasi....", *op. cit.*, hlm. 2.

¹⁴⁶ Brewer-Carias, *op. cit.*, hlm. 10-11.

fungsi itu yang menyebabkan pembagian pekerjaan sebagai suatu unsur organisasi, tetapi pembagian fungsi itu tidak boleh menjadi pemisahan fungsi.¹⁴⁷

C. van Vollenhoven dalam karyanya yang berjudul *Staatsrecht Overzee*, mengungkapkan bahwa *bewindvoeren* (pemerintahan dalam arti luas) itu dapat dibagi dalam 4 fungsi, yaitu *bestuur* (pemerintahan dalam arti sempit), *politie* (polisi), *rechtspraak* (mengadili), dan *regeling* (membuat peraturan).¹⁴⁸ Pembagian dalam 4 fungsi pemerintahan yang diungkapkan Van Vollenhoven tersebut, disebut juga dengan istilah *caturpraja*.¹⁴⁹

Fungsi *bestuur* dalam pengertian van Vollenhoven berbeda dengan eksekutif menurut Montesquieu. Menurut Van Vollenhoven, *bestuur* mempunyai tugas yang lebih luas, tidak hanya menjalankan undang-undang saja. Dalam suatu negara hukum modern, tugas *bestuur* meliputi semua tugas negara dalam penyelenggaraan kepentingan umum, dan yang tidak termasuk di dalamnya adalah tugas mempertahankan ketertiban hukum secara preventif (*preventieve rechtszorg*), mengadili (menyelesaikan perselisihan), atau membuat peraturan. Fungsi *bestuur* lebih luas dari pada lapangan pekerjaan ketiga kekuasaan lain (polisi, mengadili, dan membuat peraturan) itu. Oleh Van Vollenhoven sifat *bestuur* itu dinyatakan sebagai "*een vrij*

¹⁴⁷ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet. ke 9, Ichtiar Baru, Jakarta, 1990, hlm. 13.

¹⁴⁸ C. van Vollenhoven, *Staatsrecht Overzee*, H.E. Stenfert Kroeses Uitgevers – Maatschappij N.V., Amsterdam, 1934, hlm. 104-125, 243.

¹⁴⁹ Istilah *caturpraja* pertama sekali diungkapkan oleh Mr. Wongsonegoro, lihat dalam E. Utrecht, *Pengantar Hukum ... op. cit.*, hlm. 51; Mohi. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum ... op. cit.*, hlm. 147.

overheidsbedrijf...” (suatu penyelenggaraan pemerintahan yang bebas), dan *“het spontaan ...”* (secara spontan);¹⁵⁰ artinya fungsi tersebut tidak menuntut adanya suatu aturan hukum sebagai wewenang untuk menyelenggarakan fungsinya jika keadaan menuntut segera untuk melaksanakan tugasnya.

Van Vollenhoven menyebut fungsi *politie* itu pada tempat kedua setelah *bestuur*, sesuai menurut pentingnya fungsi tersebut. Menurut *Van Vollenhoven*, fungsi *politie* itu menjalankan *preventieve rechtszorg*, yaitu memaksa penduduk sesuatu wilayah mentaati ketertiban hukum, serta mengadakan penjagaan *preventif*, sebelum timbulnya keadaan atau terjadinya peristiwa, supaya tertib masyarakat tetap terpelihara dengan baik. Fungsi *rechtspraak* adalah fungsi menyelesaikan perselisihan. Fungsi *regeling* (membuat peraturan) disebutnya sebagai fungsi terakhir dalam susunannya. Membuat peraturan bukanlah pekerjaan terpenting dalam pemerinthan negara modern, karena perkembangan negara moderen yang sangat cepat seringkali pembuat peraturan tidak dapat mengikuti perkembangan masyarakat yang sangat cepat.¹⁵¹

Menurut *Donner* dalam karyanya *Nederlands Bestuurrecht*, pada bagian *Algemene Deel*, mengungkapkan bahwa tugas *preventieve rechtszorg* itu termasuk atau tersimpul dalam tugas *bestuur*, yang oleh *Van Vollenhoven* tugas *preventieve bestuurszorg* itu di masukkan dalam fungsi *politie*. Menurut *Donner*, memisahkan *bestuur* dan *politie* berarti memisahkan dua hal yang

¹⁵⁰ E. Utrecht, *Pengantar Hukum ... op. cit.*, hlm. 15; Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *loc. cit.*

¹⁵¹ *Ibid.*

hubungannya antara yang satu dengan yang lain sangat erat dalam kehidupan sehari-hari dan hubungannya itu seharusnya juga tetap erat.¹⁵²

Berbeda dengan *Van Vollenhoven, W.L.G. Lemaire* dalam bukunya *Het Recht in Indonesie*, mengemukakan *bewindvoeren* itu dalam lima fungsi, yaitu: *bestuurszorg, bestuur, politie, rechtspraak, dan regeling*. Fungsi *bestuurszorg* itu meliputi penyelenggaraan kepentingan umum dan mempunyai keistimewaan, yaitu keleluasaan untuk bertindak guna mewujudkan kepentingan umum.¹⁵³

Padmo Wahjono dengan bersandar pada ketentuan UUD 1945, mengemukakan 8 fungsi negara (pemerintahan-penulis), yaitu:¹⁵⁴

- a. Fungsi legislatif, yang dilaksanakan oleh Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat;
- b. Fungsi Eksekutif, yang dilaksanakan oleh Presiden dan dibantu oleh menteri-menteri;
- c. Fungsi Yudikatif, kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka dalam arti bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang;
- d. Fungsi Penasehatan, yang dilaksanakan oleh Dewan Pertimbangan Agung;
- e. Fungsi Pengaturan Keuangan, dilaksanakan oleh Presiden bersama DPR;
- f. Fungsi Pemeriksaan Keuangan Negara, yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- g. *Fungsi Kepolisian* (kursif-penulis), dilaksanakan oleh Angkatan Kepolisian Negara, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara,

¹⁵² Donner, *Nederlands Bestuursrecht*, hlm. 7-8. Dalam kata-kata Donner, "Wie 'bestuur' en 'politie' uit elkaar haalt, scheidt tweezaken, die in het dagelijks leven ten nauwste met elkaar zijn verweven en ook met elkaar behoren te blijven verweven"; dikutip dalam *Idem.*, pada bagian catatan kaki, hlm. 51.

¹⁵³ E. Utrecht, *op. cit.*, hlm. 15.

¹⁵⁴ Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1984 dikutip dalam: Azhari, *Negara Hukum ... op. cit.*, hlm. 96.

- Inspektur Jenderal Pembangunan, Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan, Bakorstranas, dan Polisi Khusus;
- h. Fungsi hubungan luar negeri, yang dilaksanakan oleh Presiden bersama DPR.

Padmo Wahjono dalam kesempatan yang lain, menjelaskan bahwa fungsi polisi sebagai suatu fungsi kenegaraan sebagaimana halnya dengan fungsi-fungsi kenegaraan lainnya seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif, tetapi fungsi polisi tidak sama dengan fungsi *lembaga kepolisian*. Untuk itu Padmo Wahjono menjelaskan bahwa dalam sejarah ketatanegaraan abad ke 16 di Perancis, di mana dipahami bahwa satu fungsi negara harus dipegang oleh satu organ/lembaga, dan dikenal 4 fungsi kenegaraan yang menjelma dalam 4 organ, yaitu: fungsi *diplomatie*, *defencie*, *justice*, dan *policie*. Di lihat dari segi teori sisa (*residuteori*), bahwa fungsi polisi berarti fungsi (sisa) yang tidak termasuk bidang 4 fungsi lainnya, yang kemudian dikenal dengan fungsi *dalam negeri*, dikurangi fungsi *justice* dan fungsi *financie*.¹⁵⁵

Pengertian fungsi lembaga *policie* ini kemudian dikembangkan menjadi "*politie*" (*Sicherheitpolizei*) yang mengusahakan *rust en orde*, dan "*policie*" (*Wohlfahrtpolizei*) yang membantu masyarakat menyelenggarakan kemakmuran (*bestuur*). Lembaga *policie* (*Wohlfahrtpolizei*) sebagai lembaga yang sederajat dengan lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pada waktu itu pada negara-negara *absolute monarchie* di Jerman muncul suatu teori tipe negara *Polizeistaat* atau di Perancis dikenal dengan nama *Etat-isme*.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 144; Padmo Wahjono (ed.), *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 267.

¹⁵⁶ *Ibid*, hlm. 144-145.

Locke, Montesquieu, atau Rousseau tidak menempatkan “polisi” sebagai suatu fungsi tersendiri. Sedangkan Van Vollenhoven, Lemaire, dan Padmo Wahjono, menempatkan fungsi “polisi” dalam suatu fungsi tersendiri. Menurut Padmo Wahjono,¹⁵⁷ dalam teori *trias politica*, fungsi dan organ atau lembaga polisi itu dirangkum dalam fungsi eksekutif.

Dalam *Staatsrecht Overzee* pada Bab XIV yang berjudul *Politie Overzee*, Van Vollenhoven mengemukakan 5 *functie politie*, yaitu:

- a. *het afwachtend toezien op naleving door de geregeerden van hun publieken plicht*; (mengawasi agar dipatuhinya kewajiban publik (*publieken plicht*) oleh mereka yang diperintah (rakyat);
- b. *het actieve speuren naar niet-naleving door de geregeerden van hun publieken plicht*; (penyidikan secara aktif atas tidak dipatuhinya kewajiban publik oleh rakyat);
- c. *het dwingen van de geregeerden tot naleving van hun publieken plicht krachtens rechterlijke tusschenkomst*; (memaksa/mewajibkan kepada rakyat untuk memenuhi kewajiban publik mereka sesuai dengan keputusan hakim);
- d. *dat dwingen van de geregeerden tot naleving van hun publieken plicht, hetwelk geschieden kan zonder rechterlijke tusschenkomst (gereede dwang)*; (memaksa/mewajibkan kepada rakyat untuk mematuhi kewajiban publik, yang dapat terjadi tanpa putusan hakim paksaan yang sudah disiapkan);
- e. *het verantwoorden van wat bij al dezen arbeid gedaan of gelaten is*.¹⁵⁸ (mempertanggungjawabkan atas apa yang telah dilakukan atau tidak dilakukan dari pekerjaan ini).

Berdasarkan uraian di atas, terutama Van Vollenhoven, menempatkan fungsi polisi sebagai pengkhususan dari eksekutif, legislatif, yudikatif sebagaimana ajaran Montesquieu. Padmo Wahjono,¹⁵⁹ walaupun dalam menguraikan fungsi-fungsi negara menempatkan fungsi polisi sebagai fungsi

¹⁵⁷ *Ibid*,

¹⁵⁸ C. van Vollenhoven, *Staatsrecht ... op. cit.*, hlm. 270.

¹⁵⁹ Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan ... op. cit.*, hlm. 150.

yang khusus, namun menurutnya, sesuai dengan kekuasaan pemerintahan Indonesia, yang olehnya disebut dengan sistem “mandataris”, maka “mandataris” (Presiden-mandataris,) inilah yang bertanggungjawab tentang fungsi polisi sebagai fungsi negara dalam penegakan hukum.

Pada bagian lain van Vollenhoven menguraikan sebagai berikut :

*...van de vier genoemde functies bestuur, en regeling (wetgeving) e heeft waarschijnlijk rechtspraak zich het eerst afgeetkend als iets aparts binnen het complex van regeering; daarna, later en onzuiverder, wetgeving (lang met rechtspraak dooreen-gemengd); hef laatst politie, in den zin van overheidstoezicht op, en overheidsdwang tot naleving van geldend recht door de geregeerden. Aangezien honderd, tachtig jaar geleden. Montesquieu aan dit nommer-vier nog niet toe was, en hij onder “bestuur” “politie” medebegreep, is – want de molen der juristen maalt somtijds langzaam – deze vierde functie nog altijd in de grondwet van 1922 en Indische Staatsregeling van 1925 niet. (Dari keempat fungsi yang disebutkan yaitu pemerintahan, pengaturan (perundang-undangan), peradilan dan kepolisian rupanya fungsi peradilan paling menonjol sebagai suatu yang khusus dilingkungan pemerintahan, kemudian semakin tidak jelas dimana perundang-undangan dicampur dengan peradilan dan kepolisian di dalam pengertian pengawasan pemerintah dan alat pemaksa pemerintah sampai kepada pelaksanaan hukum yang berlaku oleh mereka yang diperintah. Oleh Monterquieau belum memasukkan fungsi kepolisian ini namun memasukkan ke dalam fungsi pemerintahan karena pandangan kaum pakar hukum yang terkebelakang sehingga fungsi kepolisian ini masih tetap diumumkan dalam *Grond Wet 1922* dan *Indische Staatsregeling 1925*).¹⁶⁰*

Pemisahan fungsi kepolisian dari fungsi pemerintahan pada hakekatnya dimaksudkan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan, karena kekuasaan itu cenderung disalahgunakan. Hal ini sesuai dengan pandangan Sunaria K. Sanyatavijaya, yang mengatakan bahwa :

Oleh karena kurang mengetahui dan merasakan kenyataan-kenyataan umum tersebut, sering orang-orang yang berkuasa menjalankan “*misuse*

¹⁶⁰ C.van Vollenhoven, *Op Cit*, hlm.107

of power” sebagai “*power has a tendency to corrupt*”, sebaliknya sering orang yang kurang mendalam fikirannya, melemparkan tuduhan kesalahan-kesalahan kepada hakim dan alat-alat negara terutama polisi, pada hal sebenarnya kesalahan-kesalahan itu terletak pada pembikin peraturan-peraturan yaitu anggota-anggota perwakilan rakyat atau anggota kabinet.¹⁶¹

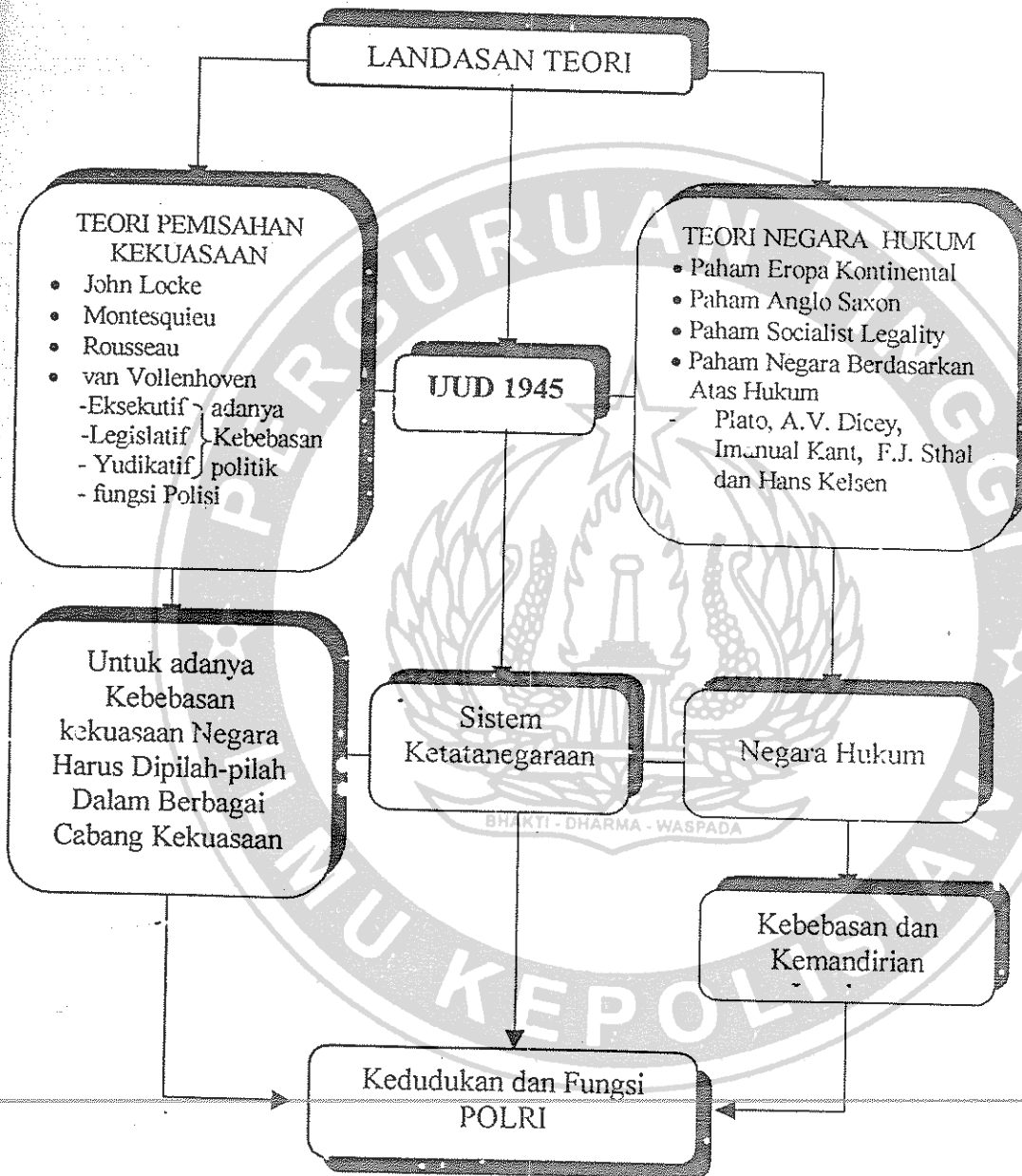
Dalam rangka supremasi hukum, fungsi polisi sangat penting dalam mewujudkan hukum *in concreto*. Menurut Bagir Manan,¹⁶² mewujudkan hukum *in concreto* bukan hanya fenomena pengadilan atau hakim, tetapi termasuk di dalam pengertian itu adalah pejabat administrasi pemberi pelayanan hukum, dan penegak hukum. Kejaksaan dan kepolisian adalah merupakan pranata publik penegak hukum, yang dalam sistem peradilan pidana justru merupakan sumber awal dari suatu proses peradilan.

Sebagai organ negara yang menjalankan fungsi penegakan hukum, polisi dalam menjalankan fungsinya itu membutuhkan kemerdekaan dalam menjalankan fungsinya, untuk dapat bersikap imparisial kepada semua pihak, tanpa membeda-bedakan asal usul, kewarganegaraan, agama, etnik, dan lain sebagainya. Dengan demikian walaupun kedudukan secara struktural lembaga polisi berada di bawah Presiden (eksekutif) atau menurut Padmo Wahjono di bawah tanggungjawab “mandataris”, namun dalam menjalankan fungsinya, lembaga polisi membutuhkan independensi fungsional.

¹⁶¹ Sunaria K. Sanyatavijaya, Dalam Anonimous, *Buku Peringatan Dies Natalis VI Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian*, Jakarta, 1952, hlm. 49.

¹⁶² Bagir Manan, “Peranan Mahkamah Agung Dalam Menegakkan Supremasi Hukum”, *Makalah*, Disampaikan pada Dies Natalis Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, Medan, 12 Januari 2002.

Gambar 1. Bagan Penggunaan Landasan Teori



BAB III
PERKEMBANGAN KEPOLISIAN DALAM SEJARAH
KETATANEGARAAN INDONESIA

3.1. Periode Sebelum Kemerdekaan

3.1.1 Masa Beberapa Kerajaan Sebelum Penjajahan

Dalam tata kehidupan bernegara di kerajaan sebelum penjajahan, seorang raja memahami bahwa kekuasaan yang dipegangnya harus tetap dipertahankan agar ia tetap berkuasa. Mempertahankan kekuasaan tersebut antara lain dengan cara membuat legitimasi. Legitimasi tersebut dibuat dengan cara raja memerintahkan Empu atau Pujangga untuk membuat silsilah keluarga yang memperlihatkan bahwa dirinya merupakan keturunan dari raja-raja terdahulu atau keturunan dewa. Sementara itu, untuk menghimpun kekuatan politik pemerintahan, raja mengangkat pembantu-pembantu dalam pemerintahan yang loyal dan patuh serta mampu melindungi diri dan keluarganya.

Penempatan seseorang untuk memangku jabatan pemerintahan sering didasarkan pada hubungan pribadi, keluarga atau jasa dan pengabdian orang tersebut terhadap negara atau raja. Jasa dan pengabdian tersebut seperti, menyelamatkan pribadi raja dari usaha pembunuhan terhadap dirinya atau memberantas pengacau/penjahat yang meresahkan masyarakat dan mengancam

keamanan serta ketertiban umum. Berdasarkan itu akhirnya muncul seseorang atau sekelompok orang yang dengan penuh tanggung jawab dan pengabdian yang tulus, menyerahkan hidupnya untuk menjaga keselamatan, kepentingan raja dan negara. Hal inilah yang merupakan cikal bakal profesi dan organisasi "kepolisian".¹

Dalam sistem pengangkatan raja di Pulau Jawa, masyarakat Jawa sangat patuh terhadap adat kebiasaan leluhurnya yaitu seorang raja haruslah dari keturunan raja, walaupun pada kenyataan ada raja yang akan dinobatkan belum cukup umur, atau cacat fisik sehingga tidak mempunyai kemampuan dan kecakapan untuk melaksanakan pemerintahan kerajaan. Keadaan demikian ini mengakibatkan timbul kekecewaan di kalangan keluarga raja yang lain, maupun kelompok yang lain, yang kemudian menimbulkan kekacauan-kekacauan di wilayah kerajaan atau usaha untuk merebut tahta kerajaan yang didudukinya, akibat faktor kelemahan pada raja.

Dalam kerajaan Majapahit misalnya faktor kelemahan raja pada masa pemerintahan Jayanegara mengakibatkan banyak terjadi kerusuhan bahkan berkembang menjadi pemberontakan di wilayahnya. Pemberontakan yang paling membahayakan keselamatan raja adalah pemberontakan yang dipimpin oleh Rai Kuti tahun 1319. Menghadapi hal tersebut muncullah 15 (lima belas) orang

¹ Suparno, *Sejarah Perkembangan Kepolisian Dari Zaman Klasik-Modern*, Departemen Pertahanan-Kelompok, Pusat Sejarah ABRI, 1971, hlm. 15.

Pengawal pribadi Raja yaitu pasukan "*Bhayangkara*" yang dipimpin oleh Gajah Mada.² Berkat bantuan pasukan tersebut, Raja dapat diselamatkan dan diungsikan ke suatu tempat yang aman di sebuah desa Bedander. Dalam pengungsian tersebut Gajah Mada tidak mengizinkan anggota pasukannya untuk meninggalkan tempat pengungsian, dikhawatirkan apabila ada anggota pasukannya yang keluar dari tempat persembunyian raja Jaya Negara, akan memberitahukan tempat persembunyian tersebut kepada musuh.³ Hal inilah yang merupakan karakteristik disiplin, sikap juang dan integritas lembaga kepolisian.⁴

Dalam perkembangan selanjutnya, tugas yang dibebankan kepada pasukan *Bhayangkara* adalah :

Melaksanakan pemeliharaan rasa aman dan tenteram yang dapat dirasakan oleh rakyat. Berkat pemeliharaan ketertiban dan ketenteraman negara pada masa itu dapat menjamin keamanan jiwa, raga, harta dan benda. Karena tindakan yang tegas dan disiplin tinggi para anggotanya dalam setiap melaksanakan tugas, maka pasukan *Bhayangkara* sangat disegani dan ditakuti oleh kawan maupun lawan.⁵

Selain itu, pasukan *Bhayangkara*, juga bertugas menjaga ketertiban dan ketenteraman, pengawasan di pasar-pasar, pusat perdagangan di pantai dan pelabuhan, di jalan serta di tempat umum lainnya. Hal-hal yang diawasi dalam perdagangan di pasar-pasar di antaranya adalah soal cukai, ukuran, takaran dan timbangan dan juga menjalankan pengadilan, kesusilaan dan penegakan peraturan

² *Ibid*, hlm. 17.

³ *Ibid*, hlm. 18.

⁴ Slamet Mulyono, *Negara Kartagama*, Bhratara, Jakarta, 1979, hlm. 128.

⁵ *Ibid*,

dan perundang-undangan. Hal itu mencerminkan, tugas dan kewenangan pasukan Bhayangkara sangat luas ruang lingkupnya. Peraturan-peraturan dikeluarkan berkaitan dengan pemberian perlindungan kepada pegawai, lembaga agama, perusahaan pemilikan tanah dan hak-hak perburuhan. Kebanyakan dari peraturan-peraturan ini dipikirkan dan disusun oleh Gajah Mada sendiri.⁶

Wilayah hukum Pasukan Bhayangkara meliputi pengawasan daerah-daerah kekuasaan yang sangat luas. Oleh karena itu, untuk urusan di dalam kota kerajaan, dipercayakan kepada pasukan Andhika Bhayangkara. Untuk daerah-daerah di luar kota kerajaan, kekuasaannya dipercayakan kepada Pasukan "*Bhayangkara Lelana*" dan pejabat-pejabat lain tertentu, di antaranya "*Tandha Mantri*" yaitu seorang pejabat kerajaan yang melaksanakan tugas-tugas tertentu. Petugas ini dapat disamakan dengan polisi khusus pada zaman sekarang.⁷

Dasar-dasar kepolisian dapat ditentukan dalam peraturan-peraturan Raja yang dibukukan menjadi Kitab hukum yang ditulis oleh Pujangga kerajaan atau Empu yang disebut Kitab "*Kutara Manava*". Di pedesaan fungsi kepolisian dititik beratkan kepada pengawasan dan pelaksanaan norma-norma masyarakat desa yang tumbuh sebagai adat. Adapun di perkotaan atau pada umumnya fungsi kepolisian terkait dengan kerajaan yang pelaksanaannya diserahkan kepada pejabat-pejabat pemegang fungsi kepolisian untuk mendapat keputusan.

113. ⁶ D.G.E.Hall, *Sejarah Asia Tenggara*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1991, hlm

⁷ *Ibid.*

Di daerah lain fungsi kepolisian kerajaan terdapat di Kerajaan Bone. Dalam hal ini, Raja di Bone dalam menjalankan pemerintahannya dibantu oleh suatu badan yang bernama *Arung Pitue* (Raja Tujuh) yang bertugas memberikan pertimbangan dalam melaksanakan penegakan hukum dan undang-undang. Pejabat sesudah Raja adalah *Tuma Laleng*, ia adalah Ketua Dewan Hadat Tujuh, yang merupakan wakil tujuh orang dari berbagai daerah. Para wakil dari tujuh daerah ini adalah Kepala-kepala Daerah di masing-masing wilayahnya, mereka bertempat tinggal di ibu kota Kerajaan. Sebagai Pelaksana Kepala di Daerahnya sendiri ia mengangkat wakil yang disebut *Sullelwatang* dan seorang wakil yaitu *Wado*. *Hadat Tujuh (Arung Pitue)* adalah sebuah badan yang menunjang kekuatan kerajaan Bone, yang bertugas memberikan pertimbangan dalam penegakan hukum dan undang-undang.⁸ Di samping itu terdapat jabatan-jabatan sesudah *Arung Pitue* yaitu *Jemato Angeng* (bertugas menyampaikan surat perintah Raja), *Anro Uru Anak Arung* (Semacam Bupati di Jawa), *Tomalompona Tuwangke* (pejabat pengawal Raja dan penjaga ketenteraman serta keamanan seperti Bhayangkara di Majapahit).

3.1.2. Masa Pejajahan Belanda

Sejak jaman Majapahit sampai dengan kerajaan Mataram di Kartasura, peranan lembaga pemerintahan (*kanayakan*) sangatlah penting, sebab setelah

⁸ *Ibid*,

Gajah Mada meninggal dunia tidak ada seorangpun yang mampu menggantikannya. Tugas tersebut baru mampu dilaksanakan setelah digantikan oleh delapan orang *Nayak (Nayaka Wolu)*, tugas lembaga kanayakan ini selain prajurit pengawal raja yang bertanggung jawab terhadap keselamatan dan keamanan kerajaan, juga bertanggung jawab terhadap anak buahnya/anggotanya.

Pada zaman kerajaan Mataram, sistem pertahanan, administrasi dan wilayah kekuasaan kerajaan terlihat agak jelas pada masa pemerintahan raja Sultan Agung Hanyökro tahun 1613-1645. Dalam menjalankan pemerintahannya, raja mempunyai pembantu beberapa patih sebagai *Warangkanata* dan mempunyai beberapa Bupati *Nayaka* yang mengepalai para Eupati di wilayah kerajaan. Untuk menciptakan pelaksanaan pemerintahan yang berwibawa, raja mengangkat *Senopati* di bidang kemiliteran dan pertahanan keamanan kerajaan serta seorang *Adipati* dalam bidang penegakan hukum dan perundang-undangan, menjaga ketentraman dan ketertiban umum.

Pada tahun 1618 dibentuk Abdi Dalem Prajurit, di dalam kelompok Abdi Dalem Prajurit dibagi menjadi beberapa kelompok prajurit. Salah satunya adalah kelompok Abdi Dalem prajurit *Nirboyo* yang berarti menghilangkan bahaya atau meniadakan bahaya. Tugasnya adalah menangkap orang yang bersalah atau membahayakan raja atau kerajaan dengan senjata seutas tali. Prajurit ini anggotanya berjumlah 44 orang dengan salah satu orang kepala yang berpangkat Mantri. Dalam kelompok Prajurit Nirboyo, ada bagian yang namanya Telik Sandi

(Intelijen sekarang) yang anggotanya terdiri dari orang-orang ahli dalam bidang tata pemerintahan dan agama. Sehubungan dengan wilayah kekuasaannya yang luas, di desa-desa dibentuk pula *Jogo boyo* yang diangkat oleh Perangkat desa dimana *Jogo boyo* tersebut bertugas.⁹

Perubahan sistem administrasi Kerajaan Mataram/Surakarta dialami pada waktu perpindahan kekuasaan dari pemerintahan VOC kepada Pemerintah Kolonial Belanda. Pada waktu Gubernur Jenderal Herman Willem Daendels di Jawa 1 Januari 1908. Perubahan ini tampak nyata dalam sistem pemerintahan tradisional diubah menjadi sistem administrasi pemerintahan model Eropa dengan diadakannya sistem pemerintahan pusat.¹⁰ Di Jawa dibagi dalam *Perfectur* (Keresidenan sekarang) dikepalai oleh seorang *Perfec* (Gubernur Militer/Residen). Pulau Jawa dibagi menjadi 9 *Perfectur*¹¹

Pada tanggal 11 Februari 1814 Gubernur Jenderal Inggris di Batavia Thomas Stamford Raffles mengeluarkan *Regulation for the more effectual administration of Government and a Justice in the Provincial courts of Java*. Sebagai landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, peradilan dan kepolisian di Jawa. Istilah *More effectual* menunjukkan bahwa peraturan di atas merupakan

⁹ Husodo Pringgo Kusumo. *Serat Perjanjian Dalem Nata*, Radyo Pustaka, Solo. 1987, hlm. 58.

¹⁰ *Ibid*,

¹¹ Sartono Kartodirdjo, *Sejarah Nasional Indonesia*, Jilid I, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1975, hlm. 42.

penyempurnaan dari regulasi/peraturan yang telah ada, baik tertulis maupun berupa adat kebiasaan yang berlaku di masyarakat.

Berdasarkan kenyataan tersebut penguasa-penguasa tradisional Jawa telah mendapat pengaruh asing walaupun penguasa-penguasa tradisional di pedalaman Jawa khususnya di Mataram – Surakarta tetap dengan sistem pemerintahan tradisional yang dijalankan oleh seorang raja. Kedudukan Residen di samping sebagai penasihat raja juga Penguasa di bidang Pengadilan yang berhubungan dengan bangsa Eropa.

Dengan demikian pemerintah Belanda mudah mengubah atau menambah peraturan-peraturan yang ada dengan cara mengadakan perjanjian dengan raja yang akan dinobatkan. Dalam hal ini terlihat bahwa pembentukan Pos Tundhan yang terjadi pada tanggal 12 Oktober 1840 pada masa pemerintahan Sunan Paku Buwono VII, (1830-1858), ditandatangani setelah mendapat persetujuan dari pemerintah Belanda yang diwakili Residen Surakarta *Mac Gillarvrij* dan Patih Dalem Sosrodiningrat.¹² Petugas yang menjabat Pos Tundhan adalah Priyayi Gunung atau Abdidalem Gunung (polisi umum), tugasnya menjaga kelancaran barang dan surat yang menuju ke dan dari kota Surakarta dan ke kota-kota lain di Pulau Jawa yang pada waktu itu daerah-daerah di Kasunanan Surakarta di rasa rawan keamanan dan ketertiban.¹³

¹² Husodo Pringgo Kusumo, *op.cit*, hlm. 97.

¹³ *ibid*,

Kondisi rawan tersebut mendorong raja untuk membentuk *Paprentahan Dhusun* pada tanggal 5 Juni 1847 setelah mendapatkan pertimbangan dari residen Surakarta Baron Van Geer dan Van Nees anggota *Raad Van Indie* (Dewan Hindia Belanda). Pada waktu yang bersamaan diadakan penandatanganan perjanjian dengan pemerintah Belanda. Hasil perjanjian tersebut termuat dalam Staatsblad No. 30 "...*Sarehning kadadosanipuan awoning kawontenan wau sakalanguang saking mbebayani dipun wonteni Abdidalem Gunung ...*" (Sehubungan dengan buruknya keadaan dan sangat membahayakan maka diadakan Abdidalem Gunung ...) sama dengan polisi sekarang.¹⁴

Pernyataan tersebut dijadikan dasar pertimbangan untuk menghapus lembaga pemerintahan kerajaan yang disebut Lembaga Pemerintahan Bale Mangu, karena dirasa sudah tidak mampu lagi mengurus masalah kedaerahan yang semakin kompleks dan rumit. Sebagai gantinya dibentuk Kabupaten Gunung Pulisi, yang bertugas menjaga tata tertib dan ketentraman di daerah-daerah kerajaan dan juga membantu mengurus soal-soal pemerintahan.¹⁵ Adapun tugas yang harus dilaksanakan oleh Abdidalem Gunung adalah menjaga ketentraman umum dan keamanan daerah yang menjadi tanggung jawabnya dan dibantu oleh sejumlah Kepala Polisi yang diberi gelar Gunung Kepala (Kepala Sektor). Berdasarkan perjanjian Menteri Negara dengan Gubernur Jenderal

¹⁴ *Ibid.* hlm 121.

¹⁵ Ihusodo Pringgo Kusumo, *Serat Angger Gunung 1840*, Radyo Pusaka, Solo, 1987, hlm. 187.

Belanda tanggal 24 Februari Tahun 1847 huruf I, ditetapkan Undang-undang dan peraturan-peraturan tentang pelaksanaan Pengadilan dan Kepolisian yang disertai instruksi-instruksi untuk Gunung Kepala, Gunung, dan Kepala Dhusun di wilayah yang terikat pada peraturan ini.¹⁶

Sebagai pegangan untuk pelaksanaan tugas Pulisi (Mantri Pulisi) dan *Inlander Bestuur, Ambtenaren* adalah Serat Angger Gunung, Reglement untuk *Inlanders, Vreem de Oosterlingern* yang telah diterjemahkan ke dalam Bahasa Jawa yang dikerjakan oleh satu tim yang dipimpin oleh Baron Van Geer yang pada saat itu menjabat sebagai Residen Surakarta. Anggota tim terdiri dari orang Belanda yang ahli Bahasa Jawa yaitu Baron Van Geer dan Wilkens serta Colen Stuart, yang fasih berbahasa Jawa, baik *ngoko* maupun *kromo inggil* (bahasa jawa kasar dan halus), dibantu oleh Pejabat dari Kerajaan Surakarta Raden Panji Puspowilogo dan Raden Ngabehi Resodipuro pada tanggal 1 Januari 1848.

Walaupun telah diangkat pejabat bupati Gunung Pulisi beserta perangkatnya, keadaan di kewilayahan belum juga aman sebab jumlah Abdidalem Gunung Pulisi masih sangat sedikit. perampok, pencuri, pembegal dan perkelahian antar desa akibat perebutan tanah atau batas desa. Untuk mengatasi keadaan tersebut maka pada tanggal 3 Maret 1867 dikeluarkan Undang-undang Nagari No. 09 yang berisi ketentuan yang menambah tempat-tempat penjagaan keamanan serta mengatur para Abdidalem Gunung Pulisi yang

¹⁶ *ibid*,

bepergian pada malam hari harus membawa Payung dan Lampu, sedang untuk rakyat kecil wajib membawa obor atau upet. Hal ini dimaksudkan untuk membedakan antara orang baik-baik dengan pencuri atau para pelaku kejahatan.

Daerah Pos Tundhan dibentuk berdasarkan Serat Angger Gunung 12 Oktober 1840 diubah statusnya menjadi Kabupaten Gunung Pulisi berdasarkan Perjanjian 5 Juni 1847, antara raja Paku Buwono VII dengan Residen Surakarta Baron Van Geer sebagai wakil dari Pemerintah Belanda. Jumlah Gunung Kepala (Kepala Sektor sekarang) yang diberi tugas melaksanakan tugas di daerah tempat tinggalnya ditetapkan oleh Pangeran Adipati Sosrodiningrat dengan persetujuan Residen Belanda.¹⁷

Selanjutnya, atas dasar Staatsblad No. 209 tahun 1874, di daerah Kabupaten Gunung Pulisi dibentuk distrik-distrik dan Onderdistrik beserta wilayah oleh Residen Surakarta Kohannikus atas perintah Gubernur Jenderal Belanda setelah mengadakan perjanjian dengan Patih Dalem Raden Adipati Sosrodiningrat dari pemerintah Kerajaan tanggal 15 Agustus 1873. Dengan adanya pengaturan wilayah Kadistrikan (Kapanewon/Kawedanaan) dan kaonderdistrikan (kemantren, sekarang kecamatan) tersebut, maka tugas-tugas Priyayi Gunung Pulisi menjadi sangat kompleks. Selain menjaga keamanan dan ketertiban dan keamanan wilayah masing-masing juga mengurus masalah-masalah kemaknuran penduduk, kesehatan, pertanian, kelancaran lalu lintas dan

¹⁷ *Ibid.*

lain-lain. Abdi Dalem Pulisi (pembesar desa) yaitu Kepala Dusun/Lurah di bidang pemerintahan serta Pulisi Dusun untuk di bidang keamanan dan ketertiban desa.

Pada masa itu, tugas-tugas Pulisi sudah jelas dan teratur dalam administrasinya:

"Pulisi gawene nampani prakoro. Kewajibane angestrokakeuning layang struksine lan murianani marang Praja. Kalerehenane, carik, Kepala Dusun, Langsir, Wimbasara. Bawahe Wadana Gunung". (Pulisi, tugasnya menerima perkara. Kewajibannya melaksanakan Surat Instruksi Raja dan membuat keadaan tentram pemerintahan/Kerajaan/ Negara. Pembantunya, Carik, Kepala Dusun, Langsir, Wimbasara. Di bawah perintah Kepala Pulisi). Seorang Kepala Pulisi mendapatkan gaji berupa tanah lungguh dan uang 300 rupiah yang dibayarkan melalui kantor Kas Keresidenan.¹⁸

Sehubungan dengan adanya jabatan Asisten Residen terdapat dua macam Abdidalem di tiap Kabupaten Gunung Pulisi yaitu Abdidalem Gunung Pulisi untuk daerah Kasunanan dan Abdidalem Pangreh Praja untuk pemerintah Gubernur Belanda. Abdidalem Kasunanan berada di bawah kuasa Bupati Gunung Pulisi, sedangkan abdidalem pangreh Praja berada di bawah kuasa Residen. Adanya jabatan Asisten Residen, menyebabkan Bupati Gunung Pulisi mempunyai dua majikan/atasan, yaitu Patih dalem Adipati dan Asisten Residen. Artinya di samping harus tunduk kepada perintah Patih dalem (penguasa tradisional), juga harus mendengarkan saran, pertimbangan, nasihat dari Residen

¹⁸ Anonymous, *Administrasi Pemerintahan Zaman Mangkunagoro IV*. Rekso Pustako, Solo, 1971, hlm 11.

(Pemerintah Belanda) yang berada di Karesidenan. Demikian juga Gunung Kepala (sekarang Kepala Sektor) juga mempunyai dua orang majikan/pimpinan yaitu Abdidalem Bupati sebagai pejabat tradisional Jawa dan Asisten Residen pejabat Distrik sebagai pejabat Belanda. Jabatan Residen dan Asisten Residen dijabat oleh orang-orang Belanda atau Pribumi yang sudah dipercaya oleh Pejabat Belanda, kecuali jabatan Kemantrean (Mantri Pulisi) ditingkat *Onderdistrik* boleh dijabat oleh orang Bumiputra yang sudah dipercaya oleh Pemerintah Belanda.¹⁹

Para Gunung Kepala (Kepala Pulisi Sektor) mendapat jaminan perlindungan hukum dari Pemerintah dalam setiap menjalankan tugasnya. Kenyataan ini menunjukkan bahwa tugas Pulisi sangatlah penting dan berat bagi negara dan pemerintah. Adapun perlindungan hukum tersebut tertulis dalam pasal 24 Staatsblad No. 9 Tahun 1848, yang berbunyi : "Barang siapa merintangi Abdidalem Gunung (Petugas Pulisi) menjalankan kewajibannya baik karena lalai atau tidak memperhatikan perintahnya ataupun menghalang-halangnya akan dipanggil ke Ibukota dan diadili sesuai dengan kesalahannya".

Sejak diberlakukannya lembaga pengadilan Landraad di Nusantara yaitu Pengadilan terpisah yang menangani perkara penduduk Pribumi dan Timur Asing yang didirikan di 7 kota tempat penugasan *Recht Politie* yaitu Batavia, Semarang, Banjarmasin, Padang, Makasar dan Menado, tahun 1901 dan di

¹⁹ *Ibid*,

Surakarta tahun 1903 oleh pemerintah Kolonial Belanda, maka kaitan tugas Polisi dengan Residen dan pengadilan Landraad semakin banyak. Pelaksanaan tugas Kepolisian semakin teliti penerapannya sesuai dengan Reglement of de Rechtelijke Organisatie serta *Inlandisch Reglement, Weet Boek Van Strafrecht Voor der Inlanders*.²⁰

Dalam perkembangan selanjutnya, dengan bangkitnya pergerakan partai-partai Syarikat Islam, Budi Utomo, Indische Partai dan lain-lain, pemerintah Belanda mengalami ketakutan. Untuk menghadapi gerakan politik dari organisasi-organisasi tersebut pada tahun 1915 dibentuk *Politie Inlichtingen Dienst* atau *Gewestelijk Recherche*, untuk mengawasi gerak-gerik kaum pergerakan di Surakarta. Dalam hal ini Kepolisian *Onderdistrik* di Kota Surakarta ditangani oleh pimpinan Komisaris Polisi (Belanda). Selanjutnya kepolisian mulai tahun 1918 diberi tugas tambahan, yang termuat dalam instruksi Wedana dan Asisten Wedana, yaitu :

- 1) Menjaga keselamatan penduduk dan mencegah sebab-sebab timbulnya penyakit.
- 2) Memberantas tindakan-tindakan yang dapat menimbulkan penderitaan rakyat banyak.
- 3) Apabila terjadi bencana segera bertindak memberi pertolongan.
- 4) Mengerjakan pertanian rakyat dengan jalan memberikan penyuluhan-penyuluhan pertanian.²¹

²⁰ *Ibid*,

²¹ FA. Soetjipto, *Struktur Birokrasi Mataram*, Universitas Gadjah Mada Press, Yogyakarta, 1970, hlm. 172.

Ketika ini kewajiban-kewajiban para Bupati Pulisi di Distrik dan Mantri Pulisi di *Onderdistrik*, tidak hanya menyangkut hal-hal Kepolisian saja, namun turut serta melaksanakan tugas-tugas pemerintahan umum. Kewajiban para Wedana serta Mantri Kepala *Onderdistrik*, itu tidak hanya mengenai tugas-tugas kepolisian saja tetapi juga menjalankan tugas-tugas pemerintahan (*Mungguh kewajiban para Penewu Panggedhening Distrik Sarto Mantri Penggehening Onderdistrik, iku ora ngemungake tumrap baban Pulisi wae, ananging ugo anindakake babagan Paprentahan*).²²

3.1.2.1. Masa Verenige Oost Compagnie/VOC (1602-1799)

Sesuai dengan struktur pemerintahan yang ada di negara asalnya, pada tanggal 25 Maret 1620, Direksi Kompeni mengangkat Jan Steyns Van Antwerpen sebagai *Baljuw* (semacam Sherrif di Amerika), berikut 2 (dua) pembantunya yang berkedudukan sebagai *Officer Justitie* merangkap Kepala Polisi. Steyns menjadi *Hoofd Schout* dan pembantu-pembantunya menjadi *Schouten* yang pertama di Batavia dan mereka melaksanakan fungsi kepolisian yang daerah wewenangnya meliputi seluruh Batavia.²³ Hal ini berarti bahwa kepadanya diberikan wewenang yang luas. Tugas beratnya adalah mencegah jangan sampai orang-orang Inggris membentuk pemerintahan, pengadilan dan kepolisian sendiri. Bila dari pihak VOC sudah membentuk *Beljuw* maka kemungkinan akan

²² *Ibid*,

²³ Suparno, *op.cit*, hlm. 34.

ada pemerintahan sendiri dari pihak Inggris di daerah Batavia dapat dibendung, sehingga mereka hanya akan datang sebagai tamu, yang harus tunduk kepada peraturan *VOC*.

Dalam pelaksanaan tugasnya *Baljuw* dibantu oleh para *Wijkmeesters*, yang masing-masing memiliki seorang wakil yang dinamakan *Diefleyder* atau *Kaffers* (penjaga pencuri), yang berpakaian merah dan jumlahnya 44 orang yang disebut polisi kota. Di samping polisi kota di bawah pimpinan *Baljuw* terdapat pula yang dinamakan *Ratelwatch* yaitu suatu kelompok penjaga malam yang dilengkapi dengan pentongan. Cara *Ratelwatch* melakukan perondaan di waktu malam adalah sambil membunyikan kaleng dengan berirama, sehingga penduduk terbangun dari tidurnya, maksudnya agar mereka senantiasa berjaga-jaga jangan sampai terjadi kecurian ataupun kejahatan lainnya.²⁴

Persenjataan *Ratelwatch* berupa sebilah tombak dan kapak, sedangkan pembantunya membawa tombak dan seutas tali untuk mengikat pencuri, apabila terjadi penangkapan terhadap pelaku pencurian atau kejahatan. Jika kejahatan dianggap terlalu berat oleh *Ratelwatch*, maka diminta bantuan dari dinas Patroli Militer atau dari kumpulan kelompok penembak yang dinamakan *Schutterij*. Permintaan bantuan dilakukan dengan cara menggosok-gosok tombak pada batu-batu di jalanan atau di tembok sesuai kode mereka.²⁵

²⁴ *Ibid*,

²⁵ *Ibid*,

Pada mulanya *Schouten* dan *Schepenen* hanya bertugas di Batavia kemudian berkembang di Semarang dan Surabaya sebagai pusat administrasi kompeni, itupun dalam lingkungan yang sangat terbatas. Tugasnya menangani masalah perusahaan orang Eropa dan orang asing lainnya. Terutama yang mengancam dan mengganggu kelancaran perdagangannya khususnya yang menyangkut monopoli hasil hutan, hasil bumi dan rempat-rempah.

Pada tahun 1624, Gubernur Jenderal Carpentier memberlakukan peraturan bahwa Pengadilan terdiri dari *De Raad in het Kasteel*, dan *Collelge van Shepen*. *De Raad in het Kasteel* mempunyai penuntut umum yang dinamakan *Fiscaal Griffier* dan merupakan Kepala Polisi dari lingkungan *Kassteel*. Di luar *kasteel* ini adalah daerah wewenang *Baljuw* dan *Schout*, yang menjadi penuntut umum pada *College van Schepen*. *Raad in het Kasteel* mengadili perkara-perkara pegawai VOC sedangkan *College van Schepenen* mengadili perkara-perkara bukan Pegawai VOC.²⁶

3.1.2.2. Fungsi Kepolisian Pada Zaman Hindia Belanda (1800-1942)

Mulai tahun 1800 Daendels membentuk *Jayeng Sekar* yaitu sejenis pasukan polisi pribumi yang dimaksudkan untuk membantu *Culture Politie*. Polisi Pribumi ini kemampuan perginya selalu berjalan kaki, karena tugasnya yang cukup berat maka ia diberi kendaraan kuda. Pasukan ini dibentuk pada

²⁶ *Ibid*,

tanggal 16 September 1808 sesuai dengan resolusi 1 september 1808. Senjata Prajurit Jayeng Sekar adalah Pentungan (tongkat) tugasnya mengejar pencuri dan menghajar pencuri yang tertangkap mencuri di perkebunan Belanda. Walaupun semasa VOC sudah ada bentuk kepolisian, namun dasar untuk susunan kepolisian mulai terdapat pada masa pemerintahan Gubernur Jenderal Inggris Thomas Stamford Raffles. Dengan didahului lahirnya *Regulation* tanggal 11 Pebruari 1814 dan peraturan tentang tata usaha kehakiman (Justisi pada pengadilan-pengadilan di daerah Jawa) dan tata usaha kepolisian, yang kemudian menjadi dasar dari *Inlandiscse Reglement* dan *Reglement op de rechterlijke organisatie*.

Pada awal pemerintahan Hindia Belanda dibentuk sebuah Komisi untuk membuat rancangan Peraturan tentang kepolisian dan peradilan *Politie & Justitiwezen*. Komisi yang terdiri dari tiga orang yaitu: Mr. Muntings, Mr. Maurisse dan Mr. Merkus. Komisi ini dibentuk pada tanggal 8 April 1817. untuk melaksanakan tugas kepolisian dan peradilan. Komisi tersebut menganjurkan, supaya:

- a) *Procureur-General* (Jaksa Agung) pada *Hooggerectshof* (Mahkamah Agung Hindia Belanda) dijadikan Kepala Polisi Kehakiman, tetapi diberi wewenang memimpin kepolisian umum yang disalurkan lewat Residen, dalam pelaksanaan tugas ia dibantu oleh para Residen dan Opsir Justitie.
- b) *Administrative politie*, disamping adanya *Justitiele Politie*, ditugaskan pula residen atau Kepala Pemerintahan tradisional, sesuai dengan ketentuan yang dibuat tentang hubungan antara *administrative* dan *justitiele politie*.²⁷

²⁷ Anonimous, *Sejarah Kepolisian di Indonesia*, Markas Besar Republik Indonesia, Jakarta, 1999, hlm. 23

Di antara hasil kerja komisi tersebut, adalah:

*“Provisioneel Reglementt en de Crimineele Rechts vordering bij het Hooggerechshof en de Raden van Justite untuk orang Eropa, dan Reglemet en de Administratie der politie en de Crimnieele en civiele Rechtsvordering onder den Inlandeer in Nederlandsh Indie untuk orang bumi putera pada tanggal 10 Januari 1819.”*²⁸

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut terlihat bahwa, kepolisian dan peradilan di Hindia Belanda, bersifat dualistis, karena terdapat peraturan khusus untuk kepolisian dan peradilan bagi bangsa Eropa di satu pihak, dan di lain pihak peraturan khusus untuk hal yang sama bagi bangsa pribumi dan bangsa Timur Asing (Cina, Arab dan India). Reorganisasi yang dilakukan berkali-kali pada masa sebelumnya yang tidak bersifat fundamental, kenyataannya tidak dapat banyak merubah keadaan organisasi yang buruk. Walaupun dikeluarkan Undang-undang Dasar Kerajaan Belanda Tahun 1848, yang berlaku juga di daerah jajahannya, akan tetapi dualisme dalam soal kepolisian dan peradilan masih tetap dipertahankan. Peraturan-peraturan yang merupakan perubahan baru yang dinamakan:

*“Reglement op de Strafverordering voor de Raden van Justitie op Java en het Hooggerechshof van Nederlandsc Indie dan Inlcndsche Reglement atau Reglement op de uitoefening van de Politie, de burgerlijke rechtspleging en de strafvording onder de Inlanders en Vreemde Oosterlingern op Java en Madura”.*²⁹

²⁸ *Ibid*,

²⁹ *Ibid*,

Sejak tahun 1850 dibentuk jabatan Lurah yang diangkat oleh Kepala Distrik untuk memerintah beberapa desa, tugasnya mengurus kejahatan yang terjadi dalam wilayahnya. Jabatan kepala lurah sempat dihapuskan tahun 1875, kemudian diganti oleh jabatan Asisten Wedana atau Kepala *Onderdistrict*, yang memegang pimpinan kepolisian dari sejumlah desa-desa. Jabatan Asisten Wedana, disebut pula Camat dan merupakan jabatan *Bestuur* yang merangkap kepolisian.

Semakin banyaknya tugas dan kewajiban yang diemban Polisi, maka keluarlah keputusan Gubernur Jenderal No. 53 tahun 1871, tanggal 28 Agustus 1871, yang berisi bahwa Direktur Departemen Kehakiman, Direktur Departemen Dalam Negeri, dan *Procureur-General* ditugaskan untuk mengajukan usulan bagi perbaikan sistem Kepolisian Hindia Belanda. Selanjutnya keluarlah Keputusan Gubernur Jenderal No.1 tahun 1897, tanggal 10 Pebruari 1897 No. 1 LN. No. 65 tahun 1897, yang menetapkan formasi baru bagi kepolisian di Hindia Belanda.

Perbaikan kepolisian meliputi baik Kepolisian di kota-kota besar seperti Batavia, Semarang dan Surabaya, maupun di luar kota-kota besar tersebut.

Perbaikan tersebut dengan mengambil tindakan sebagai berikut :

- 1) Kepada Asisten Residen diperbantukan seorang Kontrolleur, yang khusus diserahi tugas-tugas di bidang kepolisian.
- 2) *Schout* dan *Onderschout* diperbaiki penghasilannya dan diatur secara menyeluruh dan sama.
- 3) Pejabat Polisi atasan diberi bantuan Opas Polisi-opas Polisi.
- 4) Diadakan jabatan *Politierosziener* untuk membantu tugas-tuas *Schout*.³⁰

³⁰ Suparno, *op.cit*, hlm. 45.

Adapun Kepolisian di luar Kota-kota Besar tersebut diadakan perbaikan-perbaikan sebagai berikut :

- 1) Diadakan pembedaan antara Opas Polisi yang disertai tugas kepolisian dan Opas biro yang hanya membantu di kantor.
- 2) Kepada Residen, Asisten dan para pegawai Pangreh Praja Bumiputera diperbantukan Opas Polisi yang gajinya diperbaiki.
- 3) Untuk seluruhnya diangkat 725 orang Opas polisi bangsa Bumiputera. Hal ini berarti mulai adanya polisi bergaji (*Beroepspolitie*) bangsa Bumiputera, yang sebelumnya tidak ada.³¹

Reorganisasi Kepolisian diselenggarakan pada tahun 1897 dengan terbentuknya jabatan *Opsiner* yang kemudian berubah menjadi Inspektur Polisi. Tugas kepolisian dijalankan oleh *Schout*, *Schout Muda*, *Schout Perairan*, *Opsiner*, *Opas Kepala*, *Opas Kantor*, *Opas Berkuda*, *Opas Penjaga dan Pengawal*, *Opas Ronda Malam dan Ronda Priyayi*. Selain itu ada pula penjagaan rakyat, yaitu penjaga gardu sebagai polisi tidak bergaji. Pada tahun 1904 ditunjuklah Asisten Residen Batavia bernama Priesteer, untuk mengadakan peninjauan tentang kepolisian di Eropa, guna mengatasi persoalan kepolisian di Hindia Belanda, kemudian mengajukan saran perbaikan kepada Gubernur Jenderal Belanda melalui Departemen Dalam Negeri (*Binenlands Bestuur*).

Reorganisasi kepolisian di kota-kota besar pada intinya dimaksudkan untuk menempatkan polisi secara langsung di bawah pimpinan Komisaris Besar Polisi, sebagai seorang ahli bidang kepolisian. Sementara Asisten residen hanya

³¹ *Ibid.*

menjalankan pengawasan secara umum. Jabatan *Kontroleur* dalam organisasi kepolisian dihapuskan dan diganti dengan jabatan Komsaris Polisi dan Opsiner Polisi.

Pada kenyataannya reorganisasi ini belum cukup untuk menghadapi persoalan keamanan dengan memuaskan. Walaupun reorganisasi dan perbaikan-perbaikan di kota-kota besar tersebut membawa ketertiban dan keamanan umum, akan tetapi keadaan di luar kota masih memerlukan perbaikan, karena penjahat dari kota terdesak untuk mencari mangsanya di luar kota. Dengan demikian dapat dipahami mengapa keadaan keamanan di pinggir kota selalu memburuk.³²

Peraturan tentang *Rechstpoli.ie* bagi bangsa Eropa dan golongan Bangsa Pribumi serta Timur Asing berada di bawah pengawasan Pokrol Jenderal dibantu oleh para *Fiscaal (Opsir Justisi)* yang membawahi semua pegawai polisi. Jadi Pokrol Jenderal sudah merupakan pimpinan dari seluruh pegawai polisi yang ada pada waktu itu. Dalam pelaksanaannya *Rechspolitie* bagi golongan Pribumi dan Timur Asing, diserahkan kepada para Kepala Desa yang berada di bawah perintah Wedana dan pengawasan oleh Bupati Polisi.³³

Dalam ketentuan Pasal 181 *Reglement op de Rechterlijke Organisatie* ditentukan bahwa Pokrol Jenderal tidak hanya dapat memberi perintah dibidang penyidikan, tetapi juga dalam pencegahan kejahatan dan pelanggaran serta untuk

³² Anonimous, *sejarah...*, *op.cit*, hlm. 25.

³³ *Ib id*, hlm. 26.

mempertahankan ketertiban dan keamanan umum. Perintah *Pocureur* Jenderal kepada pejabat-pejabat bawahannya harus ditaati apabila ada yang berkeberatan, pejabat tersebut harus mengajukan keberatannya kepada Gubernur Jenderal, yang sebelumnya meminta pendapat kepada *Hooggerechtshof*.³⁴

Daerah-daerah di Luar Jawa dan Madura, oleh para Residen dibentuk *Corps Politiedienaar* yang bersenjata, untuk mendukung kewibawaan beberapa tempat dibentuk *Watershouten* (Polisi Perairan) untuk ditempatkan di pelabuhan.

Ketika itu organisasi kepolisian dapat dibedakan menjadi :

a) **Polisi Umum (*Algemene Politie*)**

Polisi umum secara administratif merupakan bagian dari Departemen *Binenlands Bestuur* (Departemen Dalam Negeri). Badan ini menyelenggarakan urusan pegawai, perlengkapan, persenjataan, pendidikan dan latihan-latihan kesatuan. Tetapi departemen ini tidak berhak mencampuri pelaksanaan operasionalnya.

Susunan Kepemimpinan dalam organisasi Kepolisian (Polisi Umum) dipegang oleh Pimpinan Pusat Polisi Umum yang disebut *Hoofd van den Dienst der Algemene Politie*, yaitu Kepala Bagian Polisi di Departemen Dalam Negeri. Beliau dibantu oleh seorang Kepala Muda yang disebut *Onderhoofd van Dienst der Algemene politie* yaitu seorang Komisaris Besar

³⁴ *Ibid.*

Polisi yang disebut *Hoofdcommisaris van Politie* dan seorang komisari Polisi kelas I yang disebut *Commisaris van Politie*.

Pembinaan Administrasi Pusat Polisi Umum dilakukan oleh Departemen *Binnenlands Bestuur* yang meliputi :

- 1) Urusan Pegawai;
- 2) Urusan Keuangan;
- 3) Urusan Perlengkapan;
- 4) Urusan Pendidikan;
- 5) Urusan Latihan Kesatuan Polisi.

Sehubungan dengan itu, kebijaksanaan kepolisian secara preventif dan represif berada di bawah Jaksa Agung. Pejabat Tinggi dan yang berwenang menangani urusan ini adalah Kepala Dinas Reserse Umum. Dalam pelaksanaan di lapangan, garis hirarki secara taktis terkait dan administratif pengelolaan keamanan dan ketertiban terpusat dalam kewenangan Kepala Daerah (Residen). Residen berperan sebagai pimpinan harian setempat yang menerima langsung instruksi dari Jaksa Agung selaku pimpinan umum tertinggi di bidang *preventif* dan *represif*.

Pelaksanaan pimpinan kepolisian teknis di lapangan dalam sistem laporan maupun usul-usul mengenai kepolisian teknis diajukan langsung kepada Kepala Dinas Polisi Umum di Departemen Dalam Negeri dengan persetujuan Kepala Daerah.

b) Polisi Kota

Pada tahun 1911 ditetapkan suatu kebijakan untuk mengadakan reorganisasi kepolisian yang kemudian tahun 1914 diadakan perubahan terhadap reorganisasi sebelumnya dan menghasilkan dasar-dasar serta susunan Polisi Kota yang bertugas secara khusus dan terbatas di dalam wilayah perkotaan.

c) Polisi Bersenjata (*Gewapende Politie*)

Tahun 1912 dibentuk Polisi bersenjata yang kemudian dijadikan sebagai alat kekuasaan sipil Pemerintah Hindia Belanda di Daerah-daerah, tugas pokoknya yaitu :

- 1) Menjamin keamanan, ketertiban dan ketentraman;
- 2) Mempertahankan kekuasaan pada waktu terjadi kekacauan, hingga tentara mengambil alih tugas;
- 3) Untuk mengkonsolidasi situasi di daerah-daerah yang baru dikuasai.

Polisi ini bersifat militer dan dikepalai oleh seorang Opsir. Pegawai-pegawainya kebanyakan diambil dari tentara. Para anggotanya diasramakan. Korps terbagi menjadi divisi-divisi menjadi Brigade, dan Brigade menjadi Detasemen. Polisi ini masuk dalam lingkungan Departemen *Binnenlands Bestuur* (Departemen Dalam Negeri).

d) Polisi Lapangan

Polisi lapangan dibentuk tahun 1920 sebagai pasukan pilihan dari Polisi umum. Polisi lapangan ini menggantikan Polisi bersenjata. Adapun maksud pembentukan Polisi Lapangan, adalah :

- 1) Untuk menyelenggarakan keamanan di luar kota, yang keadaannya memburuk. Hal ini disebabkan oleh kemajuan di bidang lalu lintas jalan telah memudahkan para penjahat untuk bergerak dari satu tempat ke tempat lain, sehingga pemberantasannya sukar dijalankan.
- 2) Menghindari permintaan bantuan kepada militer atau tentara dalam membantu kepala Pangreh Praja dalam menjamin keamanan, ketentraman dan ketertiban di luar kota.
- 3) Sebagai pasukan polisi yang dapat bergerak cepat, mahir menjalankan tugas kepolisian dan mempunyai hak mengusut kejahatan serta dapat memberikan tindakan tegas, karena mempunyai senjata.
- 4) Untuk melaksanakan tugas preventif, bahkan tugas pengusutan juga dapat dilaksanakan. Meskipun tugas-tugas itu seharusnya dikerjakan oleh pegawai-pegawai Pangreh Praja dan Reserse Daerah.

Dengan dibentuknya polisi lapangan, maka kepada pegawai bangsa Eropa maupun Bumiputera telah diberikan suatu *Politiemiddel* atau alat kekuasaan Kepolisian, yang cukup memberi harapan untuk mendukung sepenuhnya bagi pemerintahan di luar kota yang berwibawa.

e) **Polisi Perkebunan**

Polisi Perkebunan dibagi 2 macam :

- 1) Pegawai polisi yang dibiayai dari penyetoran uang perkebunan-perkebunan partikelir ke dalam kas negara. Caranya pihak perkebunan melakukan perjanjian dengan pemerintah untuk mendapatkan penjagaan Polisi untuk jangka waktu tertentu. Polisi perkebunan ini dipimpin oleh Pangreh Praja dan bertanggung jawab kepada Kepala Pangreh Praja selama melaksanakan tugasnya.
- 2) Pegawai polisi yang dibiayai tetapi biaya itu diperhitungkan dengan departemen lain secara regularisasi. Tata cara penjagaannya dilakukan secara terus menerus dan pada umumnya mengenai kepentingan-kepentingan khusus yang dikuasai oleh Jawatan Pemerintah.

f) **Polisi Pangreh Praja (*Bestuur Politie*)**

Polisi Pangreh Praja ini jumlahnya terbanyak dan merupakan kesatuan-kesatuan kecil di daerah-daerah di bawah pimpinan Camat, Wedana, dan Bupati. Polisi ini terdiri dari Agen Polisi dan Mantri Polisi. Biasanya kepada polisi Pangreh Praja ini diperbantukan seorang Inspektur Polisi atau Hopagen Polisi. Pegawai polisi ini sebagai pimpinan sehari-hari membawahi pada Kepala Pangreh Praja setempat.

Pegawai Polisi Pangreh Praja ini, berbeda dengan Agen Polisi dari Polisi Kota dan Polisi lapangan, karena mereka tidak mendapat pendidikan

khusus tentang Kepolisian, serta tidak terikat oleh ikatan dinas dan peraturan tata susila kepolisian. Pegawai polisi ini bertugas di Jawa dan Madura dan mereka diangkat dan diberhentikan oleh Bupati Kepala Daerah masing-masing.

Walaupun organisasi Kepolisian sudah berjalan puluhan tahun, tetapi hubungan polisi Pangreh Praja dan lingkungan Polisi Umum masih kurang harmonis, karena pegawai-pegawainya bekerja tidak menurut dasar-dasar dan syarat-syarat seperti pegawai lainnya dari Polisi Umum. Hal ini akibat dari suatu siasat, yaitu untuk menjamin kedudukan para Bupati. Polisi Pangreh Praja lebih merupakan suatu alat kekuasaan bagi Bupati dan pegawai-pegawai Pangreh Praja daripada mereka sebagai alat untuk menjaga dan mempertahankan keamanan, ketertiban dan keselamatan umum.

3.1.3. Kepolisian Masa Pendudukan Jepang

Pada masa pendudukan Jepang, susunan organisasi kepolisian terbagi-bagi menjadi regional tidak terpusat dan masing-masing regional mempunyai kantor sendiri. Pembagian-pembagian Regional tersebut merupakan pembagian daerah pertahanan militer Jepang di Asia Tenggara dan di bawah Komando Markas Besar Tentara Selatan (*Nampo Gun*) di Singapura (*shonan*). Pada pemerintahan Balatentara Jepang tersebut, Jawa dan Madura dibagi menjadi 17 *Syu* (setingkat keresidenan sekarang) dan dua *Koci* (daerah kerajaan yaitu Yogyakarta dan Surakarta).

Setiap wilayah *Syu* dikepalai oleh seorang *Syu Tjokan* (Kepala Daerah setingkat Residen) dan bertanggung jawab atas ketentraman dan keamanan umum di daerahnya masing-masing, akan tetapi pelaksanaan tugas sehari-hari dilakukan oleh pejabat Kepala Bagian Kepolisian (*Keisatsu Butyo*), atau yang disebut dengan bagian keamanan (*Chiang Butyo*). Namun dalam kenyataannya Kepala Bagian Keamanan ini memimpin bidang administratif dan operatif.³⁵

Pada dasarnya sistem pemerintahan yang dilaksanakan oleh Balatentara Jepang termasuk pelaksanaan administrasi bidang kepolisian, sama dengan pelaksanaan pembagian tata usaha pemerintahan jaman pemerintah Belanda. Administrasi dalam bidang kepolisian sistem pemerintahan juga sama dengan pelaksanaan pembagian tata usaha pemerintahan jaman pemerintahan Belanda (*Admisitratie in Leiding*) yaitu ditiap Karesidenan dibagi lagi menjadi Ken, Gun, Son dan Kun, yang setingkat dengan (Kabupaten, Kewedanaan, kecamatan dan Desa sekarang). Para Kepala distrik (*Guntyo*) dan kepala *Onderdistrik* (*Sontyo*) diwajibkan melaksanakan tugas kepolisian walaupun kenyataannya sangat sedikit sekali diberikan kesempatan untuk menjalankan tugas kepolisian karena dibebani pekerjaan pemerintahan, antara lain melipatgandakan hasil bumi dan

³⁵ Agus Wiradihardja, *Sejarah Lahirnya Pandji-pandji Kepolisian Negara Republik Indonesia*, Mabes Polri, Jakarta, 1971, hlm. 6.

mengerahkan Romusha kepada setiap kepala distrik dan *Ondesrdistsrik* diperbantukan Pegawai Polisi jumlahnya antara tiga sampai sepuluh orang.³⁶

Polisi desa walaupun tidak diakui dalam susunan Keisatsu (kepolisian) tetap memberikan bantuan yang besar kepada polisi untuk keamanan dan ketentraman umum dilingkungan desanya. Dalam penyelenggaraan keamanan dan ketentraman serta ketertiban, kepala desa dibantu oleh suatu organisasi baru yang disebut "*Tonari Gumi*" (Rukun Tetangga). Dalam perkembangannya polisi, begitu juga alat-alat pemerintahan lainnya, oleh Balatentara Jepang dikerahkan untuk membantu usaha memenangkan peperangan Asia Timur Raya.³⁷

Jepang juga membentuk *Keibodan* dan dilatih oleh Departemen kepolisian Jepang yang nantinya diharapkan membantu tugas-tugas kepolisian seperti: Penjagaan lalu lintas, Pengamanan desa dan lain-lain. Kepala Polisi daerah bertanggung jawab terhadap *Keibodan* di wilayahnya. Di dalam asrama ini para anggotanya mendapat gemblengan patriotisme dan nasionalisme yang kuat, latihan perang-perangan (*Kyoren*) dan baris berbaris.³⁸

Jika diperhatikan, tugas-tugas yang dilaksanakan oleh Kepolisian pada zaman Jepang terkesan bahwa yang diutamakan adalah penyelenggaraan keamanan dalam negeri, yang dititik beratkan pada tindakan kepolisian preventif

³⁶ *Ibid*,

³⁷ Anonimous, *Sejarah....op.cit*, hlm. 35.

³⁸ Memet Tanumidjaja, *Sejarah Perkembangan Angkatan Kepolisian*, Pusat Sejarah ABRI, Jakarta, 1995, him. 76.

yang dilaksanakan oleh *Kenpetai* dan bagian spesial *Tokko-koto* dari polisi. Urusan kriminal menjadi masalah sekunder, sedangkan perkara-perkara yang mempunyai latar belakang politik yang termasuk masalah primer.³⁹

Segala tindakan kepolisian diarahkan pada pemberantasan gerakan dan anasir-anasir yang menentang Pemerintahan Balatentara Jepang. Pemeriksaan terhadap pelaku kejahatan senantiasa diarahkan untuk mengetahui usaha-usaha *provokasi, infiltrasi, sabotase* dan lain-lain. Pegawai polisi, terutama Kader polisi diberikan latihan khusus tentang arti dan bahaya perang.⁴⁰

Kepala Bagian Polisi (Keamanan) baik di pusat maupun di daerah juga sebagai Kepala Kejaksaan, yakni melakukan pengawasan terhadap *justitiele politie*, disebabkan tidak adanya Lembaga yang dapat mengawasi dan mengoreksi tindakan-tindakan kepolisian, maka tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh petugas polisi sudah umum.

Tugas kepolisian dilaksanakan oleh pegawai-pegawai bangsa Jepang dan bangsa Indonesia. Penyelenggaraan administrasi dilakukan dalam dua bahasa, yakni Bahasa Jepang dan Bahasa Indonesia. Pegawai bangsa Jepang semuanya bekerja dalam hubungan ketentaraan (*Gonroku*), kedudukan dan administrasi diatur sendiri dan diselenggarakan dalam bahasanya. Polisi bangsa Jepang tidak

³⁹ Anonymous, *Sejarah.... op.cit*, hlm. 36.

⁴⁰ *I b i d*,

dapat bertindak terhadap orang-orang sipil Jepang yang melanggar hukum, karena mereka semuanya bekerja dalam hubungan ketentaraan Jepang.

Polisi diikuti sertakan secara aktif dalam penyelenggaraan pengendalian ekonomi (*toseikeizai*). Bagian ekonomi dari kantor polisi karesidenan *chiangbu*, yang mengawasi agar peraturan-peraturan ekonomi ditaati oleh rakyat. Setiap kantor polisi ikut aktif dalam mengawasi pelanggaran-pelanggaran, terkadang polisi dalam kerjasamanya dengan Kejaksaan, memutuskan apakah perkara diteruskan ke pengadilan ataukah diselesaikan sendiri (*dikesampingkan*).⁴¹

Di samping itu, polisi ikut pula dalam usaha-usaha menyangkut pertahanan, misalnya ikut serta penyelenggaraan penjagaan bahaya udara, menjaga jembatan-jembatan, membuat kubu-kubu pertahanan di sepanjang pantai dan tempat lain, menjaga pantai (*kanshi-syo*) dan sebagainya. Dalam melaksanakan tugas ini polisi dibantu oleh *Keibodan*.⁴²

Semua pekerjaan di kantor kepolisian dilakukan oleh pegawai-pegawai yang mempunyai profesi polisi, yang pada waktu itu jumlahnya sangat kurang. Untuk memenuhi kekurangan tersebut, pegawai-pegawai administrasi yang dikenal sebagai juru tulis, Klerk, Komisi dan sebagainya, diangkat menjadi pegawai polisi dan diberi pangkat kepolisian sesuai dengan golongan dan tingkat pegawai yang telah dipunyai.

⁴¹ Memet Tanumidjaja *loc.cit*,

⁴² *Ibid*,

Hanya ada satu jenis kepolisian, pada masa pendudukan Jepang dimana Pemerintah Jepang meniadakan perbedaan polisi yang ada pada zaman Hindia Belanda, seperti Polisi perkebunan, Polisi Pangreh Praja, Polisi Lapangan dan lain-lain, menjadi satu alat kepolisian yaitu *Keisatsutai* (polisi) untuk seluruh pulau Jawa dan Madura yang berpusat di Jakarta. Agen-agen polisi dari Mantri Polisi Pangreh Praja diangkat menjadi pegawai polisi dengan pangkat *Keibuho* dan wewenang kepolisian dari *Soncho* dan *Guncho* serta *Kuncho* (Bupati) tetap berlaku karena *Herziene Indonesisch Reglement* (HIR) pada zaman Jepang tetap diberlakukan. Semua jabatan dalam kepolisian, seperti Kepala Polisi, dan Komandan Detasemen Polisi, dijabat oleh bangsa Indonesia. Untuk mengisi jabatan yang kosong banyak pegawai yang memperoleh kenaikan pangkat setingkat atau lebih.⁴³

Susunan organisasi kepolisian dan tatacara kerja dilanjutkan seperti semula, walaupun dapat dikatakan bahwa hubungan antara Kepolisian Karesidenan dengan Kepolisian Gebernuran sulit dilakukan. Kesatuan-kesatuan polisi karesidenan secara administratif dan taktis dipimpin oleh Residen, sedangkan kesatuan polisi di kabupaten dipimpin oleh Bupati. Kepala daerah ini menerima petunjuk-petunjuk dan perintah-perintah dari koman dan tentara setempat.

⁴³ Agus Wiradiharja, *op.cit*, hlm. 19.

Pengangkatan pegawai baru dilakukan oleh para Residen dan Bupati dengan persetujuan Komandan Tentara setempat, sehingga dalam tempo yang singkat jumlah pegawai polisi meningkat. Ada beberapa Karesidenan yang melakukan penambahan jumlah pegawai untuk diangkat menjadi Agen polisi, dengan kurang memperhatikan syarat-syarat yang ditentukan untuk Agen polisi, bahkan orang buta huruf pun ada yang diterima. Penambahan ini dilakukan pada umumnya untuk menambah polisi daerah.

Setelah terbentuk *Gunseikanbu* (Pemerintahan Balatentara) di Jakarta, pegawai-pegawai polisi didatangkan dari Jepang melalui Taiwan bersama-sama anggota tentara Jepang yang dimobilisir di Indonesia, kemudian dilatih pada sekolah polisi di Sukabumi. Mereka ini diperbantukan pada Kepolisian di kota dan dikirim pula ke Daerah-daerah.⁴⁴

Mulai saat itu dibentuk pusat-pusat kepolisian dalam Karesidenan dengan nama *Syu-Keisatsu-Bu* sebagai bagian dari Kantor Karesidenan (*Syutyop*). Tata usaha pada kantor kepolisian ini pada awalnya dilakukan dalam Bahasa Jepang. Pegawai pimpinan terdiri dari orang-orang Jepang, jabatan-jabatan pimpinan diduduki oleh mereka, pekerjaan-pekerjaan yang pokok dan berarti dilakukan oleh mereka, sedangkan pegawai bangsa Indonesia dalam prakteknya menjadi pembantu belaka.

⁴⁴ *Ibid*,

Meskipun pegawai-pegawai polisi jepang pada umumnya berpangkat *Keibu* (Inspektur Polisi) saja, mereka menjadi pimpinan dan memerintahkan pegawai-pegawai polisi bangsa Indonesia yang berpangkat lebih tinggi dari *Keibu*. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila lambat laun pada pegawai polisi bangsa Indonesia timbul kesadaran bahwa mereka hanya digunakan sebagai boneka belaka. Oleh karena pejabat Jepang masih Kurang, maka jabatan Kepala Kantor Polisi yang kurang penting, seperti yang ada pada zaman Hindia Belanda disebut Kepala Detasemen, masih tetap dijabat oleh bangsa Indonesia.

Polisi pangreh di Pulau Jawa dan Madura dihapuskan dan anggota-anggota diseleksi. Akan tetapi mereka yang dipandang memenuhi syarat minimum untuk dipekerjakan sebagai pegawai polisi, seperti mantri polisi kelas 2 dan kelas 1 diangkat menjadi *Keibuho*, sementara itu, bekas agen Pangreh Praja dipindahkan keluar Karesidenan, sehingga merupakan suatu hal yang sebelumnya tidak pernah dilakukan dalam lingkungan Polisi Pangreh Praja.⁴⁵

Keisatsu Jawa berpusat di Jakarta dan mula-mula dinamakan *gunseikanbu-Keisatsubu* (Departemen Kepolisian dari Pusat Pemerintahan Balatentara) yang hanya merupakan pusat pimpinan administratif-organisatoris, sedangkan pimpinan kepolisian dijabat oleh Jaksa Agung dan sebagai Kepala Polisi *preventif* dan *represif* dijalankan oleh *Shidhobutyō* (Kepala Departemen Pertahanan).

⁴⁵ Anonymous, *Sejarah... op.cit*, hlm 39,

Sejak bulan Nopember 1944 *Gunsesikanbu-Keisatsubu* berubah menjadi *Gunseikanbu-Chianbu* (Departemen Keamanan). Dalam departemen ini Polisi dan Kejaksaan dipersatukan di bawah satu pimpinan. Kepala Departemen Keamanan menyelenggarakan penguasaan kepolisian sebagai lanjutan tugas dari *Gunseikanbu-Keisatsubu* dan menjalankan kebijaksanaan polisionil, yang diterima dari *Shidhobuutyo*.

Pada setiap Karesidenan *Syu* Kepolisian secara administratif-organisatoris dan mengenai kebijaksanaan polisionil dipimpin oleh *Syutyo*, sedangkan pimpinan sehari-hari dilaksanakan oleh *Syu-Chiangbutyo*. *Syu-Keisatsubu* berubah menjadi *Syu-Chiangbu*, yang di dalamnya tergabung kepolisian dan kejaksaan yang tugasnya melakukan pengawasan terhadap pekerjaan kejaksaan di lapangan dan juga dalam pengusutan perkara.

Pada Tahun 1944 pada setiap *Syu*, *Kochi* di Jawa dan Madura dibentuk sebuah Pasukan mobil (polisi istimewa) dan mempunyai persenjataan yang lebih lengkap dari pada persenjataan warisan polisi Hindia Belanda. Pembentukan Pasukan ini dimaksudkan agar dapat digerakkan sebagai pasukan penggempur di bawah perintah *Syu Chiang Butyo*, dengan sebutan *Tokubetsu Kekisatsu Tai*. Pada setiap Karesidenan pasukan ini mempunyai jumlah anggota sebesar 60 sampai 150 orang.⁴⁶

⁴⁶ *I b i d*, hlm. 43.

Penetapan jumlah anggota sangat dipengaruhi oleh letak dan arti pentingnya suatu Karesidenan. Karesidenan Priangan dan Surabaya, juga kota praja Istimewa Jakarta masing-masing mempunyai jumlah anggota yang lebih banyak bila dibandingkan dengan Karesidenan lainnya. Kesatuan Polisi ini dipersenjatai *Karabijn, Walter Mantel*, untuk masing-masing anggota dan ditambah dengan beberapa senapan mesin. Maksudnya agar Kesatuan ini dapat dipergunakan dan digerakkan apabila terjadi gangguan ketertiban dan keamanan umum yang tingkat intensitasnya tinggi seperti Huru-hara, kerusuhan dan perampokan.⁴⁷

3.2. Periode Setelah Kemerdekaan

3.2.1. Periode Revolusi Fisik (1945-1949)

Terbentuknya kepolisian negara setelah Proklamasi Kemerdekaan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada sidang hari kedua tanggal 19 Agustus 1945, memasukkan kepolisian dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri. Dengan demikian status Djawatan Kepolisian Negara (DKN) secara administratif mempunyai kedudukan yang sama dengan Dinas Polisi Umum pada masa penjajahan Belanda.⁴⁸

Berdasarkan Maklumat Pemerintah tertanggal 29 September 1945, Raden Said Soekanto Tjokradiatmodjo diangkat menjadi kepala Kepolisian Indonesia

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 44.

⁴⁸ Agus Wiradiharja, *op.cit*, hlm 11.

Pusat. Pengangkatan R. Said Soekanto Tjokrodiatmodjo sebagai kepala Kepolisian merupakan titik awal adanya polisi sebagai polisi nasional. Prioritas utama dibentuknya polisi nasional adalah mengadakan perubahan yang meliputi struktur polisi, watak polisi, dan falsafah hidup polisi dari struktur lama, baik zaman Belanda maupun Jepang.⁴⁹

Tidak lama setelah Jepang menyerah tanpa syarat kepada Sekutu Pemerintah Pendudukan Jepang membubarkan tentara Pembela Tanah Air (PETA) dan *Heiho*. Namun demikian polisi dibiarkan tetap melaksanakan tugasnya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat.⁵⁰

Kondisi tersebut dimanfaatkan oleh anggota polisi untuk melakukan perubahan-perubahan. Di Surabaya, Komandan Polisi Istimewa Jawa Timur Inspektur Polisi Kelas I, Moehammad Jasin memproklamasikan kedudukan kepolisian pada tanggal 21 Agustus 1945, yang berbunyi : "Oentoek bersatoe dengan rakyat dalam perjoeangan mempertahankan proklamasi 17 Agustus 1945, dengan ini menyatakan Polisi sebagai Polisi Republik Indonesia".⁵¹

"Proklamasi Polisi itu merupakan suatu tekad anggota polisi untuk berjuang melawan tentara Jepang yang masih bersenjata lengkap walaupun sudah menyerah. Proklamasi polisi itu juga bertujuan untuk meyakinkan rakyat bahwa polisi adalah aparat negara yang setia kepada Republik Indonesia dan

⁴⁹ Hadiman RS, Soekanto, *Melalui Spiritual Membangun Kepolisian yang Profesional*, Dutarindo, Jakarta, 1999; hlm. 37

⁵⁰ *Ibid*,

⁵¹ Moehammad Jasin, *Singa Pejuang Republik Indonesia*, PPKBI dan Yayasan Citra Bangsa, Jakarta, 1998, hlm. 34

bersama-sama rakyat berjuang melawan penjajah. Dengan demikian rakyat bisa melihat bahwa polisi bukanlah alat penjajah.⁵²

Proklamasi polisi dan pawai yang mereka lakukan berhasil menghapuskan kekhawatiran dan keraguan rakyat Surabaya akan kesetiaan polisi kepala Republik Indonesia, sekaligus menghapus kesan polisi bahwa Jepang terkenal bengis dan ganas. Sebagai buktinya rakyat mendukung upaya-upaya I Moehammad Jasin untuk merebut senjata tentara Jepang.

Pada tanggal 1 Juni 1946 Kepolisian menjadi Djawatan Kepolisian Negara (DKN), ketika baru dibentuk hanya menangani masalah-masalah administratif. Lembaga itu tidak mempunyai hubungan komando vertikal ke propinsi-propinsi maupun kabupaten. Pada tingkat provinsi, di kantor-kantor gubernur terdapat Bagian Keamanan yang bertugas sebagai kepolisian. Di tingkat Karesidenan, secara organisatoris kepolisian berada di bawah Residen. Demikian pula Kepolisian pada tingkat Kabupaten berada di bawah Bupati.⁵³

Kedudukan DKN di bawah Kementrean Dalam Negeri sukar mengembangkan diri karena terikat oleh aturan-aturan yang ada. Kepala Kepolisian Negara sulit untuk menerapkan kebijakan-kebijakan yang bersifat nasional karena kepolisian di daerah berada di bawah daerah setempat. Kondisi itu mendorong DKN mempersatukan polisi-polisi daerah menjadi polisi nasional.

⁵² *Ibid*,

⁵³ Anonymous, *R. Soebarkah Tokoh Pendidikan Polisi Republik Indonesia*, Dinas Sejarah Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia, Jakarta, , 1980, hlm 17.

Pada tanggal 1 Juli 1946, berdasarkan Penetapan Pemerintah No. 11/S.D/1946, kepolisian beralih status menjadi jawatan tersendiri dan langsung berada di bawah Perdana Menteri. Penetapan pemerintah tersebut menjadikan kedudukan Polri setingkat dengan Departemen dan kedudukan Kepala Kepolisian Negara (KKN) setingkat dengan Menteri. Dengan ketetapan itu, pemerintah mengharapkan agar kepolisian dapat berkembang lebih baik dan merintis hubungan vertikal sampai ke kecamatan-kecamatan. Peristiwa pengalihan status kepolisian dari Departemen Dalam Negeri oleh kalangan kepolisian dianggap penting sehingga tanggal 1 Juli diperingati setiap tahun sebagai hari kepolisian.⁵⁴

Namun demikian, Penetapan Pemerintah No. 11/SD tahun 1946, ternyata tidak berhasil menyelesaikan masalah administrasi dan teknis karena pemerintah juga mengeluarkan Ketetapan No. 19/A/SD tahun 1946, yang menyatakan bahwa Kepala Daerah tetap bertanggungjawab atas ketentraman dan keamanan di daerahnya masing-masing, walaupun. Penetapan pemerintah tersebut tidak mengatur hubungan antara Gubernur dan Residen dengan Kepala Kepolisian. Akibatnya, dalam tubuh kepolisian timbul suatu keinginan untuk memisahkan diri dari campur tangan pamongpraja dalam pimpinan kepolisian, meskipun kerjasama sangat dihargai demi kepentingan tugas. Oleh karena itu, dalam menyelesaikan tugas, kepolisian daerah mengesampingkan campur tangan Kepala Daerah.

⁵⁴ *Ibid*,

Sejak dipisahkan dari Kementrian Dalam Negeri maka Bagian Keamanan (bagian kepolisian) yang ada pada kantor Gubernur mulai dipisahkan dan dibentuk Penilik Kepolisian yang langsung berada di bawah Jawatan Kepolisian Negara (pusat). Sejak itu Penilik Kepolisian mulai mengkoordinir Kepolisian yang ada di daerah-daerah. Kantor Penilik Kepolisian dikepalai Kepala Penilik Kepolisian yaitu Komisarisi Polisi, yang diangkat oleh Pemerintah Pusat.⁵⁵

Dengan ditempatkannya Kepolisian di bawah Perdana Menteri berarti wewenang pembesar Pamongpraja sebagai pejabat penting di bidang Kepolisian semakin berkurang, karena harus menyerahkan haknya kepada Kepala Polisi. Di sini mulai dipisahkannya pekerjaan pemerintahan dengan tugas-tugas kepolisian. Dalam pelaksanaan tugas, polisi mulai mengesampingkan campurtangan Kepala Daerah, apalagi di kalangan polisi ada keinginan untuk lepas sama sekali dari campur tangan pamongpraja.

Pada awal kemerdekaan susunan organisasi kepolisian masih menggunakan susunan pada masa pendudukan Jepang. Kepolisian Keresidenan mempunyai bagian administrasi, urusan operasi, urusan penjagaan, dan bagian polisi istimewa. Untuk jabatan Kepala Polisi Keresidenan, ditempatkan seorang Komisarisi Polisi dari pusat, sedangkan susunan Kepolisian pada Kabupaten tetap

⁵⁵ Anonymous, *Sejarah...op.cit*, hlm. 49.

meneruskan pada Pendudukan Jepang, demikian pula Kepolisian di Tingkat Distrik (Kawedanaan).⁵⁶

Adapun peranan Polri dalam revolusi fisik, sekitar proklamasi, mulai terlihat pada tanggal 19 Agustus 1945 Jepang melucuti dan membubarkan Tentara Pembela Tanah Air dan Heiho. Akan tetapi Polisi tidak dilucuti senjatanya dan tetap melaksanakan tugasnya sehingga pada awal kemerdekaan merupakan satu-satunya organisasi yang bersenjata.⁵⁷

Sebagai aparat keamanan, pasukan Polisi Istimewa Jakarta menerima perintah dari Presiden agar menyiapkan anggotanya menjadi Pasukan Pengawal Pribadi Presiden dan wakilnya. Untuk melaksanakan perintah tersebut, maka dibentuk Pasukan Pengawal Presiden, yang memajukan peranan kepolisian pada awal kemerdekaan.

Kedatangan tentara sekutu di Indonesia pada bulan September 1945 ternyata diboncengi *Nederland Civil Administrasi* (NICA) dan pasukannya. Adapun tujuan NICA adalah berusaha mengatur pemerintahan Belanda lagi di Indonesia. NICA dalam kegiatannya secara rahasia dibantu oleh tentara sekutu. Tindakannya tersebut muncul dalam bentuk, misalnya Pimpinan NICA di Timur Besar dan Kalimantan segera memanggil pegawai-pegawai bekas Polisi Belanda yang baru keluar dari interniran dan diangkat kembali sebagai polisi Belanda.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Nugroho Notosusanto dkk, *Pejuang dan Perajurit*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983, hlm 40.

Dengan demikian, pada saat itu lahir kembali *Algemeene Politie* (polisi umum) Hindia Belanda. Namun polisi umum Hindia Belanda hanya ada di kota-kota besar, sedangkan di luar kota masih dikuasai oleh Republik Indonesia.⁵⁸

Dalam keadaan tersebut, Kepolisian RI secara diam-diam tetap membagikan senjata (hasil rampasan dari Jepang) kepada badan-badan perjuangan untuk keperluan pertahanan kedaulatan RI. Pembagian senjata tersebut akhirnya diketahui oleh Sekutu, sehingga Kepolisian RI dituduh sebagai sumber suplay senjata kepada perlawanan rakyat terhadap pendudukan tentara Inggris.⁵⁹

Ketika itu, keamanan di kota Jakarta dan sekitarnya, serta beberapa kota besar lainnya keadaannya cukup rawan. Selama bulan Oktober 1945 sering terjadi tembak menembak antara anggota kepolisian dan para Pemuda Pejuang Republik Indonesia melawan pasukan sekutu. Keadaan ini menimbulkan saling tuduh antara pihak sekutu dengan pemerintah Republik Indonesia. Pihak sekutu menuduh bahwa Kepolisian Republik Indonesia tidak mengambil tindakan tegas terhadap para pengacau keamanan. Sedangkan Pemerintah Republik Indonesia (Kepolisian RI) berpendapat bahwa justru Inggris membiarkan orang-orang Belanda mengacaukan keamanan, dan berlindung pada legalitas sekutu.

Oleh karena situasi kota Jakarta semakin genting dengan adanya provokasi NICA, maka pembangunan kepolisian mengalami kesulitan. Pada sisi

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Anonimous, *Sejarah* *op.cit.*, hlm 55

lain gerakan pembangunan kepolisian di daerah-daerah seperti halnya pembangunan Badan Keamanan Rakyat (BKR), dilakukan sepenuhnya atas inisiatif rakyat daerah.⁶⁰

Dalam keadaan yang demikian, Kepala Kepolisian Republik Indonesia di Jakarta berusaha menyusun kembali kekuatan kepolisian yang kuat dalam suatu negara yang merdeka dan berdaulat. Untuk menghindari tindakan Belanda, maka pada bulan Februari 1946 diputuskan untuk memindahkan Kantor Jawatan Kepolisian ke Purwokerto, mengikuti Kementerian Dalam Negeri.⁶¹

Berhubung tugas kepala kepolisian semakin meningkat, maka untuk melancarkan pembangunan kepolisian, diangkatlah R. Soemarto sebagai wakil kepala jawatan kepolisian pada Juni 1946.⁶² Selama berpusat di Purwokerto ini beberapa landasan kerja kepolisian berhasil diselesaikan, sekalipun mengalami berbagai macam kesulitan.

Akibat terjadinya Agresi Militer Belanda pertama pada tanggal 21 Juli 1947, pembangunan kepolisian terhenti, karena Kepolisian negara turut serta dalam usaha mempertahankan kemerdekaan, di samping menunaikan tugasnya sebagai kepolisian. Berdasarkan Penetapan Dewan Pertahanan Negara No. 112

⁶⁰ Anonymous, *Sejarah Kepolisian Republik Indonesia (1945 – sekarang)*, Markas Besar Polri, 1979, hlm. 5.

⁶¹ *Ibid*,

⁶² Oudang, *Perkembangan Kepolisian di Indonesia*, Mabcs Polri, Jakarta, 1982, hlm. 69.

Tahun 1947 terhitung mulai tanggal 1 Agustus 1947, Polisi dimiliterisasikan, dengan tetap mempunyai kewajiban sebagai polisi.⁶³

Diikutsertakannya Polisi ke dalam usaha pertahanan negara, tidak saja didasarkan pada penetapan militerisasi No. 112 tahun 1947 tersebut, tetapi juga didasarkan kepada pasal 20 dan 25 Undang-undang Keadaan Bahaya, yang ditentukan melalui Penetapan Dewan Pertahanan Negara No 49 tanggal 9 Nopember 1946.⁶⁴ Dengan agresi Belanda yang pertama tersebut, polisi turut serta dalam usaha pertahanan, di samping menjalankan tugas Kepolisian serta Polisi dikerahkan ke garis depan untuk melawan tentara Belanda.

Pada tanggal 1 Desember 1947 Jawatan Kepolisian Negara memindahkan kedudukannya ke Yogyakarta, maka sejak itu mulailah disusun kembali Jawatan Kepolisian Negara lengkap dengan bagian-bagiannya dan pimpinan secara darurat dijalankan oleh wakil Kepala Kepolisian Negara R. Soemarto di Candiwulan.⁶⁵

Adapun kepolisian untuk seluruh Sumatera, pada bulan Pebruari 1948 di blokade oleh Belanda sehingga sulit untuk mengadakan hubungan dengan Jawatan Kepolisian negara di Yogyakarta. Dengan demikian, dalam prakteknya kepolisian negara berada di bawah Gubernur Sumatera selaku wakil pemerintah

⁶³ *I b i d.*

⁶⁴ Memet Tanumidjaya, *op.cit.*, hlm 23

⁶⁵ *I b i d.*

pusat. Kemudian kepolisian seluruh Sumatera diubah namanya, menjadi cabang Jawatan Kepolisian yang ada di bawah Komisariat Pemerintah Pusat, yaitu pengganti Gubernur selaku Kepala Pemerintah Sumatera sampai diakuinya kedaulatan RI oleh Belanda pada tanggal 27 Desember 1949.

Dengan jatuhnya Kabinet Amir Syarifuddin, maka keluar Penetapan Pemerintah No. 1/1948 yang menetapkan bahwa Kepolisian Negara untuk sementara, terhitung mulai tanggal 4 Pebruari 1948, dipimpin langsung oleh Presiden/wakil Presiden dalam kedudukan sebagai Perdana Menteri/Wakil Perdana Menteri.⁶⁶

Melalui agresi Militer Belanda II pada tanggal 19 Desember 1948, pihak Belanda berhasil menduduki Yogyakarta yang waktu itu menjadi Ibu Kota Perjuangan RI. Akibat situasi yang genting ini, maka kepolisian meninggalkan kota Yogyakarta menuju ke luar kota, yaitu di Godean. Kemudian di sana dibentuk Jawatan Kepolisian darurat yang dipimpin oleh Komisaris Besar Polisi Sosrodanukusumo. Hal ini dikarenakan wakil kepala kepolisian Negara, R. Soemarto ditangkap Belanda bersama beberapa anggota stafnya.

Dalam pada itu, di luar kota dibentuk Pusat Pemerintahan Militer (PPM) yang dipimpin oleh Panglima Besar Jenderal Sudirman. PPM di bawah Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) dibantu oleh staf keamanan,

⁶⁶ Oudang, *op.cit.*, hlm. 73.

terdiri dari Jaksa Agung sebagai Kepala Staf, pejabat jawatan Kepolisian Negara sebagai Kepala Staf I dan Komandan Polisi Militer Jawa sebagai wakil Kepala staf II. Pada markas besar komando di Jawa, staf keamanan terdiri dari wakil jawatan kepolisian negara dan komandan "*Corps Polisi Militer*" (CPM). Dalam PPM pada tanggal 15 Mei 1949. dibentuk suatu alat kepolisian yang dinamakan Polisi Pemerintahan Militer yang merupakan gabungan dari Polisi Negara dan CPM.⁶⁷

Setelah Yogyakarta dikembalikan, maka dengan penetapan Presiden No. 1/1949 mulai tanggal 15 Juli 1949 pimpinan Kepolisian Negara diserahkan kepada Menteri Pertahanan Sri Sultan Hamangkubuwono IX, selaku koordinator keamanan.⁶⁸ Seluruh Kepala Detasemen Polisi Negara dan Kepala-kepala seksi berada di daerah Istimewa Yogyakarta, sedangkan kepolisian bagi kota Yogyakarta sendiri tetap berada di bawah pimpinan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta. Keadaan yang demikian berlangsung lima bulan, karena setelah tanggal 29 September 1949 pimpinan Kepolisian Negara dikembalikan kepada Perdana Menteri.⁶⁹

⁶⁷ *Ibid*, hlm 76

⁶⁸ A.I. Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, Jilid V, Dinas Sejarah Angkatan Darat, Bandung, 1983, hlm. 25.

⁶⁹ *Ibid*,

Setelah adanya pengakuan kedaulatan, polisi Negara Republik Indonesia langsung mengurus dan menguasai satuan-satuannya yang berada di wilayah Republik Indonesia. Guna menjaga keamanan dan ketentraman dalam negeri, Sri Sultan Hamengkubuwono IX telah mengusahakan adanya kerjasama antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Kepolisian Federal. Kerjasama ini mengenai tanggung jawab tentang keamanan dan ketentraman di daerah-daerah, dengan tujuan agar jangan sampai terjadi kekosongan atau timbul hal-hal yang tidak diinginkan demi keamanan di wilayah Indonesia.

Selanjutnya urusan kepolisian di daerah federal secara administratif berada dan di atur oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Serikat (RIS). Oleh karena itu, semua pemindahan dan penempatan anggota-anggota kepolisian RI disahkan oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Pada akhirnya semua itu diambil alih oleh jawatan Kepolisian RIS yang dipimpin oleh R.S. Soekanto Tjokrodiatmodjo pada tanggal 19 Januari 1950.⁷⁰

3.2.2. Periode Konstitusi RIS (1949 – 1950)

Pada awal kembalinya Negara Kesatuan RI, kedudukan Kepolisian Negara masih terikat oleh Keputusan Presiden RIS No. 22/1950 tanggal 16 Januari 1950 yang menempatkan kepolisian Negara dalam kebijaksanaan ~~Polisionil yang dipimpin oleh Perdana Menteri dengan perantaraan Jaksa Agung.~~

⁷⁰ Bhayangkara, Majalah No. 07, Desember 1983, hlm 12

Adapun pemeliharaan dan administrasi kepolisian negara dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri yang bertanggung jawab kepada DPRS.

Selama masa Pemerintahan Hindia Belanda terdapat tujuh negara bagian yang berhasil dibentuk yakni Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatera Timur dan Negara Sumatera Selatan serta Negara Borneo (Kalimantan). Dengan demikian, dalam wilayah Hindia Belanda terdapat 8 (delapan) buah negara dengan induknya Negara Republik Indonesia.

Ketujuh negara bagian seperti yang telah disebutkan di atas sejak masa pra-federal mempunyai alat kepolisian sendiri dengan nama "polisi Negara" dan dimanfaatkan untuk penyelenggaraan keamanan dan ketentraman umum. Di samping negara-negara bagian yang mempunyai alat kepolisian sendiri, ada pula 8 (delapan) daerah lain yang mempunyai otonomi dalam penyelenggaraan kepolisian ini. Daerah-daerah tersebut adalah daerah Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Banjar, Kalimantan Tenggara dan Daerah Kalimantan Timur. Daerah-daerah ini pada umumnya menggunakan tenaga-tenaga polisi dari pemerintah federal yang diperbantukan pada daerah itu. Selain itu terdapat polisi swapraja yang melaksanakan tugas-tugas kepolisian di daerah swapraja, seperti di Sulawesi dan Kalimantan.

Keberadaan daerah-daerah dengan negara-negara bagian yang mempunyai aparat kepolisian sendiri ini merupakan suatu kendala bagi Jawatan

Kepolisian Indonesia. Pada satu sisi semua aparat kepolisian di daerah maupun di negara-negara bagian merupakan aparat kepolisian RIS, sedangkan di sisi lain segala sesuatu yang terjadi yang berhubungan dengan tugas kepolisian negara Indonesia, diharapkan berpusat di Jakarta. Kenyataan ini merupakan upaya untuk menentukan status, peranan dan fungsi kepolisian RIS secara jelas, apalagi pada saat itu muncul permasalahan yang serius antara golongan *unitaris* dan *federalis*.

Golongan unitaris adalah golongan orang-orang yang bekerja dalam struktur pemerintahan negara bagian yang disusupkan oleh pemerintah RIS dengan tujuan untuk memainkan peranan dalam usaha pengembalian negara kesatuan. Golongan federalis adalah golongan orang-orang yang bekerja dalam struktur pemerintahan negara bagian yang tetap menghendaki bentuk negara federal dengan maksud untuk tetap menghidupkan sistem feodal dengan otonomi penuh pada daerahnya masing-masing.

Pada lampiran Konstitusi RIS dinyatakan :

Tugas dan wewenang Polisi ...mengatur dan menjalankan tugas Polisi bersangkutan dengan pokok-pokok penyelenggaraan Pemerintahan federal. Ialah salah satu masalah dari pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang dibebankan kepada Republik Indonesia Serikat menurut pasal 51 Konstitusi.⁷¹

Dalam pelaksanaan administrasi Kepolisian ternyata tidak terdapat kesesuaian antara kekuatan-kekuatan federal. Padahal asas federal menentukan bahwa pemerintahan keamanan di wilayah negara bagian menjadi urusan negara

⁷¹ Memet Tanumijadja, *op.cit*, hlm 110.

bagian itu sendiri. Administrasi Kepolisian pada masa itu dilaksanakan secara berbeda antara Negara Bagian dengan Negara RI. Di negara bagian wewenang dan tanggungjawab urusan kepolisian dibebankan kepada Menteri Dalam Negeri.

Mengenai wewenang Kepolisian RIS telah ditetapkan dalam Pasal 51 Konstitusi RIS yaitu :

- a. Mengatur dan menjalankan tugas polisi, bersangkutan dengan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan federal;
- b. Menyelenggarakan pendidikan pegawai atasan;
- c. Mengadakan sarana dan prasarana untuk meningkatkan kecakapan teknik dan daya guna Kepolisian RIS;
- d. Mengadakan tindakan-tindakan untuk memajukan kerjasama yang tepat dan sesuai dengan kebutuhan.⁷²

Usaha-usaha untuk membantu Jawatan Kepolisian Negara RIS yang sesuai dengan penetapan Presiden No. 22 tahun 1950 mulai dilakukan. Begitupun pelaksanaan pekerjaan yang ditempuh oleh jawatan kepolisian RIS, di samping menyelenggarakan administrasi juga melaksanakan tugas-tugas operasi.

Pembagian tugas merupakan salah satu cara untuk mengetahui wewenang dan tanggung jawab masing-masing bagian, pada jawatan Pusat Kepolisian RIS dibentuk Dinas Pengawas Aliran Masyarakat dan Dinas Reserse Kriminil. Di samping itu terdapat pula bagian sekretariat, Urusan Pegawai, dan Urusan

⁷² Ondang, *op.cit*, hlm. 114.

Keuangan. Untuk urusan perlengkapan masih tetap di bawah pengaturan Kementerian Negara RIS.⁷³

Persiapan-persiapan Polisi Indonesia menjelang penyerahan kedaulatan mulai tampak nyata terutama menjaga kemungkinan adanya kekacauan bila pengakuan kedaulatan itu terwujud. Usaha-usaha polisi dalam rangka persiapan itu diwujudkan dengan adanya pengiriman pasukan-pasukan Mobile Brigade dan anggota-anggota polisi lainnya ke Jakarta, Bandung, Semarang, Surabaya dan daerah-daerah lain yang masih berada ditangan kekuasaan Polisi Belanda. Pimpinan Kepolisian di daerah-daerah dipersiapkan dengan penunjukkan kader-kader polisi terutama yang mendapat tugas untuk mengoper pekerjaan dan tanggung jawab dari Kepala-kepala Polisi bangsa Belanda. Persiapan Kepolisian Indonesia dalam rangka menyongsong pengakuan kedaulatan itu mencapai hasil yang baik. Terbukti setelah tiba saatnya pengakuan kedaulatan situasi keamanan dapat dikendalikan dengan baik.

Jawatan Kepolisian RIS berpusat di Jakarta dan berkantor pada Kementrian Dalam Negeri. Kepolisian daerah Jakarta Raya dan sekitarnya secara administratif berada langsung di bawah Kepolisian RIS. Ketika itu status Kepolisian Negara belum dapat dikatakan stabil karena masih mencari bentuk yang tepat dalam posisinya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) dan organisasi yang bersenjata. Dalam Keputusan Presiden RIS No.

⁷³ *Ibid*,

22 Tahun 1950 telah ditetapkan bahwa Jawatan Kepolisian RIS dalam kebijaksanaan politik polisionil (kebijaksanaan pemerintah dalam urusan kepolisian) dipimpin oleh Perdana Menteri dengan perantaraan Jaksa Agung. Sementara dalam pemeriharaan dan administratif organisatoris dipertanggung jawabkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Negara-negara bagian sejak sebelum adanya sistem federal menguasai alat kepolisian sendiri dengan nama polisi Negara yang melanjutkan kebijaksanaan untuk memanfaatkan unsur kepolisian dalam penyelenggaraan keamanan dan ketentraman umum. Daerah bagian lain pada umumnya menggunakan tenaga-tenaga polisi dan pemerintah federal yang diperbantukan pada Daerah-daerah itu.

Polisi RIS berpusat di Jakarta dan bernaung dalam Jawatan Kepolisian Indonesia. Pada pada awal perkembangannya Polisi RIS membawahi Korps Polisi Jakarta dan sekitarnya, seperti kesatuan-kesatuan (korps-korps) Kepolisian Daerah di Jawa Tengah, Padang, Sabang, Samarinda dan Banjarmasin. Kemudian daerah-daerah tersebut satu persatu menggabungkan diri pada negara RI. Pada ahirnya tinggal Korps Polisi Jakarta yang tetap berada di bawah Jawatan Kepolisian Indonesia (Pusat). Keadaan ini menimbulkan suatu kendala dalam pembangunan kepolisian Indonesia dimana timbul suatu persepsi bahwa keberadaan mereka tidaklah sama atau bukan berada di bawah satu atap.

Dalam rangka memecahkan persoalan-persoalan yang timbul, pada tanggal 6 Juni 1950 tercapai suatu kesepakatan antara pemerintah RIS yang sekaligus mewakili pemerintah Negara Indonesia Timur dengan Negara Sumatera Timur disatu pihak dengan pemerintah Republik Indonesia pada pihak lain untuk menciptakan Jawatan Kepolisian di bawah satu pimpinan dengan nama Jawatan Kepolisian Indonesia. Untuk merealisasikan kesepakatan tersebut, maka empat unsur kepolisian yang ada saat itu antara lain: Kepolisian RIS, Kepolisian R.I, Kepolisian Negara Indonesia Timur, dan Kepolisian Negara Sumatera Timur dilebur menjadi satu dengan identitas sebagai Jawatan Kepolisian Indonesia.

Pelaksanaan Pemerintahan dan struktur kepolisian seperti itu menunjukkan dengan jelas bahwa penyelenggaraan kekuasaan kepolisian bersifat dualistis. Hal ini dapat dimaklumi oleh karena usia negara RI yang masih sangat muda sehingga pada masa itu merupakan masa-masa pencarian identitas dan bentuk Kepolisian yang cocok untuk diterapkan dalam kehidupan bernegara. Akhirnya, kabinet tanggal 2 Nopember 1951 menetapkan bahwa Jawatan Kepolisian Negara seharusnya berada di bawah Perdana Meteri. Keputusan ini mulai dilaksanakan pada awal tahun 1952 dan melalui Surat Edaran Perdana Menteri ditegaskan bahwa beliaulah yang memegang kebijaksanaan di bidang kepolisian, oleh sebab itu urusan keamanan harus dipertanggungjawabkan oleh Perdana menteri kepada DPR. Tentang struktur Kepolisian di daerah ditetapkan bahwa Kepala Polisi propinsi berada di bawah "Taktis Gubernur", sedangkan

dalam urusan "Teknis" administratif Kepala Polisi Provinsi berada langsung di bawah Kepala Kepolisian Negara. Kemudian kepala polisi keresidenan berada di bawah pimpinan taktis residen sedangkan dalam urusan teknis-administratif berada di bawah pimpinan Kepala Polisi Propinsi.

Jawatan Kepolisian Indonesia di Jakarta menata organisasinya dengan berbagai langkah dan usaha. Perbedaan-perbedaan aliran, pandangan dan persepsi kelompok, diupayakan untuk dihilangkan dan minimal dapat diperkecil. Pada saat itu, banyak pegawai polisi di daerah yang di non-aktifkan karena dianggap sebagai polisi federal. Pada hal banyak diantara mereka yang memiliki kemampuan dan kecakapan yang memadai dalam membangun Kepolisian Negara. Hal ini merupakan salah satu faktor yang menghambat pembangunan kepolisian yang masih membutuhkan tenaga mereka. Realitas ini mendorong Kepala Jawatan Kepolisian RIS untuk menempuh kebijaksanaan yang dapat menyatukan seluruh potensi kepolisian ke dalam satu wadah yang besar dan kuat yaitu jawatan Kepolisian Negara. Pemikiran inilah yang melatar belakangi pidato radio Kepala Jawatan Kepolisian pada tanggal 10 Maret 1950 pukul 14.00 WIB. Inti pidato tersebut menekankan bahwa Jawatan Kepolisian RIS tidak membedakan antara Polisi yang *non-cooperator* dan polisi *cooperator* dengan Belanda, karena pada dasarnya Pemerintah hanya memandang pada tingkat kecakapan seseorang. Hal ini dimaksudkan agar segala macam persepsi, aliran dan pandangan yang ada pada seseorang atau sekelompok dapat dihilangkan atau

setidaknya diperkecil dan kemudian memperkuat barisan kepolisian untuk membangun Negara Indonesia.

Meskipun ketika itu belum terlalu jelas batas-batas tugas antara polisi federal dengan polisi negara-negara bagian, namun telah diupayakan untuk menjalankan tugas-tugas kepolisian menuju suatu tujuan yaitu keamanan dan ketentraman masyarakat.

Berhubung dengan telah dibentuknya Jawatan Kepolisian RIS, maka mutasi dan penempatan anggota-anggota kepolisian yang telah dilakukan oleh Jawatan Kepolisian R.I (Yogyakarta) dan telah disahkan oleh Menteri Dalam Negeri R.I diambil alih oleh Jawatan Kepolisian RIS. Kepolisian di daerah yang sebelumnya diisi oleh polisi-polisi umum Belanda, akhirnya diambil alih oleh Jawatan Kepolisian RIS dan menjalankan kebijaksanaan Kepolisian RIS dalam bidang administrasi dan operasi.

Dalam kesempatan itu telah dirumuskan bahwa akan dibentuk suatu Jawatan Kepolisian yang berada di bawah satu pimpinan dengan nama Kepolisian Indonesia. Sebagai realisasinya maka kepolisian yang ada pada saat itu seperti Kepolisian RIS, Kepolisian NIT dan Kepolisian NST disatukan menjadi Jawatan Kepolisian Indonesia.⁷⁴

Jawatan Kepolisian Indonesia yang berpusat di Jakarta berusaha untuk menyatukan segenap potensi yang ada di tubuh kepolisian ke dalam satu tekad

⁷⁴ Anonymous, Sejarah..., *op.cit*, hlm. 97.

dan perjuangan. Dalam penyelesaian masalah kepolisian ini, seperti halnya angkatan perang juga mengalami kesulitan.

Sejak tanggal 7 Juni 1950 yaitu bertepatan dengan pengangkatan Kepala Jawatan Kepolisian R. Said Soekanto Tjokrodiatmodjo dan Kepala Muda Jawatan Kepolsiain R. Sumarto, Jawatan Kepolisian melebarkan susunannya ke seluruh Indonesia (Minus Indonesia Timur dan Sumatera Timur).⁷⁵

Pada waktu negara kesatuan R.I. kembali terbentuk pada tanggal 17 Agustus 1950, peleburan dari jawatan-jawatan kepolisian RIS dan Negara-negara bagian sudah dapat dilakukan. Pelaksanaan peleburan (penyatuan) dilaksanakan secara baik atas upaya kerjasama yang dilakukan oleh kepala Kepolisian RIS dan Kepala Kepolisian R.I.

Sejak saat itu kepolisian negara Indonesia kembali dipersatukan dan bahkan sejak tanggal 1 Agustus 1950 kepolisian Negara Sumatera Timur mengakhiri tugasnya dan menyerahkan tugasnya kepada Jawatan Kepolisian Indonesia. Jawatan Kepolisian Negara Indonesia Timur menyusul meleburkan diri setelah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3.2.3. Periode Demokrasi Parlementer (1950 – 1959)

Pada tanggal 17 Agustus 1950 berakhir masa pemerintahan Republik Indonesia Serikat (RIS) dan kembali pada bentuk Negar Kesatuan Republik

⁷⁵ *I b i d*, hlm. 102

Indonesia. Momentum Politik ini ikut mempengaruhi keberadaan organisasi kepolisian yang disesuaikan konstitusi negara. Pada saat itu terjadi peleburan jawatan-jawatan kepolisian RIS dan negara-negara bagian menjadi bagian dari Kepolisian Negara Indonesia.

Bersamaan dengan itu tersusunlah suatu organisasi kepolisian untuk seluruh Indonesia yang kemudian dinamakan Jawatan Kepolisian Indonesia, yang selanjutnya berubah menjadi Jawatan Kepolisian Negara. Kantor pusat kepolisian tetap berada dalam satu gedung dengan Kementerian Dalam Negeri di Jalan Segara No. 7 Jakarta. Dengan terbentuknya Jawatan Kepolisian Negara, maka pada tingkat pusat terdapat jawatan kepolisian negara, sedangkan susunan ke bawah terdapat polisi propinsi, polisi karesidenan, polisi kabupaten, polisi wilayah, polisi sub wilayah, dan pos-pos polisi.

Pada tanggal 1 Juli 1950 dilaksanakan reorganisasi Mobile Brigade. Hal ini dimaksudkan agar mulai saat itu penugasan Mobil Brigade dipusatkan langsung pada Jawatan Kepolisian Negara, sehingga keberadaannya di bawah langsung Kepala Kepolisian negara yang dibantu oleh kepala bagian inspeksi mobil brigade. Hal ini berarti bahwa kesatuan-kesatuan akan dilepaskan dari penugasan kepala polisi propinsi melalui kepala kepolisian karesidenan. Selanjutnya bagian inspeksi Mobil Brigade dapat mengatur langsung pendidikan, tata usaha, urusan pegawai, urusan keuangan dan perlengkapan secara sentral.⁷⁶

⁷⁶ *Ibid*.

Pada masing-masing propinsi, tanggung jawab Bagian Inspeksi Mobile Brigade dijalankan oleh seorang koordinator dan instruktur yang berpangkat Komisarisi Polisi Klas I langsung di bawah KKN. Dalam pada itu, sesuai dengan Surat Keputusan KKN tanggal 11 September 1952 dibentuk kompi-kompi yang terbagi dalam 3 (tiga) Brigade dan setiap brigade terbagi dalam 3 group. Kekuatan 1 (satu) Brigade terdiri dari seorang komandan polisi, 3 (tiga) komandan muda polisi dan 9 (sembilan) anggota polisi.

Dalam susunan baru tiap-tiap kompi menjalankan administrasi sendiri di setiap Keresidenan atau apabila UU No. 22 Tahun 1948 sudah dilaksanakan dengan sebutan baru "Rayon" berada satu kompi Mobile Brigade. Di samping itu dalam tiap-tiap Propinsi dan di Jakarta Raya dibentuk kompi-kompi cadangan antara 1 sampai 3 kompi.⁷⁷

Berdasarkan surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. Pol. 4/2/23/Um/1951 tanggal 13 Maret 1951, mengenai Susunan Bagian dari Kantor Jawatan Kepolisian Negara, yang disusul oleh keputusan Kepala Kepolisian Negara (KKN) No. 23/II/1951 tanggal 13 Mei 1951 tentang Staf Jawatan Kepolisian Negara dilakukan reorganisasi. Keputusan KKN sebenarnya merupakan usaha untuk melengkapi struktur sebelumnya, dan disesuaikan dengan berdirinya provinsi-provinsi baru di berbagai daerah.

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 102.

Jawatan Kepolisian Negara yang sebelumnya bernama Jawatan epolisian Indonesia (Pusat) terus mengalami reorganisasi menurut kebutuhan. erdasarkan Order Kepala Kepolisian Negara tanggal 25 Juli 1953 No 6/III/1953 Staf Kepolisian Negara dilengkapi dengan :

1. Kepala Biro Perancang;
2. Sekretaris Umum;
3. Penasehat;
4. PTIK (Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian);
5. Direktur Sekolah Polisi Negara;
6. Kepala Polisi Jakarta Raya dan sekitarnya;

Dengan demikian, dalam melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Kepolisian Negara dibantu oleh suatu staf harian yang terdiri dari Kepala Biro Perancang dengan Sekretaris Umum. Staf harian ini sewaktu-waktu dapat dipanggil mengadakan sidang dengan Kepala Kepolisian Negara, apabila dipandang perlu oleh Kepala Kepolisian Negara. Mengenai tugas Kepala Kepolisian Biro Perancang adalah merencanakan dengan membentuk peraturan-peraturan/instruksi-instruksi tentang perundang-undangan serta mengawasi pelaksanaannya.

Berdasarkan Keputusan Presiden RI tanggal 31 Maret 1954 No. 75/1954 dibentuk Panitia Negara Perancang Undang-undang Kepolisian yang diketuai oleh Mr. Wongsonegoro. Panitia tersebut bertugas mengadakan penelitian dan

melidiki tentang status kepolisian dengan segala hal yang berhubungan dengan maksud tersebut. Namun hingga dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Panitia itu belum dapat menghasilkan suatu Rancangan Undang-undang tentang Kepolisian.

Di kantor polisi sub wilayah terdapat pos polisi sebagai upaya untuk membangun kepolisian yang modern, baru terealisasi pada masa pemerintahan Demokrasi Parlementer, yaitu dengan membentuk kesatuan-kesatuan polisi yang mengarah pada spesialis tugas.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 13 maret 1951 No. 42/UM/1951, maka pada Kantor Jawatan Kepolisian Negara dibentuk bagian Polisi Perairan. Polisi ini memulai tugasnya dengan menggunakan Kapal "Angklung" yang dihibahkan dari Jawatan Pelayaran Departemen Perhubungan.

Pembentukan polisi perarian dirasakan sangat perlu untuk melengkapi Jawatan Kepolisian Negara, yaitu untuk melaksanakan tugas-tugas kepolisian di perairan, terutama di bidang pemberantasan penyelundupan dan pengawasan lintas batas. Polisi perairan pada waktu itu disebut Bagian Polisi Perairan. Organisasinya pada permulaan sangat sederhana dengan kekuatan personil hanya beberapa awak kapal dan beberapa personil darat, sedangkan pusat kegiatannya terbatas di Jakarta.

Pada tahun 1953 dibentuklah sub pangkalan yaitu sub pangkalan Surabaya di Jawa Timur berdasarkan Order KKN tertanggal 16 Januari 1953

No.:2/XIV/1953. Secara administratif sub pangkalan tersebut dikepalai oleh Kepala Polisi Provinsi dan secara langsung berada di bawah Kepala Bagian Polisi Perairan.

Pada akhir tahun 1955 pada Bagian Polisi Perairan dibentuk Seksi Udara berdasarkan Surat Keputusan Perdana Menteri tanggal 5 Desember 1956 No.:510/P.M/1956 yang kemudian diperbarui dengan S.K. Perdana Menteri No.:81/P.M/1957 tertanggal 23 Pebruari 1957.

Pembentukan Seksi Udara ini dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi di dalam pelaksanaan tugas-tugas kepolisian terutama di dalam pemberantasan penyeludupan dan pengawasan lintas batas. Akan tetapi maksud tersebut, tidak dapat dilaksanakan pada masa awal aktivitasnya dan tugasnya dibatasi untuk pengangkutan pejabat-pejabat penting kepolisian saja. Pada waktu itu seksi udara dilengkapi dengan dua pesawat udara yaitu *Twin Engine Aerocommander* dan *Single Engine Cessna*.

Berdasarkan surat perintah Kepala Kepolisian Negara tanggal 11 Maret 1952 No. Pol.:12/3/Sek/1952, dibentuk pasukan polisi perintis. Pasukan tersebut merupakan bagian dari polisi wilayah yang secara administratif dan teknis organisatoris termasuk dalam kesatuan-kesatuan polisi yang berada di bawah pimpinan/kepala polisi yang bersangkutan.

Terbentuknya Polisi Perintis ini dimaksudkan untuk menyediakan tenaga polisi yang dapat menghalau atau mengatasi serangan-serangan yang dapat

menimbulkan kekacauan keamanan. Hal itu mengingat pada waktu itu kompi-kompi dari Mobile Brigade (Brimob) hanya dipusatkan di kota-kota tertentu, sehingga daerah yang jauh letaknya dari tempat pemusatan kompi Brimob itu tidak dapat segera memperoleh bantuan tenaga Mobile Brigade. Oleh karena itu, sambil menunggu bantuan dari Mobile Brigade, Polisi setempat harus mempunyai kekuatan yang dapat digunakan untuk menghalau atau mengatasi gangguan stabilitas keamanan daerahnya. Untuk memenuhi kebutuhan itu maka pada Kesatuan Kepolisian di daerah dibentuk pasukan-pasukan kecil yang dipersenjatai lebih kuat dari polisi yang bertugas umum. Anggota-anggotanya dididik lebih keras tentang gerakan sebagai kesatuan bersenjata.

Pasukan Polisi Perintis merupakan bagian dari polisi Kota, Seksi Polisi Kota Besar atau Polisi Wilayah. Anggota Polisi Perintis terdiri dari anggota kesatuan Polisi setempat yang dipilih dari tenaga yang masih muda, berbadan sehat, kuat dan cukup pendidikannya. Diupayakan bagi mereka yang belum kawin atau direkrut dari mereka yang telah lulus dari pendidikan agen Polisi Klas II.

Polisi lalu-lintas adalah suatu bagian organik dari kesatuan polisi. Dengan demikian maka secara administratif dan teknis berada di bawah Kepala Bagian Inspeksi Daerah DKN. Bersamaan dengan itu pula kebutuhan akan tenaga lalu lintas bagi Kepolisian Negara semakin penting sehingga pada tanggal 22 September 1955 dibentuk seksi lalu lintas jalan yang ditempatkan dalam

lingkungan Bagian Inspeksi Daerah Jawatan Kepolisian Negara, berdasarkan Keputusan/Order KKN No. 22/XVI/1955.⁷⁸

Mengingat Keputusan Perdana Menteri tanggal 5 Oktober 1954, tentang penunjukkan Kepala Kepolisian Negara sebagai Kepala *Central National Beureau* (NBC) untuk mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam hubungannya dengan *International Criminil Police Commision* (ICPC), maka berdasarkan keputusan Kepala Kepolisian Negara tanggal 16 Agustus 1956 No. 25 Tahun 1956, di Kepolisian Negara dibentuk *Central National Beureau* (NBC) yang dipimpin langsung oleh Kepala Kepolisian Negara sendiri.

Berhubung dengan keluarnya UU pokok Pemerintahan Daerah No. I Tahun 1957 tentang pembentukan daerah-daerah swatantra, maka Jawatan Kepolisian Negara juga membentuk komisariat Kepolisian sebagai pengganti Kepolisian Provinsi pada tiap-tiap daerah swatantra tingkat I yang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah tanggal 25 Oktober 1958 No.51 Tahun 1958 tentang susman Kepolisian Negara. Demikian pula untuk memperketat kontrol KKN maka terbentuklah susunan pada Jawatan Kepolisian Negara sebagai berikut :

- 1) Untuk Tugas Preventif dibentuk ;
 - a) Direktorat I (Polisi yang memakai uniform atau seragam polisi)

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 111.

- b) Direktorat II (Polisi yang berpakaian biasa/intelijen)
- 2) Untuk Tugas administrasi dibentuk :
 - a) Direktorat III (personil dan pendidikan)
 - b) Direktorat IV (Keuangan dan perlengkapan)
 - c) Direktorat V (dinas-dinas teknis)

Kepolisian di daerah-daerah dibentuk dengan susunannya sebagai berikut:

- 1) Komisariat Kepolisian untuk menggantikan Kepolisian Provinsi;
- 2) Inspektur Kepolisian untuk menggantikan Kepolisian Karesidenan;
- 3) Resort Kepolisian untuk menggantikan Kepolisian Kabupaten;
- 4) Distrik Kepolisian untuk menggantikan Kepolisian Wilayah;
- 5) Sektor Kepolisian untuk menggantikan kepolisian kecamatan.

Pada kantor Polisi Komisariat terdapat bagian-bagian :

- 1) Bagian I : Meliputi bagian tata usaha, perencanaan dan public relation;
- 2) Bagian II : Meliputi Dinas Umum, Brigade Mobile, Polisi lalu-lintas/PNUK dan Polisi perairan;
- 3) Bagian III : Meliputi Dinas Reserse Kriminal, DPKN dan Identifikasi;
- 4) Bagian IV : Meliputi Urusan Pegawai, Pendidikan, Kesehatan dan kesejahteraan.
- 5) Bagian V : Meliputi keuangan dan perlengkapan
- 6) Bagian VI : Meliputi bangunan, telekomunikasi, pengangkutan, perbengkelan dan hewan-hewan.

Pada kantor Polisi Inspeksi Kepolisian terdapat Perwira-perwira :

- 1) Perwira Operasi, yang tugasnya meliputi dinas-dinas operasi
- 2) Perwira Pelayanan : tugasnya meliputi Dinas-dinas pelayanan

Pada kantor Resort Kepolisian terdapat susunan yang sama dengan Kantor Polisi Inspeksi Kepolisian dan pada kantor Sektor Kepolisian terdapat pula bagian Operasi dan pelayanan.

Pada tanggal 25 April 1959 terjadi perubahan Mobile Brigade yang meliputi:

- 1) Ditingkat Jawatan Kepolisian Negara dibentuk Komandemen Mobile Brigade Pusat;
- 2) Ditingkat propinsi dibentuk Komandemen Mobile Brigade Daerah;
- 3) Ditingkat karesidenan dibentuk kesatuan Mobile Brigade yang semata-mata didasarkan pada lokasi pasukan saja.⁷⁹

3.2.4 Periode Demokrasi Terpimpin (1959 – 1965)

Momentum Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 telah mengakibatkan perubahan yang mendasar tentang struktur pada Pemerintahan Negara. Salah satu isi dari Dekrit tersebut adalah berlakunya kembali Konsitusi Negara pada Undang-undang Dasar 1945, dan tidak berlakunya UUD-Sementara. Hal ini berarti berakhirnya sistem Kabinet Parlementer. Sejak saat itulah berlaku Kabinet

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 113-114.

Presidensial dengan membentuk Kabinet Kerja untuk menggantikan Kabinet Karya, disertai dengan pembentukan Departemen-departemen baru. Dalam kaitannya dengan bidang kepolisian, maka peristiwa keputusan politik pemerintah tersebut mengakibatkan perubahan-perubahan struktural yang sangat penting bagi sejarah perkembangan Kepolisian Negara.

Pengaruh dari Dekrit Presiden tersebut, adalah pertama terbentuknya Departemen Kepolisian berdasarkan Surat Keputusan Presiden No. 154 Tahun 1959 tanggal 15 Juli 1959. Berikutnya berdasarkan Skep Presiden No. 1/MP/RI/1959 sebutan Kepala Kepolisian Negara berubah menjadi Menteri Muda Kepolisian.

Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, ditegaskan kembali oleh Presiden Soekarno dalam pidato memperingati hari Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1959 yang diberi judul "Penemuan Kembali Revolusi Kita". Naskah pidato itu kemudian dikenal sebagai Manifesto Politik RI atau Manipol. Atas saran Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) diusulkan menjadi GBHN dengan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1960. R.S. Soekanto sebagai Menteri Muda Kepolisian/Kepala Kepolisian menindaklanjuti kebijakan Presiden tersebut dengan mengadakan konferensi Dinas Kepolisian pada tanggal 19-20 Oktober 1959 di Departemen Kepolisian yang diikuti oleh para Kepala Komisariat seluruh Indonesia. Dalam konferensi tersebut melahirkan Manifesto Kepolisian. Maksudnya, dengan sepengetahuan, kesadaran dan tanggung jawab, kepolisian

secara konkrit kembali kepada jiwa UUD 1945, dengan mengadakan *heodening dan retooling* yang benar-benar mengabdikan diri pada tujuan revolusi untuk turut mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan bahagia.⁸⁰

Sebagai pelaksanaan dari manifesto kepolisian tersebut R.S. Soekanto mengeluarkan perintah;

Sebagai pelaksanaan kembali kepada jiwa UUD 1945 dalam tubuh kepolisian telah lahir manifesto Kepolisian dengan rumusan dan perincian lebih lanjut dari pada manipol untuk bidang kepolisian, yang berpegang pada empat pokok pikiran yaitu dasar pikiran, program, pelaksanaan, dan pengawasan. Diinstruksikan kepada segenap warga kepolisian dimana saja, dengan tanpa menunggu pertinah lagi, melaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab, penuh kesadaran dan berjiwa UUD'45 yaitu jujur, kasih, sepi ing pamrih, mengabdikan, berbakti, secara waspada, bersatu dan yakin akan kemenangan perjuangan bangsa.⁸¹

Lahirnya Undang-Undang Pokok Kepolisian No. 13 Tahun 1961 sebagai landasan yuridis formil bagi organisasi kepolisian mempunyai makna bersejarah tersendiri. Pada tahun 1953 Mr. Jody Gondokusumo sewaktu menjabat sebagai Menteri Kehakiman pernah mengusulkan kepada pemerintah agar status kepolisian dimasukkan ke dalam Kementerian Kehakiman.⁸²

Dalam perkembangan selanjutnya mengenai organisasi kepolisian Presiden mengeluarkan sebuah keputusan No. 75 Tahun 1954 tanggal 31 Maret 1954 tentang pembentukan sebuah Panitia Negara Perancang Undang-undang Kepolisian yang diketuai oleh Mr. Wongsonegoro dan sebagai anggota ahlinya

⁸⁰ Hadiman R.S Soekanto, *op.cit*, hlm 91.

⁸¹ *I b i d*,

⁸² Memet Tanuwijaya, *op.cit*, hlm 79

adalah Prof. Mr. Joko Suono guru besar Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK). Tugas Panitia ini adalah meneliti dan menyelidiki segala sesuatu yang berhubungan dengan status kepolisian.

Pada tanggal 19 s/d 21 Oktober 1959 berkembang suara-suara tentang kedudukan kepolisian akan dihilangkan dari kabinet kerja dan pimpinan kepolisian akan diambil dari orang di luar kepolisian. Untuk menanggapi keadaan tersebut pimpinan kepolisian segera mengadakan rapat kilat yang terdiri atas Kepala-kepala Polisi Komisariat, Kepala-kepala Bagian DKN (Dinas Kepolisian Negara), dan Pengurus Besar P3RI dengan Komdak-komdaknya. Dengan suasana yang penuh rasa kekeluargaan dan untuk menunjukkan tetap kompaknya Kepolisian Negara kepada orang-orang di luar Kepolisian, maka dicetuskan "Manifesto Kepolisian" demi mempertahankan keutuhan korps dan DKN serta Kementerian Kepolisian. Manifesto Kepolisian ini terakhir pada tanggal 20 Oktober 1959.⁸³

Akhirnya RUU Pokok Kepolisian tersebut disetujui oleh DPRGR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong) dalam rapat pleno terbuka ke 27 pada hari senin tanggal 19 Juni 1961 di Jakarta. (Lembaran Negara, 1961: No. 245). Setelah disetujui oleh DPRGR maka Undang-undang Pokok Kepolisian itu diundangkan oleh Pejabat Presiden yang pada waktu itu dipegang oleh Menteri Utama Yaitu Juanda pada tanggal 30 Juni 1961.

⁸³ *Ibid.*

Dalam ketentuan umum Undang-undang tersebut, menyebutkan bahwa Kepolisian Negara adalah alat negara sebagai penegak hukum yang terutama bertugas memelihara keamanan dalam negeri. Di samping itu, secara tegas disebutkan dalam pasal 3 (tiga) yaitu Kepolisian Negara adalah angkatan Bersenjata Republik Indonesia, sedangkan pimpinan dan susunannya bahwa dalam penyelenggaraan tugas kepolisian negara dilakukan oleh Departemen Kepolisian dan presiden memegang kekuasaan tertinggi atas kepolisian negara.

Proses integrasi Kepolisian itu sebenarnya telah dimulai sejak masa perang kemerdekaan, yaitu dengan dikeluarkannya Penetapan Dewan Pertahanan tanggal 1 Agustus 1947 No. 112 tentang Militerisasi Kepolisian Negara. Hal itu terjadi karena pengaruh situasi revolusi fisik untuk menentang Kolonialis Belanda yang ingin menjajah kembali tanah air Indonesia. Jadi dalam hal ini integrasinya hanya bersifat sementara, karena dalam situasi perang, maka sebagian anggota Polri dimiliterisasi, khususnya anggota Mobile Brigade. Sejak pengakuan kedaulatan oleh Belanda terhadap pemerintah RI, maka keberadaan kepolisian kembali pada statusnya yaitu lebih bersifat profesional pada tugas khusus kepolisian sebagai bidang kerjanya. Hal ini bisa dibuktikan dengan lahirnya kesatuan-kesatuan Polri yang menjurus pada keahlian-keahlian khusus.

Dengan berlakunya UUDS 1950, maka status Kepolisian Negara mengalami perubahan yaitu menjadi status sipil. Namun demikian secara konstitusional, status itu tidak terlihat. Kemudian disusul setelah dikeluarkannya

Peraturan Pemerintah No. 190 tahun 1958 dan Ketetapan MPR No. I dan II tahun 1960 tentang peraturan militerisasi. Sebagai realisasi dari adanya ketetapan MPRS tersebut, maka dikeluarkanlah Undang-undang Kepolisian No. 13 tahun 1961. Undang-undang inilah, yang di dalamnya antara lain berisi mengatur tentang status dan kedudukan kepolisian Indonesia bagian dari ABRI, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 bahwa : “Kepolisian Negara adalah angkatan Bersenjata Republik Indonesia”. Namun dalam penjelasannya, bahwa *Kepolisian Negara adalah antara Sipil dan Militer (kursif penulis)*. Dari penjelasan itu dapat diinterpretasikan bahwa integrasi pada waktu itu belum sepenuhnya.

Munculnya pembicaraan tentang integrasi Polri ke dalam tubuh ABRI semakin gencar di bicarakan tahun 1960–1964. Hal ini dikarenakan pada waktu Partai Komunis Indonesia (PKI) selalu memprovokasikan adu domba antara Angkatan-angkatan Bersenjata untuk kepentingan partainya. Pada tanggal 19 Juli 1963 Presiden mengeluarkan Surat Keputusan No. 148 Tahun 1963 tentang Pembentukan Komando Operasi Tinggi (KOTI) sebagai bagian Komando Tinggi Pembebasan Irian Barat (KOTI Pemirbar).⁸⁴

Implikasi lain dari Dekrit Presiden tersebut adalah adanya pergantian Kabinet Karya dan dibentuk Kabinet Kerja. Berdasarkan Keputusan Presiden RI

⁸⁴ Anonymous, *Sejarah Perjuangan ABRI*, Pusat Sejarah dan Tradisi ABRI. Jakarta, 1993, ln. 83.

No. 153 tanggal 10 Juli 1959 Kepala Kepolisian Negara diangkat menjadi Menteri Negara *ex-officio* yaitu Menteri yang bukan kabinet ini tetapi dapat mengikuti sidang kabinet Pleno. Tiga hari kemudian keluar Keputusan Presiden No. 154 Tahun 1959 yang menegaskan bahwa KKN (Kepala Kepolisian Negara) diangkat menjadi Menteri Muda Kepolisian bersama-sama dengan Menteri Muda Pertahanan, Menteri Muda Kehakiman dan Menteri Muda Veteran dalam bidang Pertahanan dan Keamanan. Dengan diangkatnya KKN menjadi Menteri Muda Kepolisian, maka sebutan KKN diubah menjadi Menteri Muda Kepolisian sedangkan Jawatan Kepolisian menjadi Departemen Kepolisian.⁸⁵

Selanjutnya untuk menyempurnakan Kabinet Kerja I, maka pada tanggal 18 Februari 1960 diadakan peninjauan oleh pemerintah terhadap Kabinet tersebut. Sebagai tindak lanjut dari peninjauan itu, maka dibentuk Kabinet Kerja II. Akhirnya keluar keputusan Presiden No. 21 tahun 1960 yang berisi sebutan Menteri Muda Kepolisian diadadakan dan KKN diangkat menjadi Menteri/Kepala Kepolisian Negara, dimasukkan dalam bidang keamanan nasional bersama menteri/deputy Menteri Keamanan Nasional, Menteri/Kepala Staf Angkatan Darat, Menteri/Kepala Staf Angkatan Laut, Menteri/Kepala Staf Angkatan Udara, Menteri Jaksa Agung, dan Menteri Veteran. Dengan demikian dalam Kabinet

⁸⁵ *Ibid.*

II ini, Kepolisian Negara berada di bawah pimpinan seorang Menteri/Kepala Kepolisian Negara dengan pangkat Direktur Jenderal Polisi.⁸⁶

Dalam Kabinet Kerja III Kepolisian Negara tidak dimasukkan ke dalam bidang Keamanan Nasional, melainkan dimasukkan ke dalam bidang pertahanan nasional. Tanggal 22 April 1962 keluar Keputusan Presiden (Keppres) No.134 tahun 1962 terhitung mulai tanggal 6 Maret 1962 nama Menteri/Kepala Kepolisian Negara diubah menjadi Menteri/Kepala Staf Angkatan Kepolisian dengan Pasal 3 Undang-undang Pokok Kepolisian No 13 tahun 1961 yang menegaskan bahwa Kepolisian Negara adalah Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Untuk menyesuaikan dengan sistem ketatanegaraan RI, maka dikeluarkan Keputusan Menteri/Kepala Staf Angkatan Kepolisian No. Pol.2/PR/MK/1962 yang menegaskan reorganisasi pada Departemen Angkatan Kepolisian. Dalam Departemen Angkatan Kepolisian terdapat 3 (tiga) orang deputy menteri, yaitu :

1. Deputi Menteri Urusan Operasi, yang atas petunjuk Menteri/Kepala Staf Angkatan untuk memimpin kegiatan-kegiatan di bidang reserse/intelijen dan operasi Kepolisian;
2. Deputi Menteri Urusan Administrasi di bidang personalia dan logistik;
3. Deputi Menteri Urusan Khusus di bidang hubungan Pemerintahan dan kegiatan-kegiatan lain yang tidak termasuk dalam bidang operasi dan administrasi.⁸⁷

⁸⁶ Anonimous, *Ikhtisar Perkembangan Organisasi Kepolisian RI*, Dinas Sejarah Mabes Polri, 1980: hlm 43-44

⁸⁷ *I b i d*,

Reorganisasi ini juga mengakibatkan terjadinya perubahan-perubahan di bidang personalia di tingkat pusat Departemen maupun di tingkat Komisariat-komisariat. Terhitung mulai tanggal 30 Januari 1963, nama Menteri Kepala Staf Kepolisian diganti dengan Menteri/Panglima Angkatan Kepolisian. Hal ini berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 15 tahun 1963 tanggal 30 Januari 1963. Dalam tahun itu juga diadakan rapat kerja Personalia di Sukabumi yang menghasilkan ketentuan-ketentuan tentang garis-garis besar pembinaan personil Polri. Kepala Komisariat dan Kepala Sekolah Angkatan Kepolisian di Sukabumi diberi wewenang untuk membina personil yang lebih luas yang meliputi segi-segi kepangkatan, pemberian tunjangan-tunjangan, pemberian istirahat dan sebagainya. Sedangkan pada tingkat Komisariat-komisariat diusahakan untuk dibentuk asisten-asisten Kepala Staf Bidang Hubungan Pemerintahan.⁸⁸

Oleh karena Keputusan KKN No. 10/II/1959 tentang Susunan Staf-staf Kepolisian Negara di atas bersifat sementara maka kembali diadakan penyempurnaan organisasi kepolisian Negara pada tanggal 23 Oktober 1959 berdasarkan peraturan sementara Markas Besar Kepolisian No.2/pr/MMK/1959, di mana Markas Besar Kepolisian Negara mempunyai enam Direktorat.

Setelah berjalan kurang lebih 3 (tiga) tahun diadakan pengorganisasian kembali, kebijaksanaan tersebut dicanangkan oleh KKN Soekarno Joyonegoro

⁸⁸ Anonymous, *sejarah... op.cit*, hlm. 154

pada tanggal 31 Desember 1961 dengan Peraturan Sementara Menteri/KKN No.7/PN/MK/1961 tentang susunan Departemen Kepolisian.

Sesuai dengan ketentuan-ketentuan tersebut di atas Menteri mengatur lebih lanjut perincian susunan tugas dan wewenang dari Biro-biro di Pusat Departemen yang belum teratur. Oleh karena Peraturan Menteri No.7/PR/MK/IDGI tersebut juga masih sementara, maka dikeluarkan Surat Keputusan Menteri/KKN No. 2/PR/MK/1962 tanggal 1 Nopember 1962 tentang susunan organisasi Departemen Angkatan Kepolisian.

3.2.5 Periode Ore Baru (1966 – 1998)

Dalam kurun waktu antara tahun 1950-1960, status kepolisian diperdebatkan oleh beberapa lembaga negara. Pamong Praja menghendaki status polisi dikembalikan ke Departemen Dalam Negeri dengan alasan demi kelancaran pemerintahan. Kejaksaan Agung berpendapat, bahwa penegakan hukum akan lebih efektif apabila Jaksa Agung memegang pimpinan tertinggi atas kepolisian *represif dan preventif*.

Status kepolisian kemudian menjadi jelas ketika diterapkannya Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960, yang menyatakan bahwa kepolisian Negara menjadi Angkatan Bersenjata. Ketetapan MPR tersebut kemudian dipertegas dengan Penetapan DPR-GR, tanggal 19 Juni 1961, menyatakan, bahwa Kepolisian

Negara adalah Angkatan Bersenjata. Sejak dikelu-

UU Pokok Kepolisian maka status kepolisian tidak

Berdasarkan Keputusan Presiden N

disempurnakan tanggal 23 Juli 1965, Angkatan Kepolisian diintegrasikan dengan unsur-unsur ABRI lainnya, yaitu Angkatan Darat, Laut, Udara, sehingga kedudukan hukum, personil, materiil, keuangan, organisasi administrasi dan perawatan Angkatan Kepolisian Republik Indonesia secara umum dan terintegrasi.

Dalam keputusan-keputusan di atas disebutkan bahwa Presiden adalah pemimpin tertinggi Angkatan Bersenjata. Dengan organisasi demikian Presiden dapat langsung berhubungan dengan pimpinan angkatan, di luar sepengetahuan Menteri Koordinator Pertahanan Keamanan yang hanya menangani tugas administrasi saja dan terbatas dalam segi koordinasi saja. Kondisi ini menyebabkan terjadinya situasi disintegratif karena ada persaingan antara Angkatan yang satu dengan yang lain. Pada masa Orde Baru, Pimpinan ABRI berusaha menghilangkan perubahan-perubahan melalui pendekatan mental, doktrin dan organisasi.

Pendekatan di bidang mental dilaksanakan melalui pendidikan. Prosesnya mulai dari pendidikan tingkat Akademi, dan tingkat lanjutan pengembangan puncak, yaitu Sekolah Staf Komando (SESKO) ABRI. Dalam jenjang pendidikan

⁸⁹ *Ibid*, hlm. 199

tersebut dikoordinasikan secara formal, baik program pendidikannya maupun kegiatan bersama. Sedangkan pendidikan yang lain, seperti Sekolah Tamtama (SETA), Sekolah Bintara (SEBA), Sekolah Calon Perwira (SECAPA), Sekolah Lanjutan Perwira (SELAPA) diintegrasikan dalam program pendidikan dan kurikulum.

Pada tahun 1965, masing-masing Angkatan masih memiliki doktrin atau doktrin Angkatan. Angkatan Darat mempunyai doktrin: "*Tri Ubaya Cakti, Angkatan Laut Eka Casana Jaya, Angkatan Udara Swa Bhuwana Paksa dan Angkatan Kepolisian Tata Tentram Kerta Raharja.*"⁹⁰

Berdasarkan doktrin yang dimiliki masing-masing angkatan menonjolkan wawasannya dan mengindoktrinasikannya ke lingkungan angkatan maupun lingkungan masyarakat. Doktrin dan wawasan angkatan merupakan salah satu sebab timbulnya persaingan antara angkatan. Selain menonjolkan doktrin, tiap angkatan membentuk pasukan khusus untuk menyaingi angkatan yang lain. Sebagai bukti disintegrasi ABRI terlihat pada tahun 1965. Beberapa kesatuan dan oknum angkatan dan Polri terlibat dalam pemberontakan G30S/PKI, sehingga terpaksa dihadapi oleh kesatuan lain yang tetap setia kepada Pancasila, UUD 1945 dan pemerintah.

~~Persaingan antara satu angkatan dengan angkatan lainnya mengenai doktrin sangat membahayakan keutuhan ABRI dan kesatuan bangsa. Pimpinan~~

⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 203.

ABRI menyadari bahwa integrasi ABRI bukan hanya dalam wujud organisasi, tetapi lebih lagi dalam bentuk sikap, pandangan dan tindakan. Hal itulah yang menjadi pertimbangan bagi Sidang Umum MPRS tahun 1966 untuk membicarakan masalah ABRI yang kemudian melahirkan TAF MPRS No. XXIV tentang kebijaksanaan dalam Bidang Pertahanan Keamanan.⁹¹

Dalam rangka mengatasi perbedaan doktrin ini, pada 'Seminar Hankam tanggal 12 sampai dengan 21 November 1966, dihasilkan doktrin Pertahanan Keamanan Nasional dan Doktrin Perjuangan ABRI, Catur Darma, Eka Karma (Cadek). Cadek berarti tugas pokok ABRI terdiri atas 4 (empat) matra, yang merupakan tugas suci yang wajib diperjuangkan bersama untuk kepentingan rakyat, bangsa dan negara. Dengan dirumuskannya Cadek maka perbedaan-perbedaan yang tajam antara angkatan berhasil ditumpulkan. Dengan diberlakukannya Cadek sebagai doktrin ABRI maka pengembangan doktrin-doktrin dasar yang dimiliki masing-masing Angkatan dihentikan.

Pada masa Demokrasi terdapat ada 6 (enam) badan Pertahanan Keamanan yang melaksanakan fungsi hampir serupa. Keenam badan tersebut adalah Komando Operasi Tertinggi (KOTI), Departemen Pertahanan dan Keamanan, Departemen Angkatan Darat, Departemen Angkatan Laut, Departemen Angkatan Udara dan Departemen Kepolisian. Keadaan ini menyebabkan terjadinya disintegrasi karena organisasi ABRI berkembang secara

⁹¹ *Ibid*,

melebar yang menyebabkan melemahnya nilai-nilai kemiliteran dan masing-masing Angkatan dengan mudah disusupi kekuatan politik. Dalam rangka menertibkan fungsional angkatan, Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden No. 132 Tahun 1967, tentang pokok-pokok organisasi dan prosedur Departemen Pertahanan dan Keamanan yang ditetapkan tanggal 24 Agustus 1967. Keppres tersebut merupakan usaha penyempurnaan struktur organisasi dalam rangka integrasi ABRI.⁹²

Keputusan Presiden No. 132 Tahun 1967 menyebutkan bahwa Angkatan Bersenjata Republik Indonesia terdiri dari, Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL), Angkatan Udara (AU) dan Angkatan Kepolisian (AK). Masing-masing angkatan dipimpin oleh Panglima angkatan yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Mienhankam/Pangab. Masing-masing angkatan mempunyai tugas menyelenggarakan pembinaan Hankamnas menurut matryanya masing-masing. Disebutkan juga bahwa pemegang kekuasaan tertinggi Angkatan Bersenjata dan pucuk pimpinan Hankamnas adalah Presiden dan dalam melaksanakan tugas-tugas pertahanan keamanan, yang dibantu oleh Menteri Hankam/Pangab.

Keputusan Presiden No. 132 tahun 1967 yang merupakan langkah awal integrasi ABRI, dirasakan terlalu luas. Oleh karena itu, kemudian disempurnakan dengan Keputusan Presiden Nomor 79 tahun 1969. Dalam Keppres itu disebutkan

⁹² *Ibid*, hlm. 204.

bahwa ABRI merupakan unsur organik Depa (Dephankam) yang merupakan inti kekuatan y sosial. Dalam beberapa pasal disebutkan ad antara Angkatan Perang Republik Indone

Pendekatan sosial dan urusan keamanan nasional adalah urusan kepolisian sesuai dengan Undang-undang Pokok Kepolisian Nomor 13 Tahun 1961, sedangkan pendekatan pertahanan dan keamanan nasional adalah urusan Angkatan Perang.

Sejak tanggal 27 Juni 1969 sebutan Angkatan Kepolisian Republik Indonesia (AKRI) sejenis dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, masih mencerminkan sifat kemiliteran, diubah menjadi Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI). Sehubungan dengan itu sebutan Menteri/Panglima Angkatan Kepolisian RI diubah menjadi Kepala Kepolisian Republik Indonesia disingkat Kapolri dan sebutan Markas Besar Angkatan Kepolisian Republik Indonesia menjadi Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia.

Dengan pertimbangan agar tercapainya kemantapan integrasi fungsi-fungsi Hankam untuk disesuaikan dengan Strategi Pertahanan Keamanan Nasional, Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden No. 7 Tahun 1974 tentang penyempurnaan Keputusan Presiden RI No. 79 Tahun 1969. mengenai ABRI dalam Keppres itu terdiri dari :

- 1) Tentara Nasional Indonesia yaitu TNI-AD, AL, AU

2) Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri);⁹³

Masing-masing angkatan dipimpin oleh Kepala Staf angkatan dan Kepolisian dipimpin oleh Kepala Kepolisian RI. Kepala Staf angkatan dan Kepala Kepolisian RI merupakan pembantu utama Menhankam/Pangab sejak tahun 1974, mulai disusun Rencana Strategis ABRI (Renstra) dengan fokus pemantapan integrasi, reorganisasi kesatuan, pemantapan dan peningkatan kualitas.

Pada tahun 1982 disahkan Undang-undang Nomor 20 tahun 1982 tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Pertahanan Keamanan. Berdasarkan Undang-undang itu terjadi perubahan organisasi ABRI dengan dipisahkannya Departemen Pertahanan Keamanan dengan Markas Besar ABRI.

Keputusan Presiden No. 46 tahun 1983 tentang Pokok-pokok Susunan Departemen Hankam menyebutkan bahwa Departemen Hankam dipimpin seorang Menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Sedangkan untuk Mabes ABRI berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 249.M/1983 tentang Pokok-pokok Organisasi Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Secara fungsional pimpinan angkatan Bersenjata adalah Panglima ABRI.

Reorganisasi ABRI sejak tahun 1967 sampai dengan 1974 merupakan upaya memantapkan integrasi ABRI. Pada masa kepemimpinan Kapolri Hoegeng Iman Santoso, pejabat Presiden Soeharto membuat pernyataan politik yang amat

⁹³ *I b i d*, hlm. 206

penting dalam pidato yang diucapkan pada peringatan Hari Bhayangkara 1 Juli 1968. pernyataan itu menyebutkan agar Kepolisian kembali kepada fungsinya sebagai kepolisian. Sebagai realisasinya dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomo 79 tahun 1969, antara lain menetapkan bahwa ada perbedaan tugas kewajiban antara Kepolisian dan Angkatan Perang Republik Indonesia (APRI). Pendekatan sosial dan urusan keamanan nasional adalah urusan Kepolisian. Sedangkan pendekatan pertahanan keamanan nasional adalah urusan Angkatan Perang.⁹⁴

Dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 79 tahun 1969 maka Polri segera mengadakan penyesuaian dalam organisasi. Perubahan struktur organisasi untuk pusat (Markas Besar Angkatan Kepolisian Republik Indonesia) adalah dengan surat Keputusan Mer/pangak No. Pol.:20/SK/Pangak/1969 tanggal 17 Pebruari 1969 dan disusul dengan Keputusan Presiden No. : 5/1969 tanggal 1 Juli 1969 kedudukan dan tugas Angkatan Kepolisian dikembalikan sebagaimana mestinya diadakan perubahan sebutan Panglima Angkatan Kepolisian Kepala Kepolisian Republik Indonesia disingkat Kapolri dan Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia (Mabak).

Dalam rangka pelaksanaan Keppres No 79 tahun 1969, perubahan organisasi di lingkungan Kepolisian dilaksanakan berdasarkan Surat Keputusan Menhamkan/Pangab No. Kep/A/385/1970 tentang Pokok-pokok Organisaasi dan

⁹⁴ Keputusan Presiden RI. No. 9 Tahun 1969

Prosedur Kepolisian Negara RI. Pada tingkat Markas Besar Ke

Indonesia, meliputi :

- 1) Eselon Pimpinan;
- 2) Eselon Staf yang terdiri Staf Umum dan Staf Khusus;
- 3) Eselon Badan Pelaksana Pusat;⁹⁵

Pada tingkat Komando Utama Kepolisian Indonesia terdiri dari Komando Utama Pusat dan Komando Utama Kewilayahan. Tingkat Komando Utama Pusat meliputi Komando Samapta, Komando Reserse, Induk administrasi Personil, Komando Logistik, dan Komando Pengembangan Pendidikan dan Latihan.

Tingkat komando Utama Kewilayahan terdiri dari Komando Daerah Kepolisian Metropolitan Jakarta Raya dan Komando-komando Daerah Kepolisian. Komando Daerah Kepolisian Metropolitan Jakarta Raya yang meliputi Komando Wilayah Kepolisian Kota, Komando Sektor Kepolisian Kota dan Pos Polisi Kota, sedangkan Komando-komando Daaeralh Kepolisian susunan organisasinya terdiri dari Komando Kepolisian yang dibentuk menurut keadaan, Komando Resort Kepolisian, Komando Distrik Kepolisian dan Komando Sektor Kepolisian.⁹⁶

Pada Tahun 1982 disahkan Undang-undang Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia yaitu Undang-undang No. 20 Tahun 1982 tertanggal

⁹⁵ Anonimous, *Sejarah.... op.cit*, 209.

⁹⁶ Anonimous, *Ikhtisar.....op.cit*, hlm 85-87

19 September 1982 Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 1982. Menurut undang-undang ini organisasi Markas Besar ABRI dipisahkan dari Departemen Pertahanan Keamanan RI.⁹⁷ Dengan pemisahan ini tanggung jawab antara Angkatan Perang dan Kepolisian semakin jelas.

Pasal 30 ayat 4 Undang-undang No. 20 Tahun 1982 menyebutkan tugas dan kewajiban polisi adalah:

- 1) Selaku alat negara penegak hukum memelihara serta meningkatkan tertib hukum dan bersama-sama dengan segenap komponen kekuasaan pertahanan keamanan negara lainnya membina ketentraman masyarakat dalam wilayah negara guna mewujudkan dan ketertiban masyarakat.
- 2) Melaksanakan tugas Kepolisian selaku pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat bagi tegaknya peraturan perundang-undangan.
- 3) Membimbing masyarakat bagi terciptanya kondisi yang menunjang terselenggaranya usaha dan kegiatan pemeliharaan dan peningkatan tertib hukum serta pembinaan ketentraman masyarakat.

Realisasi dari Undang-undang No. 20 tahun 1982 dilaksanakan tahap demi tahap melalui proses sejak awal tahun 1983 dan mulai dilaksanakan pada tanggal 1 April 1984. sebagai wujudnya dikeluarkan Keputusan Presiden RI No. 46 Tahun 1983 tentang pokok-pokok dan susunan organisasi Departemen Pertahanan dan Keamanan tanggal 16 Agustus 1983 dan susunan organisasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, tanggal 17 November 1983.

Setelah dipisahkannya organisasi Departemen Pertahanan Keamanan dengan Markas Besar ABRI maka tentu ada perbedaan tugas pokok antara kedua lembaga tersebut. Berdasarkan Keputusan Presiden No. 46 Tahun 1984

⁹⁷ *Ibid*,

disebutkan bahwa kedudukan, tugas pokok dan fungsi Dephankam adalah sebagai bagian dari pemerintahan negara yang dipimpin oleh seorang menteri yang bertanggung jawab langsung kepada presiden.⁹⁸

Berdasarkan Keppres No 60 Tahun 1983 tentang pokok-pokok dan Susunan Organisasi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Keppres tersebut bertujuan agar ABRI dapat menjalankan tugas secara berhasil guna dan berdayaguna dengan ciri kecil dalam jumlah dan besar dalam kualitas, mudah dikembangkan dan mampu mengikuti perkembangan teknologi sistem senjata modern. Dalam keputusan itu dinyatakan ABRI dipimpin oleh seorang Panglima ABRI (Pangab) yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Kedudukannya sebagai pembantu presiden dalam wewenang komando penyelenggaraan pertahanan keamanan negara. Dalam keputusan tersebut, susunan organisasi dibagi dalam tiga tingkat yaitu tingkat Markas Besar, tingkat Angkatan dan Polri dan tingkat Komando Utama Operasional.

Sebagai landasan Yuridis, aktivitas kerja institusi kepolisian didasarkan pada Undang-undang Kepolisian No. 13 Tahun 1961. kurang lebih selama tiga puluh enam tahun undang-undang tersebut belum pernah mengalami pembaruan/revisi. Sedangkan masyarakat telah mengalami berbagai perubahan.

Sebagai satu proses sejarah, maka kepolisian perlu mengaktualisasikan diri di

⁹⁸ Anonimous, *Sejarah... .., op.cit*, hlm. 228.

tengah-tengah perkembangan dinamika masyarakat agar tidak ketinggalan zaman.

Dalam rangka pemantapan kedudukan peran dan fungsi kepolisian negara sebagai alat negara penegak hukum, pengayom dan pelindung masyarakat. Dalam penyusunan undang-undang kepolisian perlu memenuhi aspek-aspek filosofis, yuridis dan sosiologis sehingga memenuhi aspirasi masyarakat.

Pertimbangan *filosofis* atas undang-undang kepolisian yang baru ini adalah dalam pelaksanaan tugasnya kepolisian negara di dasarkan kepada nilai-nilai, asas-asas, kaidah-kaidah yang bersumber pada ideologi negara. Nilai-nilai dalam Tri Brata dijadikan sebagai landasan etika profesi kepolisian. Adapun *pertimbangan yuridis* bahwa mengingat tugas dan wewenang kepolisian berhubungan dengan hak dan kewajiban warga negara secara langsung, maka dirumuskan secara tegas dan lebih rinci dalam undang-undang kepolisian yang baru. *Pertimbangan sosiologis* adalah menyangkut perkembangan masyarakat yang cukup pesat sehingga melahirkan berbagai persepsi dalam melihat tugas, fungsi dan wewenang kepolisian hal itu menyebabkan tuntutan dan harapan masyarakat bagi pelaksanaan tugas kepolisian negara. Ketiga aspek tersebut di atas yang mempengaruhi lahirnya undang-undang kepolisian yang baru.⁹⁹

Secara substansial ada beberapa perbedaan yang menonjol di antara undang-undang kepolisian yang lama dan yang baru. Misalnya UU No. 13 Tahun

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 249.

1961 menggunakan istilah ketentuan umum, kemudian isinya memuat pengertian Menteri yaitu Menteri Kepolisian. Sedangkan Undang-undang No. 28 Tahun 1997 menggunakan istilah pengertian-pengertian, pejabat menteri yang dimaksud adalah Menteri Pertahanan dan Keamanan. Dalam hal ini Polri berfungsi untuk menjaga keamanan negara dari dalam, sedang di dalam Undang-undang No. 28 tahun 1997 fungsinya adalah sebagai alat penegak hukum, pelindung dan pelayan masyarakat. Dalam mengemban fungsi kepolisian Polri dibantu oleh alat-alat Polsus, PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) dan Pengamanan Swakarsa.

Susunan kepemimpinan kepolisian negara dalam undang-undang No 13 tahun 1961 memuat administrasi kepegawaian diatur oleh negara, yaitu sistem gaji, pendidikan, perawatan personel dan urusan sosial. Menteri Kepolisian memegang Departemen Kepolisian, dan secara implisit operasional bertanggung jawab kepada Presiden. Susunan kepolisian negara menurut Undang-undang No. 28 Tahun 1997 bahwa administrasi kepolisian diatur oleh Pangab, sedangkan operasional kepolisian dipertanggungjawabkan oleh Kapolri kepada Menhankam.

BAB IV
PERBANDINGAN LEMBAGA KEPOLISIAN
DI BEBERAPA NEGARA

4.1. Kepolisian Negara Belanda

4.1.1. Tinjauan Umum

Salah satu tugas terpenting pemerintah Belanda adalah menjaga keamanan para warga negara. Kepolisian Belanda menjalankan kebijakan keamanan dan menjaga ketertiban hukum dan pengayom masyarakat (memberi bantuan kepada mereka yang membutuhkannya).¹ Ketiga tugas ini meliputi berbagai aspek yaitu pemberantasan berbagai bentuk kriminalitas sampai pengaturan keamanan lalu lintas dan penanggulangan bencana.²

Dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut bekerjasama dengan lembaga-lembaga seperti lembaga kehakiman dan badan-badan lainnya, pemadam kebakaran, organisasi sipil dan perdata dan organisasi masyarakat lainnya. Kepolisian Belanda dibagi kedalam 25 kekuatan regional dan Kepolisian Nasional. *Korps landelijke politiediensten* (KLPD). Suatu kekuatan regional memperhatikan tentang pelaksanaan tugas-tugas kepolisian di dalam satu bidang khusus, regional kepolisian. Regional kepolisian demikian dibagi ke dalam distrik-distrik, suatu distrik terdiri dari berbagai kesatuan dasar.

¹ Anonimus, *Organisatie Nederlandse Politie*, <http://www.klpd.nl/organisatie/html/Welkomorganisatiepolitie.htm>.

² *Ibid*,

Kesatuan-kesatuan regional juga melaksanakan tugas-tugas umum maupun khusus dan juga berkewajiban untuk melaksanakan tugas di bidang keamanan, ketertiban dan pelayanan umum. Namun kekuasaan regional memiliki kebebasan untuk menentukan prioritas dalam melaksanakan tugas-tugas mereka. Masing-masing kesatuan (korps) memutuskan sendiri dalam hal keuangan, personil, bahan bangunan dan bahkan dalam melaksanakan kegiatannya serba otomatis dalam penanganan tugas-tugas reserse regional.³

Kekuasaan Dinas Kepolisian Negara (KLPD) mempunyai 12 dinas pelaksana, seperti Dinas Kepolisian Lalu Lintas dan Dinas Kepolisian Pelabuhan. Untuk tugas-tugas di bidang pelaksanaan perusahaan (*intern*) korps mempunyai empat dinas perusahaan. Pada KLPD bekerja sekitar 3500 orang. Tugas-tugas yang terpenting diantaranya :

- a. *Bestrijding van zware en/of georganiseerde criminaliteit* (pemberantasan tindak pidana yang berat dan/atau terorganisir);
- b. *Mobiliteit en veiligheid* (mobilitas dan keamanan);
- c. *Handhaving van de milieuwetgeving* (pelaksanaan perundang-undangan lingkungan);
- d. *Handhaving van de openbare orde* (pelaksanaan ketertiban umum);
- e. *Rampenbestrijding* (pemberantasan bencana);
- f. *Persoonsbeveiliging* (pengamanan individu);
- g. *Innoverende en informatietechnologie* (Teknologi inovasi dan informasi)⁴

³ *Ibid*,

⁴ Anonimus, *Welkom bij het Korps Landelijke Politiediensten*, <http://www.klpd.nl/>

4.1.2. Struktur Organisasi Kepolisian

Organisasi Kepolisian dan Departemen Pengelolaan terlibat dengan bidang organisasi dan manajemen/pengelolaan yang luas yakni urusan personalia, kebutuhan tenaga kerja, pengelolaan keuangan, telekomunikasi, pengelolaan sarana, pemberian informasi, distribusi sumber, pengembangan pengelolaan, organisasi kekuatan, pelatihan, emansipasi dan etnik minoritas.

Menurut Undang-undang Kepolisian Belanda tugas Kepolisian harus menjamin keamanan dan ketertiban dalam masyarakat dan membantu mereka yang membutuhkan (pelayan masyarakat).⁵ Hal ini berarti, kepolisian harus *proaktif dalam menangani kejahatan, seperti pencurian mobil dan perampokan, menghadapi unjuk rasa dan tindak kekerasan (kursif penulis)*.

Masyarakat dapat menghubungi Polisi selama 24 jam, artinya; mengusahakan lingkungan, kota/daerah yang aman dan menyenangkan. Pekerjaan kepolisian menyelesaikan masalah masyarakat dan bekerja sebagai mitra dalam menjaga keamanan dengan masyarakat, baik individual, kelompok masyarakat dalam wilayah hukum kepolisian regional. Pekerjaan Pokok kepolisian terdiri dari tugas-tugas sebagai berikut:

1. *daily police surveillance* (pengawasan polisi sehari-hari);
2. *giving prevention advice* (memberi nasehat pencegahan preventif);
3. *handling traffic problems* (menangani masalah lalu lintas);
4. *simple crime investigation tasks* (penyelidikan kejahatan biasa);
5. *rendering assistance* (memberi bantuan);
6. *law enforcement* (penegakan hukum)⁶

⁵ *Ibid*,

⁶ Anonymous, *Basic Police Care*, <http://212.19.195.8/home/engels/html/BasicPoliceCare>.

Kepolisian Belanda terdiri dari 25 (dua puluh lima) kekuatan regional dan Lembaga Kepolisian Nasional Belanda. Secara menyeluruh, lebih dari 40.000 pria dan wanita bekerja pada kepolisian.⁷

Kedua puluh lima kekuatan regional bertanggung jawab atas perhatian kepolisian di daerah mereka masing-masing di Belanda. Secara geografis, masing-masing daerah dibagi kedalam sejumlah distrik, yang keduanya mempunyai tugas umum dan khusus. Masing-masing distrik terdiri dari sejumlah unit-unit dasar atau kantor-kantor.⁸

Masing-masing kekuatan memiliki sejumlah departemen regional, yang khusus, seperti CID Teknis, Pasukan Regu Anak-anak Nakal dan Susila, Dinas Intelejensi Pidana dan Kepolisian Asing.⁹

Di departemen kepolisian perhatian diberikan kepada pekerjaan dalam sub-bidang pekerjaan seperti penyelidikan kejahatan, kasus-kasus kejahatan lingkungan, kejahatan yang diorganisir, perhatian kepolisian dasar, operasi skala besar, jasa intelejensi, masalah yang berhubungan dengan regu anak-anak nakal dan kejahatan, perhatian terhadap orang asing.¹⁰

Kerjasama antara angkatan kepolisian sangat penting untuk pendekatan yang efektif dan efisien kepada isu-isu kepolisian biasa dan saling berbagi pengetahuan dan pengalaman. Apalagi, kerjasama ini mendukung

⁷ *Ibid*,

⁸ *Ibid*,

⁹ *Ibid*,

¹⁰ *Ibid*,

Kepolisian Belanda terdiri dari 25 (dua puluh lima) kekuatan regional dan Lembaga Kepolisian Nasional Belanda. Secara menyeluruh, lebih dari 40.000 pria dan wanita bekerja pada kepolisian.⁷

Kedua puluh lima kekuatan regional bertanggung jawab atas perhatian kepolisian di daerah mereka masing-masing di Belanda. Secara geografis, masing-masing daerah dibagi kedalam sejumlah distrik, yang keduanya mempunyai tugas umum dan khusus. Masing-masing distrik terdiri dari sejumlah unit-unit dasar atau kantor-kantor.⁸

Masing-masing kekuatan memiliki sejumlah departemen regional, yang khusus, seperti CID Teknis, Pasukan Regu Anak-anak Nakal dan Susila, Dinas Intelejensi Pidana dan Kepolisian Asing.⁹

Di departemen kepolisian perhatian diberikan kepada pekerjaan dalam sub-bidang pekerjaan seperti penyelidikan kejahatan, kasus-kasus kejahatan lingkungan, kejahatan yang diorganisir, perhatian kepolisian dasar, operasi skala besar, jasa intelejensi, masalah yang berhubungan dengan regu anak-anak nakal dan kejahatan, perhatian terhadap orang asing.¹⁰

Kerjasama antara angkatan kepolisian sangat penting untuk pendekatan yang efektif dan efisien kepada isu-isu kepolisian biasa dan saling berbagi pengetahuan dan pengalaman. Apalagi, kerjasama ini mendukung

⁷ *Ibid*,

⁸ *Ibid*,

⁹ *Ibid*,

¹⁰ *Ibid*,

efektivitas tindakan terpisah dan mengurangi risiko berpindah ke tempat lain. *The Netherland Police Institute (NPI)* mendukung kerjasama ini dengan mengembangkan koordinasi kebijakan baru dan non-operasional yang digabung.¹¹

The Netherland Police Institute (NPI) merupakan suatu yayasan yang dewannya terdiri dari ketua tiga dewan kepolisian, yaitu:

- a. Dewan Administrator Angkatan Kepolisian;
- b. Dewan Penuntut Umum Utama;
- c. Dewan Komisaris Utama;¹²

Terpisah dari pekerjaan sehari-hari, kepolisian memiliki sejumlah tugas-tugas khusus. Mereka berupa tugas terpisah atau tugas-tugas yang dijalankan di dalam mendukung perhatian kepolisian dasar yaitu :

1. Penyelidikan kejahatan regional, penyelidikan di dalam kejahatan seperti perdagangan obat-obatan, perdagangan manusia, perdagangan senjata, penggelapan, kejahatan lingkungan global dan pelanggaran seksual.
2. Pengendalian/pengawasan informasi, yang berkisar dari mengumpulkan dan mengolah informasi teknis sampai informasi mengenai organisasi kejahatan.
3. Perhatian dan pengawasan terhadap orang asing, mengatur tempat tinggal non-kebangsaan Belanda;

¹¹ *Ibid*

¹² Anonimus, *The Netherlands Police Institute*, <http://21112.19.195.8/home/engels/html/NPI.html>.

4. Tugas-tugas pendukung operasional, tugas-tugas yang mendukung perhatian kepolisian dasar dan tugas-tugas khusus seperti *Mounted Police* dan brigade anjing polisi, polisi anti huru hara, SWAT, Unit Observasi, Tim Lingkungan, dan Regu Anak-anak Nakal dan Kejahatan.¹³

Selain organisasi Kepolisian sebagaimana tersebut di atas, di Belanda pada Juli 2000 telah dibentuk angkatan gabungan oleh kementerian Hubungan Dalam Negeri dan Kerajaan, Kementerian Kehakiman, Administrator Angkatan Kepolisian dan Pendidikan Kepolisian dan Pusat Pengetahuan. Pembentukan didasarkan atas suatu perjanjian di mana pihak-pihak yang terlibat menggabungkan usaha-usaha mereka di dalam membentuk kerjasama kepolisian non-operasional, kerjasama diwujudkan di dalam *National Committee on International Police Co-operation (NCIPC)*. Dengan mengkoordinir, memudahkan dan menyelaraskan, NCIPC bertujuan untuk menyatukan kebijakan dan praktek di dalam program kerjasama yang layak. NCIPC telah mengorganisir kegiatan mereka ke dalam proses-proses berikutnya :

1. Mendukung kebijakan dalam kerjasama kepolisian bilateral dan multilateral;
2. Mengatur program-program nasional;

¹³ Anonimus, *Organisation and Personel*, http://www.ncip.nl/english_organisation_and_personnel.html

3. Mendukung dan melaksanakan kebijakan tentang pengelolaan krisis non-kemiliteran.¹⁴

National Committee on International Police Cooperation (NCIPC) mempunyai 16 (enam belas) posisi pada kekuatan. Selain manajemen dan mendukung ada dua Manajer Urusan Kebijakan, 4 (empat) Manajer Program dan 2 (dua) Manajer Urusan Umum. Organisasi pendidikan mendukung anggota star untuk NCIPC, yang mempunyai manfaat tambahan dari memudahkan komunikasi dan konsultasi dengan mitra utama mereka.¹⁵

Direktur NCIPC ditugasi pelaksanaan organisasi sehari-hari. Ia mengumumkan kepada panitia acara mengenai Kerjasama Kepolisian Internasional atau *Steering Committee on International Police Cooperation (SCIPC)*.¹⁶ Secara administratif, NCIPC merupakan bagian dari Yayasan Lembaga Kepolisian Belanda.¹⁷

National Committee on International Police Co-operation (NCIPC) mendukung kementerian di dalam merumuskan kebijakan pemerintah Belanda. NCIPC mengumpulkan dan memberi informasi yang relevan dari proses pembuatan keputusan, dokumen kebijakan dan perkembangan yang aktual. Tujuannya adalah untuk mengantisipasi kecenderungan-

¹⁴ *Ibid*,

¹⁵ *Ibid*,

¹⁶ *Ibid*,

¹⁷ *Ibid*

kecenderungan negatif dan menjatuhkan hukuman bagi para pelaku yang terlibat.

Di samping kerjasama dengan Uni Eropa juga ada program dan konsultasi yang relevan ada kerangka Dewan Eropa, PBB dan OSCE. Dalam hal ini, NCIPC memberi dukungan kepada kementerian-kementerian jika diperlukan, dan memberi informasi kepada organisasi kepolisian mengenai pengembangan catatan kejahatan.

Untuk menjalin kerjasama Uni Eropa pada tingkat kepolisian profesional, pada tahun 1999 Dewan Eropa memutuskan untuk mendirikan Satuan Tugas Kepala-kepala Kepolisian Eropa. Satuan tugas ini bertemu dua kali setahun di negara anggota Uni Eropa. Tujuannya adalah untuk saling tukar menukar informasi dan merumuskan berbagai saran untuk kerjasama operasional di dalam Uni Eropa. NCIPC mendukung delegasi Belanda didalam Satuan Tugas. Delegasi terdiri dari tiga Komisariss Utama, Komandan Marsose Kerajaan (Polisi Militer) dan Direktur NCIPC.

Untuk meningkatkan keamanan bagi para warga, Kepolisian Belanda telah bekerjasama dengan negara-negara lain baik bilateral maupun multilateral yang dibagi ke dalam 3 (tiga) kategori utama:

1. Kerjasama dengan negara-negara anggota Uni Eropa
2. Kerjasama dengan negara-negara di Eropa Tengah dan Timur

3. Kerjasama dengan negara-negara ketiga¹⁸

Kerjasama antara negara anggota Uni Eropa bertujuan untuk meningkatkan keamanan bersama,¹⁹ sesuai dengan tujuan negara anggota untuk menciptakan kebebasan, keamanan dan keadilan secara universal dan kerjasama di daerah perbatasan yakni Belanda-Jerman-Belanda-Belgia dengan menempati posisi yang rawan.²⁰

Kerjasama dengan negara-negara di Eropa Tengah dan Timur khususnya untuk mendukung akses ke Uni Eropa. Pusat perhatiannya adalah sejauhmana negara-negara memenuhi kriteria yang dirumuskan di dalam bidang Urusan Kehakiman dan Dalam Negeri. Eropa Tengah dan Timur merupakan daerah prioritas untuk kerjasama kepolisian selama lebih dari sepuluh tahun. Kepolisian Belanda secara aktif mendukung Estonia, Hungaria, Polandia, Slowakia dan Czech, dengan menyalurkan ilmu pengetahuan dan pertukaran pengalaman. Selain itu, Belanda memainkan peran di dalam mengembangkan lembaga kepolisian di negara-negara ini. Di samping kerjasama bilateral Belanda juga terlibat di dalam program Eropa yang mendukung kerjasama dalam bidang-bidang kepentingan khusus.

¹⁸ Anonimos, *Working on National Program*, http://www.ncind.nl/english/working_on_national_programmes.html.

¹⁹ *Ibid*,

²⁰ *Ibid*,

Kerjasama dengan negara-negara lainnya sering dilakukan dengan alasan profesional, politik dan/atau operasional.²¹ Akhir-akhir ini semakin banyak perhatian terhadap jenis kerjasama ini antara lain, kepolisian Indonesia yang berlatih di dalam penegakan hukum lalu lintas, Kegiatan pelatihan lainnya untuk kepolisian Palestina dan Afrika Selatan.²²

Di bawah naungan NCIPC yang baru berbagai kegiatan kini dan yang akan datang di Belanda telah dikelompokkan ke dalam program jangka panjang.²³ Program-program tiga tahun dilaksanakan sesuai dengan tujuan sebelumnya yang dirumuskan dalam konsultasi dengan mitra. Masing-masing program nasional disetujui oleh panitia acara mengenai Kerjasama Kepolisian Internasional (SCIPC).²⁴ Metode ini menjamir, bahwa program memenuhi prioritas politik dan kebutuhan profesional yang luas yang setinggi mungkin.

National Commitee on International Police Co-operartion (NCIPC) menjalankan program-program dengan menggunakan dana-dana yang disediakan secara langsung atau dikumpulkan dengan koordinasi secara eksteren, memantau dan memudahkan pelaksanaan proyek-proyek di bawah program yang disetujui organisasi kepolisian secara individual bahkan menjalankan proyek-proyek ini dengan para rekanannya.²⁵

²¹ *Ibid*,

²² *Ibid*,

²³ *Ibid*,

²⁴ *Ibid*,

²⁵ *Ibid*,

2. Kepolisian Republik Rakyat Cina

4.2.1. Tinjauan Umum

Pada tahun 1902, didirikannya Markas Besar Inspeksi Umum Peking, dipandang sebagai awal kepolisian moderen RRC. Pada 1912, setelah Republik didirikan, pemerintah pusat mendirikan Departemen Kepolisian Nasional atau *National Police Departement* (NPD) di bawah Kementerian Dalam Negeri (KDN) untuk mengawasi urusan kepolisian nasional.²⁶ Di bawah NPD, ada Markas Besar Kepolisian di Ibu Kota, Administrasi Kepolisian Propinsi yang berkedudukan di masing-masing Propinsi, Departemen Kepolisian di masing-masing Daerah/Kotapraja khusus dan Biro Kepolisian di masing-masing kota.

Pada tahun 1946, Departemen Kepolisian Nasional ditingkatkan menjadi Dinas Kepolisian Nasional (DKN). Tetapi, setelah relokasi pemerintahan pusat RRC ke Taiwan pada bulan Mei Tahun 1949, DKN diturunkan menjadi Departemen Kepolisian Nasional (DKN) dan pada Tahun 1972 DKN direorganisir sebagai Administrasi Kepolisian Nasional (AKN).

Pada Tahun 1945, ketika Propinsi Taiwan diserahkan kembali oleh Jepang kepada Republik Rakyat Cina (RRC), telah ada Administrasi Kepolisian Propinsi Taiwan yang didirikan di bawah Kantor Administrasi

²⁶ Anonymous, *History*, http://ncweb.npa.gov.tw/english/c_misdo.v.htm.

Propinsi Taiwan. Di bawah Administrasi Kepolisian Propinsi Taiwan ada Departemen Kepolisian Kota di masing-masing kota *Taipei, Keelung, Kaohsiung, Taichung, Tainan, Hsinchu, Chiayi, Changwa dan Pingtung*, Departemen Kepolisian Kota masing-masing kota *Hsincnu, Taichung, Tainan dan Pingtung*, Departemen Kepolisian Kota di masing-masing kota *Hsinchu, Taichung, Tainan dan Kaohsiung*, dan Seksi Kepolisian di bawah masing-masing pemerintah lokal dari pelabuhan laut Hualien, Taitung dan Penghu.

Pada tanggal 15 Mei 1947, setelah didirikannya pemerintah Propinsi Taiwan, Administrasi Kepolisian Propinsi Taiwan (AKPT) menjalankan urusan kepolisian Propinsi Taiwan sesuai dengan peraturan administrasi dari Pemerintah Propinsi Taiwan (PPT).²⁷

Pada tanggal 15 Juli 1972, Departemen Kepolisian Nasional direorganisi sebagai Administrasi Kepolisian Nasional (AKN) dan bekerjasama dengan Administrasi Kepolisian Propinsi Taiwan (AKPT) untuk memotong dan melancarkan organisasi dan biaya. Pada tanggal 1 Maret 1995, sesuai dengan semangat otonomi dari RRC adalah Konstitusi, Administrasi Kepolisian Propinsi Taiwan dipisah dari Administrasi Kepolisian Nasional dan dipindahkan ke Kota Taichung.²⁸

²⁷ *Ibid*,

²⁸ *Ibid*,

Pada tanggal 1 Januari 1997, Administrasi Kepolisian Propinsi Taiwan ditingkatkan dengan nama Inggris yang sama. Pada tanggal 1 Juli 1999, Administrasi Kepolisian Propinsi Taiwan diambil alih oleh Administrasi Kepolisian Nasional disebabkan karena menyusutnya pemerintahan propinsi.²⁹

4.2.2. Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Republik Rakyat Cina

Kementerian keamanan umum adalah kepolisian nasional, pengawas departemen negara yang menjalankan departemen fungsional. Kementerian keamanan umum menangani kantor Pemerintah; penyensoran dinas umum kepolisian, personalia; propaganda; keamanan; mengawasi pertahanan perbatasan; investigasi kejahatan; pengawasan daerah yang berlainan; pengendalian kebakaran; pengawasan, pemantauan keamanan jaringan informasi kriminalitas; pengawasan penjara; pengawasan lalu lintas, sistem hukum; urusan luar negeri, pengaruh perlengkapan, larangan candu; sains dan teknologi dan lembaga-lembaga dari departemen lainnya; kereta api, lalu lintas, penerbangan swasta, (departemen) industri kehutanan dari departemen keamanan umum mendaftar kementerian keamanan umum departemen tabung akseptor dan kementerian keamanan umum dipimpin secara ganda.

Masing-masing propinsi, kepolisian kotapraja, kotapraja langsung di bawah kekuasaan pusat seperti departemen keamanan umum. Kotapraja

²⁹ *Ibid*,

mencakup departemen keamanan umum, seksi-seksi ruang, aliansi mencakup Biro Keamanan Umum masing-masing kota mencakup departemen keamanan umum, pemisahan menerima langkah-langkah yang sama dengan pemerintah rakyat dan departemen yang lebih tinggi dari keamanan umum.

Departemen keamanan umum kota – substansiun kota mempunyai kantor yang terlepas menurut departemen keamanan umum yang dipimpin dan diawasi secara langsung.

Departemen kepolisian keamanan umum berfungsi:

1. Polisi menurut hukum menangani keamanan masyarakat, melindungi milik umum dan hak milik warganegara tidak menderita pelanggaran, menjalankan perintah bersama-sama, memimpin banyak pertemuan, pawai, menunjukkan surat perintah, memeriksa kasus keamanan umum, menjalankan patroli keamanan umum. Melakukan misi patroli keamanan umum oleh polisi patroli. Juga memimpin administrasi keamanan dari deteksi kasus pidana.
2. Kepolisian rumah tangga. Menurut hukum mengawasi kartu tanda penduduk dan warga, menjaga daerah di bawah administrasi warga, mencegah pelanggaran, melindungi dan menjaga daerah di bawah administrasi dengan keamanan masyarakat itu sendiri dan ketertiban umum.
3. Petugas polisi pidana. Menurut hukum mencegah ancaman keamanan umum dan warganegara yang melanggar dan hak milik dan aspek lainnya dengan melacak tindak pidana kekerasan yang dicurigai dengan menindak pelakunya sesuai dengan hukum yang berlaku.
4. "Pointsmen". Menurut hukum mengatur lalu lintas, kendaraan, teman mengemudi dan "goer" – mengatur ketertiban lalu lintas yang normal – menjamin keamanan lalu lintas, mencegah kecelakaan lalu lintas dan memeriksa pelanggaran lalu lintas dan mengatur lalu lintas.
5. Polisi urusan luar negeri: mengawasi warganegara, mengawasi orang asing yang menetap di China, mengawasi warga China karena meninggalkan negara.
6. Polisi pertahanan perbatasan. Salah satu Departemen keamanan umum sekarang menjalankan dinas aktif kepolisian menurut hukum mengawasi ketertiban keamanan di daerah dan menjaga kemaman di daerah serta tanggung jawabnya.

7. Polisi pengawas kebakaran: salah satu dari departemen keamanan umum menjalankan dinas aktif yang bersifat kepolisian, mengatur, menjalankan pengawasan kebakaran, mengamati dan menjalankan dinas pemadam kebakaran dan memimpin mengenai tanggung jawab dan aspek-aspek lain untuk melacak tindak pidana.
8. Polisi pengawal. Salah satu departemen keamanan umum menjalankan dinas aktif kepolisian – menurut hukum mengawal personalia khusus yang ditentukan negara, lokasi penting dan perusahaan. Selanjutnya, di samping itu kepolisian khusus seperti polisi kereta api, polisi pencegah penyeludupan, polisi pengangkut, polisi penerbangan sipil, polisi hutan, dan lain-lain.³⁰

Tanggung jawab departemen keamanan umum adalah, mencegah, menghalangi dan menyelidiki tindak pidana, menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat serta untuk mengatur lalu lintas, pengawasan kebakaran, zat-zat membahayakan dan pekerjaan khusus. bahkan melakukan tugas kependudukan, kewarganegaraan, urusan imigrasi dan menetapnya orang asing.

Menjalankan surat perintah keamanan umum. Mengawal personalia khusus yang ditetapkan negara mengawasi lokasi penting dan perusahaan-perusahaan. Mengawasi pertemuan, pawai, kegiatan demonstrasi. Mengawasi sistem informasi komputer manajemen di dalam mengawasi tugas-tugas keamanan. Tugas pertahanan keamanan dari kedua lembaga negara pengawasan dan pengamatan; lembaga sosial yang menjalankan organisasi dan tugas pertahanan keamanan proyek konstruksi kunci, membimbing

³⁰ Anonimous, *The People's Republic of China Dpartemen of Public Safety Police Specific Setup*. <http://www.chinesecop.com/CNPOI>.

komite untuk keamanan umum dan lain-lain tugas pencegahan keamanan umum organisasi.

Misi kepolisian di RRC digambarkan di dalam ketentuan kedua dari peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Kepolisian. Mereka dibagi ke dalam 2 (dua) bagian.: (1) Menjalankan hukum untuk memelihara ketertiban umum dan untuk melindungi keamanan masyarakat serta mencegah masyarakat dari segala bahaya. (2) Menegakkan hukum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.³¹

Oleh karena itu, tugas kepolisian yang harus dilaksanakan yaitu sebagai berikut :

- a. *To prevent and investigation crime* (Untuk mencegah dan menyelidiki kejahatan);
- b. *To maintain traffic order* (Untuk memelihara ketertiban lalu lintas);
- c. *To preserve good customs* (Untuk menjaga kebiasaan baik);
- d. *To establish good relationship and patnership with the commmunity to keep the sociaty in order together* (Untuk membentuk hubungan dan kemitraan yang baik dengan masyarakat agar masyarakat tetap tertib).³²

Salah satu syarat untuk mencapai misi-misi ini adalah pendidikan dan pelatihan yang diperbaiki dan praktis, perlengkapan fungsional yang tinggi, terbentuknya harga diri, disiplin pengekangan/menahan diri dan cara

³¹ Ananimous, *Missions and Dutie*, http://newweb.npa.gov.tw/english/e_misdow.htm.

³² *Ibid*,

pelayanan masyarakat yang baik. Dalam hal ini, polisi dapat menciptakan lingkungan dan ketertiban umum yang baik sehingga masyarakat bisa bebas dari rasa takut.

Kewajiban polisi adalah sesuai misi khusus mereka, seperti detektif yang mengurus pencegahan kejahatan dan investigasi, urusan luar negeri bertanggung jawab atas perlindungan orang asing dan orang asing yang terlibat di dalam kejahatan.³³ Tetapi, urusan administrasi merupakan intinya, mereka menjalankan kewajiban-kewajiban umum, dan dibantu oleh satuan kepolisian khusus.

Pemberian wewenang kepolisian, berdasarkan cara pelaksanaannya dapat digolongkan ke dalam 6 (enam) pola: *kunjungan rumah tangga, patroli, razia, pengawasan, petugas yang berdinamika dan cadangan.*³⁴ Kewajiban/tugas kepolisian dilaksanakan dengan penuh disiplin dan tanggung jawab.

Oleh Karenanya, ada pusat komando (perintah) dan pengawasan yang dibentuk di dalam Administrasi Kepolisian Nasional, masing-masing Departemen/Kantor Pusat Kepolisian Kotapraja, masing-masing Kantor Pusat Kepolisian Kota, yang beroperasi 24 jam sehari untuk mengumpulkan intelegensi tentang ketertiban sosial dan mengendalikan/mengawasi operasi masing-masing unit kepolisian.

³³ *Ibid*,

³⁴ *Ibid*,

Investigasi kejahatan didasarkan atas demokrasi, memerintah berdasarkan hukum, dan hak asasi manusia. Investigasi kejahatan dan polisi pencegahan kejahatan mencapai tujuan investigasi kejahatan, memelihara ketertiban sosial dan menjadi keamanan nasional dengan mengikuti prosedur hukum polisi yudisial yang membantu di dalam mendeteksi kejahatan, menggunakan metode ilmiah untuk mengumpulkan bukti dan bekerja dengan tekun untuk memberantas kejahatan yaitu :

- a. Menggunakan perlengkapan teknik-teknik yang maju untuk mengidentifikasi bukti.
- b. Bukti laporan yang ditemukan pada tempat kejahatan bukan saja memberi bukti yang kuat untuk pengukuran yudisial hukuman tetapi juga berguna sebagai sendi untuk membersihkan kejahatan.
- c. Teknisi menggunakan sistem komputer sidik jari untuk membandingkan sidik jari yang dijumpai pada tempat kejahatan;
- d. Kepolisian mengejar dan merampas sejumlah besar VCD pornografi untuk memelihara kebiasaan sosial yang baik;
- e. Pengambilan tindakan keras atas semua senjata api yang tidak sah (illegal) menjadi efektif sampai tingkat tertentu.³⁶

Tugas-tugas utama kepolisian lalu lintas merupakan salah satu satuan kepolisian khusus, adalah untuk menjaga ketertiban lalu lintas, melindungi

³⁶ Anonymous, *Criminal Investigation and Prevention Police*. http://nweb.npa.gov.tw/english/e_cridow.htm,

dari keamanan di jalan, mencegah kecelakaan lalu lintas dan meningkatkan arus lalu lintas. Divisi lalu lintas dari Administrasi Kepolisian Nasional (AKN) mengatur perencanaan dan pengawasan perlindungan keamanan lalu lintas. Biro Kepolisian Jalan Raya dibawa AKN, Kesatuan Kepolisian di bawah Departemen Kepolisian Kotapraja Taipei/Kaohsiung dan Kantor polisi setiap kota menangani kecelakaan, menilang para pengemudi atas pelanggaran peraturan lalu lintas, menahan kendaraan yang di parkir tanpa izin, mengarahkan, membimbing dan mengendalikan lalu lintas, dan menyebar untuk keamanan lalu lintas. Polisi lalu lintas kota juga bertanggung jawab atas pengaturan, menentukan, memelihara dan mengelola penenangan lalu lintas seperti tanda-tanda dan isyarat-isyarat lalu lintas.³⁷

4.2.3.2. Kepolisian Perbatasan

Polisi perbatasan bertanggung jawab atas keamanan titik keberangkatan dan kedatangan dan mengawasi perbatasan sesuai dengan ketentuan ke 5 dari Undang-undang Kepolisian. Namun, kewajiban polisi perbatasan dijalankan oleh Biro Imigrasi, Biro Kepolisian penerbangan/udara, Biro Kepolisian Pelabuhan, Kantor Pusat Kepolisian Kota sepanjang pantai dan Kesatuan Kepolisian pemeliharaan perdamaian ke 3. Administrasi Kepolisian Nasional bertanggung jawab untuk mengatur dan mengawasi

³⁷ *Ibid*,

pendekatan untuk pengecekan keamanan.³⁸ Pada Februari 2000, telah dibentuk administrasi penjaga pantai, sehingga tanggung jawab polisi perbatasan untuk inspeksi sebagian dialihkan kepada administrasi penjaga pantai.

4.2.3.3. Kepolisian Urusan Luar Negeri dan Udara

Kepolisian Urusan Luar Negeri yang mengatur perlindungan orang asing, menangani kejahatan yang melibatkan orang asing. Tujuannya adalah untuk melindungi orang asing; sementara itu, untuk menjamin kedaulatan negara/nasional, untuk meningkatkan kerjasama internasional maupun mempromosikan persahabatan internasional.

Polisi udara bertanggung jawab atas mengamati dan melaporkan lalu lintas, membantu di dalam mengawasi udara, mengejar dan menangkap penjahat, dan menyediakan penyelamatan dan dukungan dalam segala jenis bencana (kebakaran, bencana alam, kecelakaan udara, dan bencana lainnya).

Sejumlah peralatan canggih seperti helikopter AS-365 ukuran sedang ditugaskan untuk melakukan patroli antara bangunan metropolitan dengan banyak tingkatan dan atas daerah-daerah kecil di bawah pengawasan polisi. Helikopter-helikopter ini memiliki banyak fungsi, seperti kecepatan, bidang visi yang luas, dan tinggal sementara di udara.³⁹

³⁸ *Ibid*,

³⁹ *Ibid*,

Dengan demikian, polisi udara dengan cepat dapat mencapai setiap tempat tanpa batas ciri-ciri geografis. Selanjutnya, dengan manfaat kecelakaan dan mobilitas helikopter medium AS-365, polisi udara dapat bekerja di bawah koordinasi dengan masing-masing kantor pusat kepolisian kota untuk menjalankan tugas-tugas, seperti melindungi dari ketertiban sosial, menanggulangi bencana dan memberi pelayanan kepada masyarakat.

Polisi khusus adalah yang menjalankan tugas melindungi perusahaan kereta api, yang dijalankan negara, jalan raya, perusahaan penerbangan, hutan-hutan dan pelabuhan. Karenanya, mereka dikerahkan kepada Biro Kepolisian Kereta Api, Biro Kepolisian Jalan Raya, Biro Kepolisian Udara, kesatuan/Korps Kepolisian Taman Nasional dan Biro Kepolisian Pelabuhan.⁴⁰

4.2.3.4. Kepolisian Penjaga Perdamaian.

Polisi penjaga perdamaian bertugas melindungi pemerintah pusat, menyusun rencana-rencana yang mungkin untuk mengawasi keamanan nasional dan membantu kepolisian setempat di dalam menjaga ketertiban sosial dan ketenangan.⁴¹ Korps/kesatuan Kepolisian penjaga perdamaian diklasifikasikan sebagai Satuan Kepolisian Penjaga Perdamaian.

Tidak ada batas untuk memerangi kejahatan. Pengembangan persahabatan kepolisian internasional sangat mempengaruhi penanganan

⁴⁰ *Ibid*,

⁴¹ *Ibid*,

kejahatan transnasional dan saling mendukung, terutama pertukaran intelejensi dan pengalaman dan kerjasama. Karenanya, polisi RRC berusaha keras untuk memperkuat persahabatan internasional. Seperti pertukaran kunjungan yang sering dilakukan dengan lembaga-lembaga kepolisian dan organisasi-organisasi dari negara lain, peran serta yang antusias di dalam konperensi kepolisian internasional, seminar-seminar maupun usaha untuk menjadi tuan rumah konperensi internasional atau kegiatan-kegiatan di Taiwan.

4.2.3.5. Pendidikan dan Latihan

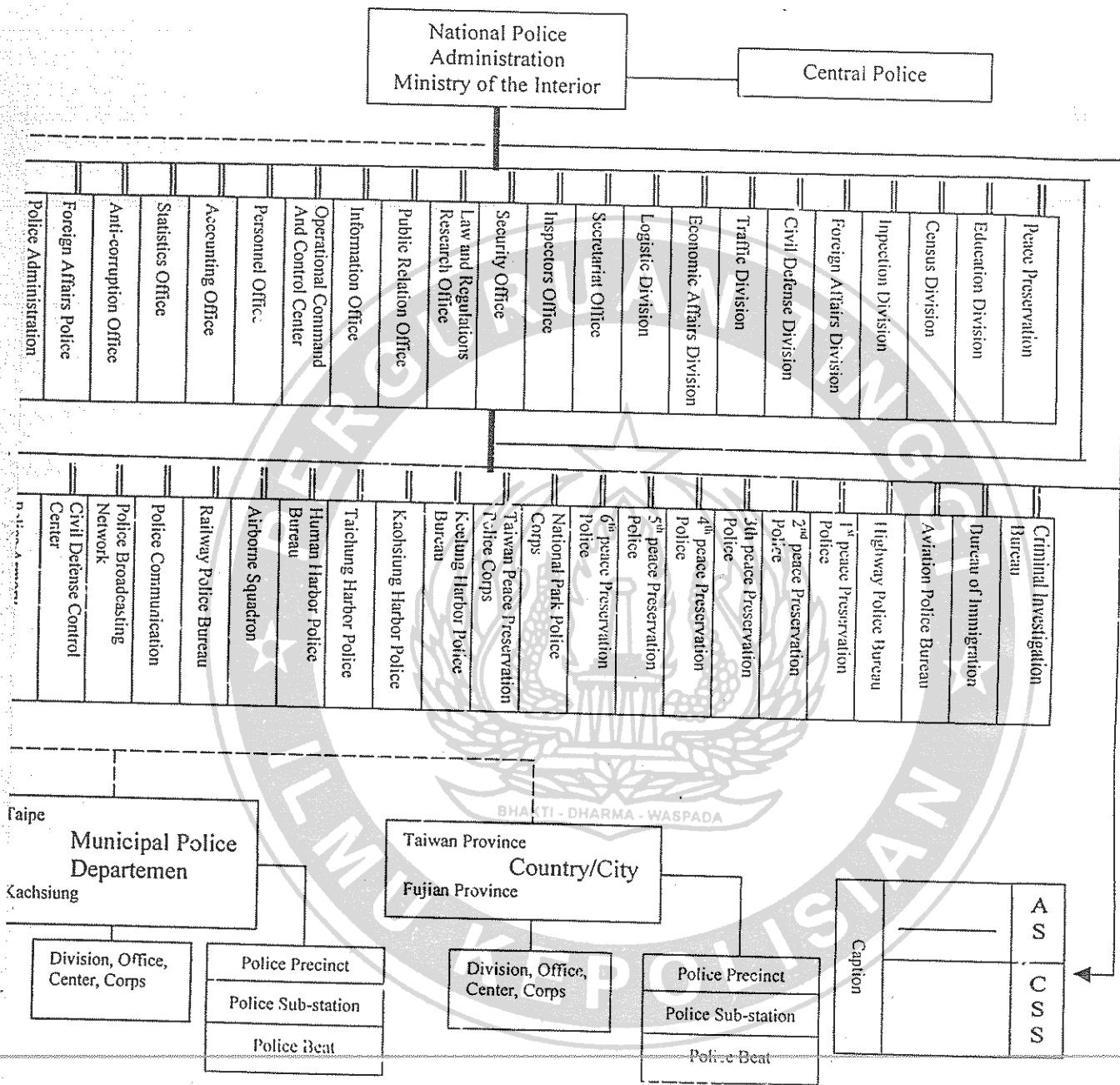
Pendidikan kepolisian dibagi kedalam dua tingkatan: tingkat sarjana dan lanjutan, yang dilaksanakan Universitas Kepolisian pusat dan Perguruan Kepolisian Taiwan. Latihan kepolisian dipisahkan ke dalam yang diperluas dan pelayanan.

Universitas Kepolisian Pusat dan Perguruan Kepolisian Taiwan: yang terakhir dilakukan masing-masing lembaga kepolisian. Adalah Administrasi Kepolisian Nasional tidak hanya menetapkan dasar-dasar latihan untuk pelatihan sebagai kader dan guru-guru yang memenuhi syarat maupun untuk tugas-tugas khusus tetapi juga menunjuk subyek-subyek digabung dengan tugas sehari-hari untuk dijalankan masing-masing lembaga kepolisian dalam mempromosikan mutu kepolisian dan kemampuan kerja.

Tujuan pendidikan dan pelatihan kepolisian ke depan datang mengarah kepada meningkatkan mutu tenaga manusia, kemampuan profesional, merubah studi organisasi ke dalam tindakan dan mengembangkan saluran studi lanjutan maupun mengintensifkan pelatihan jasa pelayanan dan mengusahakan pelatihan elit ilmiah untuk meningkatkan mutu jasa kepolisian.



Gambar : 2 Struktur Organisasi Kepolisian Republik Rakyat Cina



4.3. Kepolisian Nasional Taiwan

alah

4.3.1. Tinjauan Umum

Kementerian Dalam Negeri telah mendirikan *Administration* (NPA) untuk mengatur urusan administrasi dan memerintah dan mengawasi semua lembaga kepolisian, dan menjalankan tugas-tugas kepolisian. Organisasi-organisasi yang dibentuk di bawah NPA adalah sebagai berikut:

1. Taiwan Police College: mengurus pendidikan kepolisian yang biasa;
2. Biro penyelidikan kejahatan: mengurus pencegahan kejahatan dan penyelidikan;
3. Biro pelayanan masuk dan keluar: mengurus urusan masuk dan keluar.
4. Biro kepolisian bandara: mengurus keamanan terminal dan pelabuhan udara.
5. Biro kepolisian jalan raya: memelihara keamanan lalu lintas dan memerintahkan dan mencegah kecelakaan di jalan tol nasional.
6. Korps kepolisian pemeliharaan keamanan pertama sampai ketujuh: melindungi lembaga-lembaga pemerintah pusat, bersiap-siap akan segala kemungkinan, membantu di dalam menjaga keamanan lokal, melindungi organisasi yang ditunjuk, menegakkan/melaksanakan pemeriksaan keamanan di pelabuhan udara dan pelabuhan laut, dan memberantas penyeludupan.
7. Skuadron udara: mengurus bantuan udara mobil kepada angkatan/satuan kepolisian lainnya.
8. Kenting, Yushan, yangmishan, Taroko dan Shei-pa National Park Police Corps: melindungi pemandangan semua taman-taman nasional.⁴²

Administrasi kepolisian propinsi, dua markas besar kepolisian kotapraja, dan biro kepolisian kota berada di bawah NPA dan mereka mengurus urusan kepolisian propinsi, kotapraja dan kota (kota-kota

⁴² Anonimous, *National Police Administration*, <http://www.moi.gov.tw/w3/xmoihh.htm>.

masing-masing. Di bawah Markas Besar Kepolisian dan biro-biro adalah dibentuk daerah kepolisian, berbagai kesatuan kepolisian, pusat pengawasan pertahanan sipil, dan kesatuan kapal laut.

Selain itu, kementerian ini telah mendirikan Universitas Kepolisian Pusat yang mengurus pendidikan kepolisian tinggi dan melaksanakan penelitian akademik kepolisian.

Akhir-akhir ini, terjadi perubahan di dalam struktur sosial dan konsep nilai dan masuknya banyak senjata api secara tidak sah (*illegal*) menyebabkan perubahan yang dramatis di dalam jenis dan cara menanggulangi kejahatan. Dewasa ini, kejahatan ekonomi, perampokan bersenjata dan tindak kekerasan telah menjadi trend utama.

Untuk mempromosikan modernisasi administrasi kepolisian, tingkatkan kemampuan menyeluruh kepolisian, untuk menghalangi dengan seksama kejahatan dan kepastian jaminan keamanan sosial.

Kementerian ini mulai menjalankan "program konstruksi kepolisian 5 (lima) tahun pada 1985 dan "program lanjutan rekonstruksi kepolisian lima-tahun" dijalankan pada Juli 1990. Kedua program terdiri dari 5 aspek utama: *peningkatan sistem organisasi, intensifikasi pendidikan dan pelatihan, pemeliharaan moral dan disiplin, penambahan perlengkapan dan peralatan maupun revisi undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.*⁴³ Sejak

⁴³ *Ibid.*

dilaksanakannya program, *Nation Police Agency (NPA)* dapat meningkatkan fungsi manajemen organisasi, meningkatkan kemampuan pelaksanaan kepolisian, mencerahkan, disiplin dan moral, tepat waktu menyediakan dana dan perlengkapan yang dibutuhkan, sehingga meningkatkan kemampuan kepolisian dalam memelihara keamanan masyarakat.

Dengan peningkatan tersebut, maka beban kerja kepolisian tidak terelakkan, reformasi administrasi kepolisian harus dilanjutkan. Setelah "program lanjutan rekonstruksi kepolisian 5 (lima) tahun" selesai pada akhir Juni 1995, program rekonstruksi kepolisian dalam 2 (dua) tahap yang dilaksanakan di bawah asas modernisasi personil (termasuk konsep, pengetahuan dan cara pelaksanaan) yang memiliki prioritas yang lebih tinggi daripada modernisasi perlengkapan. Program 2 (dua) tahap tersebut dilaksanakan untuk memperbaiki ketiga sistem personalia, pendidikan dan kewajiban, dan mengevaluasi ulang disiplin dan moral kepolisian, prosedur perlengkapan dan penyediaan peralatan, maupun perlunya mendirikan kantor polisi lokal dan pelabuhan dan basis-basis latihan, untuk melanjutkan meningkatkan mutu kepolisian dan kemampuan melaksanakan tugas.

4.3.2. Kedudukan dan Fungsi Administrasi Kepolisian

4.3.2.1. Pendidikan dan Pemeriksaan

Pendidikan kepolisian dibagi kedalam tingkat biasa, menyerahkan dan lanjutan yang dilakukan Perguruan Tinggi Kepolisian Taiwan/Taiwan Police

College (TPC) dan *Central Police University (CPU)*, masing-masing. *Taiwan Police College (TPC)* menawarkan program 2 (dua) tahun dan memberikan ijazah pendidikan junior dan menyelesaikan kursus-kursus 2 (dua) tahun, akan mendapat gelar sarjana muda. Mereka yang menyelesaikan program 2 (dua) tahun diberi ijazah pendidikan junior. Juga ada lembaga tingkat sarjana yang didirikan didalam CPU, dimana para mahasiswa tingkat sarjana belajar dari 2-4 tahun. Setelah selesai, mereka memperoleh gelar master. CPU juga mendirikan lembaga yang memerlukan 2-7 tahun studi untuk memperoleh gelar doktoral. Tugas utama administrasi kepolisian meliputi perencanaan, pengawasan dan koordinasi di dalam urusan kepolisian

4.3.2.2. Polisi Kriminal (Tindak Pidana)

Satu tugas utama polisi adalah untuk mencegah dan menyelidiki tindak pidana yang dilakukan. Pada pencegahan kejahatan, polisi berkonsentrasi pada penekanan para penjahat dan gang-gang yang terorganisir, pemeliharaan keamanan untuk lembaga keuangan, pencegahan kenakalan anak-anak/remaja, perlindungan anak-anak dan remaja, pengejaran kejahatan pada umumnya, pemberantasan perjudian profesional, pencegahan kejahatan penyalagunaan seks, senjata secara tidak sah (*illegal*), perusakan obat-obat terlarang, komunikasi yang dijalankan antara petugas dalam melakukan ronda dengan daerah kepolisian yang berbeda, analisis yang luas dari kondisi keamanan di daerah, peningkatan penyelidikan dan pelaksanaan

pengecahan, pencegahan kekerasan dari t
pengawasan efektif dari keamanan masyara
penjahat secara cermat, dan publisitas pe
Tujuannya adalah untuk membasmi kejahata
pemeriksaan kejahatan, dengan tujuan mena
nenangani kasus-kasus pelanggaran kejahatan, setiap kasus dituntut untuk
segera dipecahkan, dan setiap kasus penting yang tak terpecahkan harus
dipantau dan dikejar terus sampai terpecahkan.

Kasus-kasus pelanggaran narkotika (*amphetamine*) dan kasus-kasus yang berhubungan dengan obat-obatan bertanggung jawab atas 14,44% dari semua kasus kejahatan kategori kejahatan ini telah menjadi ancaman bagi keamanan masyarakat. Untuk memberantas obat-obat terlarang (illegal) secara efektif, NPA dari kementerian ini menyusun "program pelaksanaan pencegahan kejahatan dan program tersebut khususnya menyatakan bahwa pekerjaan utama adalah untuk membasmi obat-obatan dari luar negeri dan menyita obat-obatan yang telah masuk.

Dengan demikian, tindakan untuk memberantas persediaan obat-obatan dilakukan dengan sesungguhnya. Perampokan dan kejahatan dengan kekerasan bertanggung jawab atas 54,71% dari semua kasus kejahatan, yang secara serius membahayakan jaminan sosial. NPA telah meiluncurkan suatu seri program-program untuk menjalankan kekuasaan permintaan untuk menghilangkan gejala-gejala dan sebab-sebab kejahatan seluruhnya dan untuk

secara efektif mencegah perampokan dan kejahatan lainnya. Untuk itu, lembaga kepolisian dituntut secara cermat untuk meningkatkan pelaksanaan penyelidikan seluruhnya membasmi sebab-sebab kejahatan masyarakat yang aman.

Untuk menghadapi semakin banyak kasus-kasus kekerasan yang mencakup senjata api ilegal, *Criminal Investigation Bureau (CIB)* dari *National Police Administration (NPA)* menuntut semua lembaga untuk membasmi senjata api ilegal. Ia juga menyusun "program pengawasan untuk menekan senjata ilegal dan pencegahan kejahatan senjata api dengan kekerasan". Polisi dituntut untuk melaksanakan pengumpulan informasi dalam perondaan mereka sendiri, memperkuat patroli sepanjang pantai dan lepas pantai, secara cermat memeriksa barang para penumpang yang masuk dari bandara dan pelabuhan untuk mencegah senjata api ilegal diperdagangkan dan memelihara keamanan.

Selanjutnya, suatu sistem pengolahan informasi otomatis yang meliputi komputer, mikrofilm dan faksimil digunakan untuk memproses informasi kejahatan dan statistik untuk meningkatkan efisiensi pemeriksaan/ penyelidikan dan pencegahan kejahatan. *Criminal Investigation Bureau (CIB)* mengadakan "sistem indentifikasi sidik jari yang dikomputerisir secara otomatis" pada 1993. Sistem tersebut telah menyimpan 2,935,625 copy sidik jari perorangan, yang menyebabkan penemuan orang-orang yang dicurigai

yang terlibat didalam 2,919 kasus kriminal. Sistem menunjukkan efektivitasnya yang menyolok, menghemat tenaga manusia dan waktu, dan membantu memecahkan kasus-kasus kriminal. Pada 1996, sejumlah 16,327 kasus kekerasan terjadi di daerah Taiwan, sampai 2,05% dari tahun sebelumnya. Tingkat kejahatan menurun antara 0.18 butir persentase sampai 62,74%. Khususnya, tingkat/angka bunuh diri, penculikan, perkosaan yang dipaksakan (termasuk pemerkosaan) adalah di atas 90 persen.⁴⁴

4.3.2.3. Polisi Lalu Lintas

Fungsi utama polisi lalu lintas adalah untuk mengatur ketertiban lalu lintas dan menjamin keamanan lalu lintas. Pada 1996, angka kecelakaan adalah 2,6 per 10.000 kendaraan, dan angka kematian untuk kecelakaan lalu lintas adalah 2.2 untuk per 10.000 orang. Angka kecelakaan adalah 2.1 per 10.000 orang, yang menunjukkan suatu penurunan dari 0.2 butir sepuluh perseribu dari 1995 angka kecelakaan dan angka kematian, masing-masing.⁴⁵

National Police Administration (NPA) bekerjasama dengan lembaga-lembaga terkait untuk mengambil langkah-langkah berikutnya untuk secara aktif mempromosikan rencana pelaksanaan untuk memperkuat peraturan ketertiban lalu lintas:

Jaringan mobil lalu lintas khusus haruslah fleksibilitas yang digunakan untuk melakukan pemeriksaan secara intensif atas pelanggaran lalu lintas dan

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ *Ibid*,

untuk mencegah pelanggaran terhadap peraturan lalu lintas. Selama bertugas, para petugas kepolisian lalu lintas juga harus menjamin ketertiban sosial.

Polisi lalu lintas akan dikerahkan pada jam-jam sibuk dan waktu dan tempat yang cenderung kecelakaan lalu lintas. Sistem tanggung jawab pekerjaan harus dilaksanakan secara tegas, dilengkapi oleh penilaian yang diklasifikasikan dan perlombaan untuk meningkatkan efisiensi pengawasan lalu lintas.

Administrasi ini memusatkan usaha-usaha pada mengorganisir orang-orang preman dan memperluas peran serta publik dalam menjaga ketertiban lalu lintas. Usaha-usaha juga ditujukan kepada memperkuat latihan profesional, meningkatkan sikap melayani, menggunakan strategi menjalankan undang-undang pada jumlah butir-butir kunci pilihan, dan menghukum para pelanggar untuk mengawasi lalu lintas secara efektif. Administrasi ini juga secara aktif bekerjasama dengan para pejabat transportasi dan pendidikan lainnya untuk memecahkan masalah lalu lintas yang berkaitan.

4.3.2.4. Pertahanan Sipil

Satuan pertahanan sipil dibentuk khususnya untuk mengambil tindakan pencegahan terhadap serangan udara, menyelamatkan orang dari bencana, dan bilamana perlu, membantu dalam membela diri, keselamatan umum dan tugas di bidang militer. Kementerian ini mengurus urusan

administrasi membela diri, mengatur dan melatih satuan pertahanan sipil. Ia melakukan perencanaan untuk pertahanan sipil terhadap serangan udara, mengatur dan melatih para anggota awak kapal dan mengawasi tugas-tugas mereka.

Ada 682,397 kader pertahanan sipil dan para anggota tim di Daerah Taiwan pada 1996. Perlindungan serangan udara memiliki kapasitas untuk mengakomodasi 49 juta orang. Sejumlah 10.179 kapal penangkap ikan diatur. Mengenai intelegensi pertahanan sipil, ada 1,449 pusat alarm serangan udara. Selain itu, 11,121 tim nelayan Aikuo-Tzuchiang dan 1,831 tim kerja sama kapal nelayan dan penyelamat diorganisir, yang telah melaksanakan 251 operasi penyelamatan dan menyelamatkan 750 nelayan. Sejumlah 2 juta orang menerima pendidikan pra-pelayaran.⁴⁶

4.3.2.5. Pengawasan Masuk dan Keluar

Stabilitas sosial, kemakmuran, wisata internasional sibuk dan kebutuhan publik mendorong Kementerian Dalam Negeri untuk menjalankan sistem pemrosesan yang telah dikomputerisasi. Prosedur segala jenis aplikasi telah dilancarkan dan meja-meja pelayanan disusun untuk melakukan penyelidikan ditempat. Pada Juli 1989, "undang-undang paspor" dirubah dan persyaratan/tuntutan bahwa para warganegara harus mengemukakan sebab-sebab pembatalan perjalanan ke luar negeri.⁴⁷ Akibatnya, jumlah warganegara

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

yang pergi ke luar negeri sangat meningkat. Sejak Juli 1990, pemerintah menyederhanakan prosedur penerapan dengan mencabut tuntutan izin masuk/keluar dan menggunakan metode peberian izin pada paspor.

Sejak dicabutnya keadaan Darurat perang, pengawasan masuk dan keluar telah banyak direformasi. Setelah pemerintah secara bertahap menjalankan kebijakan pembukaan terhadap daratan China, warganegara diizinkan untuk mengunjungi kerabat mereka di daratan China. Kemudian, orang China daratan diizinkan untuk datang ke Taiwan untuk mengunjungi kerabat mereka yang sakit atau menghadiri pemakaman mereka. Permohonan untuk bertempat tinggal atau berimigrasi semakin meningkat.

4.3.4. Pengecekan Keamanan

Menurut “Undang-undang Keamanan Nasional dan Peraturan pelaksanaannya, sejak tahun 1987 lembaga-lembaga kepolisian mulai bertanggung jawab atas pemeriksaan di pelabuhan udara, pelabuhan laut, pelabuhan penangkapan ikan, untuk mencegah penumpang gelap, penyeludupan, pembajakan dan sabotase.”⁴⁸

4.4. Kepolisian Nasional Korea

4.4.1. Tinjauan Umum

Sistem Lembaga Kepolisian Nasional Korea terdiri dari atas: Markas Besar Kepolisian Nasional yang berkedudukan di ibukota negara Seoul; 5

⁴⁸ *Ibid*,

(lima) lembaga kepolisian tugas khusus, termasuk polisi kelautan; 13 (tiga belas) Markas Besar Kepolisian Propinsi; 220 Kantor Pusat Polisi; dan 3.389 Kantor Cabang Polisi di seluruh negeri.⁴⁹ Kepolisian Korea memiliki mata rantai *komandonya sendiri terlepas dari Angkatan Darat*, (kursif penulis). Tidak ada sistem kepolisian kotapraja lokal atau departemen kepolisian negara seperti yang terdapat di banyak negara-negara Barat.⁵⁰

Pada masa Kependudukan Jepang (1910-1945) mendirikan Biro Administrasi Kepolisian (1910) di bawah Gubernur Jenderal di Choson.⁵¹ Hal ini memaksakan diberhentikannya sistem Kepolisian Korea dan menyebabkan kebencian rakyat dan ketidakpercayaan kepada polisi.⁵² Dengan berakhirnya Perang Dunia II, Korea memperoleh kemerdekaannya pada 15 Agustus 1945. Akan tetapi, awal kemerdekaan Korea mengalami kekacauan tanpa tindakan tegas atau tanpa adanya organisasi sistematis untuk menjamin perdamaian dan ketertiban umum.⁵³

Pada 17 Agustus 1945 suatu organisasi otonomi dibentuk oleh Komite Persiapan untuk mendirikan Republik Korea (Ketua: Yeo Woonyoung). Kegiatan ini telah dapat menciptakan perdamaian dan ketertiban umum sampai Angkatan Darat AS ditempatkan di Korea pada 9 September 1945. Berbagai organisasi terbentuk, seperti Korps Perdamaian Umum, Organisasi

⁴⁹ Anonimus, *National Police Agency*, <http://www.fas.org/irp/world/rok/npa.htm>.

⁵⁰ *Ibid*.

⁵¹ *Ibid*.

⁵² *Ibid*.

⁵³ *Ibid*.

Mahasiswa, Organisasi Pemuda, Korps Pengawal, Organisasi Pembelaan/Pertahanan Diri dan Kelompok Mahasiswa Choson.

Kantor Administrasi Kepolisian didirikan di bawah pemerintahan Kemiliteran AS pada tanggal 21 Oktober 1945 dan 1 Januari 1946 di tiap-tiap Propinsi dibentuk juga Biro Administrasi Kepolisian ditingkatkan menjadi Departemen Administrasi Kepolisian oleh perintah pemerintah Kemiliteran No.23104 (Subyek Biro Administrasi Kepolisian dan Departemen Administrasi Kepolisian).

Pemerintah baru telah mengumumkan didirikannya Republik Korea pada tanggal 15 Agustus 1945, mengambil alih kekuasaan administrasi dari pemerintah Kemiliteran AS pada tanggal 13 September 1945. Namun, sistem kepolisian tidak ditetapkan sebagai suatu departemen tetapi diturunkan menjadi kantor di bawah Kementerian Urusan Dalam Negeri.

Undang-undang Organisasi Pemerintahan 17 Juli 1948 Pasal 15 (UU Korea No.1) menyatakan bahwa Menteri Urusan Dalam Negeri akan mengatur urusan administrasi lokal, pemilihan, keamanan, pemadaman kebakaran, jalan-jalan, jembatan, sungai-sungai, pelayanan air, konstruksi dan statistik dan mengawasi organisasi lokal untuk perdamaian umum dan ketertiban umum untuk memberikan dasar subordinasi kepada Kementerian Urusan Dalam Negeri. Pada 3 September 1948 Departemen Administrasi Kepolisian membawahi Biro Keamanan di Kementerian Urusan Dalam

Negeri; Markas Besar Polisi Lokal menjadi bawahan para Gubernur di provinsi.⁵⁴

Pada 17 Oktober 1972 berdasarkan Hukum darurat perang, pemerintah tiba-tiba memutuskan apa yang disebut gaya "Revitalisasi Oktober" dari demokrasi Korea dan menghapus Majelis Nasional.⁵⁵ Pada tahun 1974, mulai mempelajari sistem kepolisian untuk menghidupkan kembali fungsionalitas kepolisian yang benar. Biro keamanan ditingkatkan menjadi Markas Besar Keamanan dan Kepala Biro Keamanan dipromosikan menjadi Kepala Markas Besar Keamanan pada tingkat Perdana Menteri.⁵⁶ Biro Keamanan dari Kementerian Urusan Dalam Negeri pada 24 Desember 1974 ditetapkan menjadi Markas Besar Keamanan dengan 3 (tiga) Departemen. Departemen Pendidikan Personil di dalam Departemen No.1 dan Pusat Komputer di dalam Departemen No.3. Pada tahun 1990an, Kepolisian mencari netralisasi politik.⁵⁷

Usaha-usaha untuk netralisasi ini, seperti dipekenalkan suatu perjanjian berdasarkan tipe komite yang mengatur komite kepolisian nasional yang merupakan milik Perdana Menteri pada Maret 1989 dan mendaftarkan lembaga kepolisian di bawah bendera komite. Pada 31 Mei 1991, Undang-undang Kepolisian dibentuk dan diumumkan. Komite Kepolisian dari

⁵⁴ *Ibid*,

⁵⁵ *Ibid*,

⁵⁶ *Ibid*,

⁵⁷ *ibid*,

Kementerian Urusan Dalam Negeri dilantik. Kebijakan utama mengenai manajemen personalia, anggaran, perlengkapan, komunikasi dan sebagainya, dan pengembangan urusan kepolisian, masalah untuk manajemen dan peningkatan kepolisian yang berhubungan untuk menjaga hak asasi manusia, masalah kerjasama urusan dari organisasi nasional lainnya kecuali urusan kepolisian, dan masalah yang diajukan kepada komite dengan pengakuan Kementerian Urusan Dalam Negeri dan Komisaris Jenderal *National Police Agency* (NPA) dirundingkan dan diputuskan.⁵⁸

Pada tanggal 1 Agustus 1991 NPA dilantik sebagai organisasi pemerintah yang independen yang bukan organisasi bawahan Kementerian Urusan Dalam Negeri. Hal ini direorganisir kepada satu Wakil Komisaris Jenderal dan 9 (sembilan) staf utama, 41 (empat puluh satu) seksi, dengan manajemen yang dijalankan melalui perencanaan, penyesuaian kembali dan pengawasan. NPA direorganisir menjadi Departemen-departemen yang besar dan seksi-seksi yang besar dengan mempertimbangkan spesialisasi dan efisiensi.⁵⁹

Sebagai dasar untuk kegiatan anti kejahatan untuk memelihara keamanan suatu daerah dengan mempertimbangkan penduduk, daerah, distrik administrasi, frekuensi kejahatan, maka dibentuk kotak kepolisian merupakan organisasi lini-pertama kepolisian yaitu tempat orang melapor berbagai

⁵⁸ *Ibid*,

⁵⁹ *Ibid*,

kejahatan. Seluruh jumlah kotak kepolisian di seluruh negeri adalah 3,422, dengan 38,000 petugas kepolisian; 43% dari seluruh satuan kepolisian bekerja siang malam di dalam melindungi penduduk dari kejahatan.⁶⁰

National Police Agency (NPA) melakukan berbagai pengawasan untuk mencegah munculnya perjuangan ideologi anarkis (separatis); munculnya kembali kekerasan anti-demokrasi dan anti-pemerintah.⁶¹ Selain itu, juga memantau pertemuan lingkungan tenaga kerja dan demonstrasi disebabkan pengaruh IMF kegiatan-kegiatannya meliputi memperhatikan berbagai peristiwa seperti pertemuan, upacara, pertandingan olah raga dan mengawal orang-orang yang mudik (mengunjungi kota asal atau makam orang tua mereka). NPA dapat mengeluarkan perintahnya sendiri untuk memiliki pengawal maupun pegawai dari perusahaan jasa penjaga keamanan dan bila dibutuhkan dapat , mengalokasikan jumlah petugas kepolisian yang minimum dalam menjaga ketertiban. Ia juga bertanggung jawab untuk memeriksa dan perlindungan sarana yang penting dan melakukan pengawasan untuk melindungi mereka dari berbagai berbahaya.⁶²

Kepala sarana memegang tanggung jawab utama atas perlindungan dan kepolisian bertanggung jawab atas bimbingan dan pengawasan. Perlindungan penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih calon Presiden meliputi penyelidikan sebelumnya yang dianggap dapat

⁶⁰ *Ibid*,

⁶¹ *Ibid*,

⁶² *Ibid*,

mengganggu di lokasi pidato pemilihan, tempat-tempat pemungutan suara dan lokasi penghitungan suara.

4.4.2. Struktur Kepolisian Republik Korea

Kotak kepolisian adalah suatu organisasi lini-pertama kepolisian dan berguna sebagai dasar untuk kegiatan anti-kejahatan, memelihara keamanan suatu daerah di dalam mempertimbangkan populasi, distribusi administrasi, frekuensi kejahatan, dan sebagainya.

Seluruh jumlah kotak kepolisian di seluruh negeri adalah 2,912, dengan 39.000 petugas kepolisian; 43% dari satuan kepolisian bekerja siang malam di dalam melindungi penduduk dari kejahatan.⁶³

Kegiatan-kegiatan utama petugas kepolisian di dalam kotak kepolisian adalah sebagai berikut:

1. Pencegahan dan pengendalian kejahatan, dan penahanan para pelaku pidana dan orang-orang yang dicurigai.
2. Kegiatan anti-kejahatan, nasehat tentang keamanan dan hubungan masyarakat.
3. Memperhatikan, melindungi dan mencari orang-orang yang cenderung melakukan kejahatan.

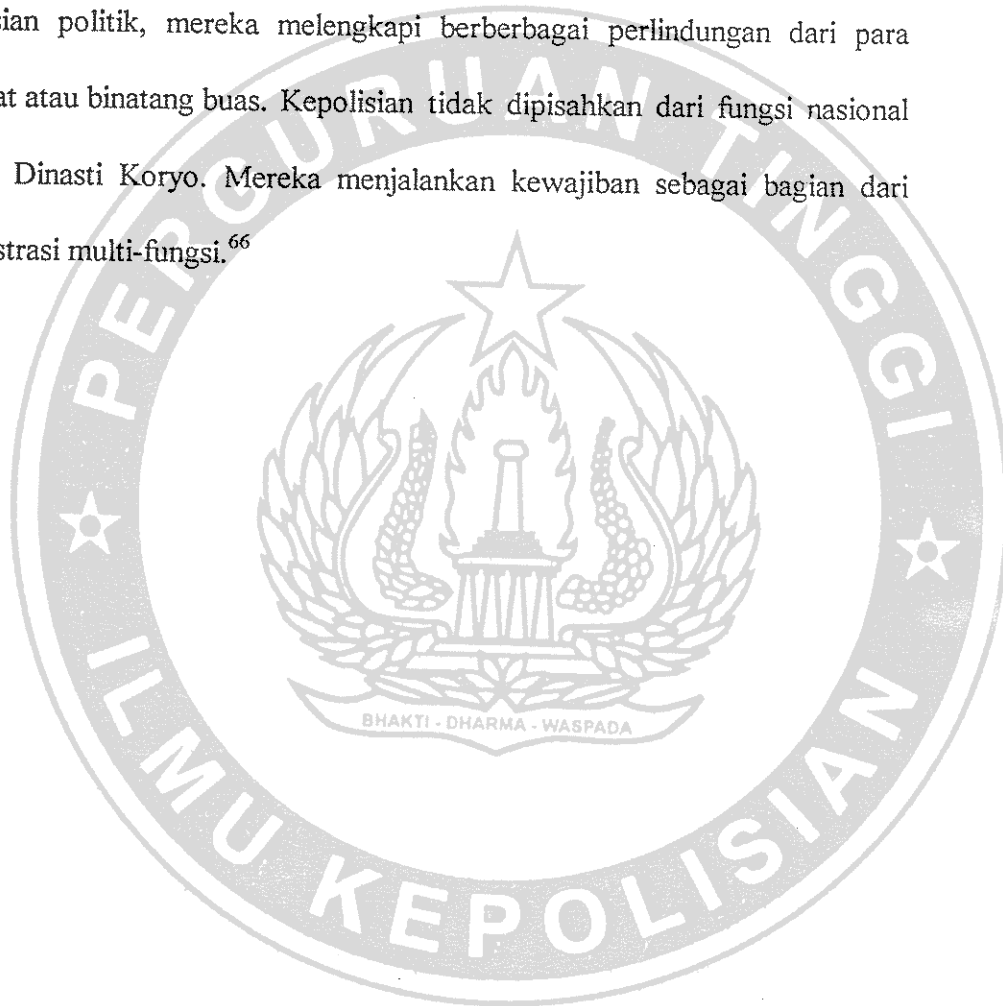
4. Pengendalian lalu lintas dan para pelanggar lalu lintas⁶⁴

⁶³ Anonimus, Police box system, <http://www.police.go.nl/english/orgazation.htm>

⁶⁴ *Ibid*,

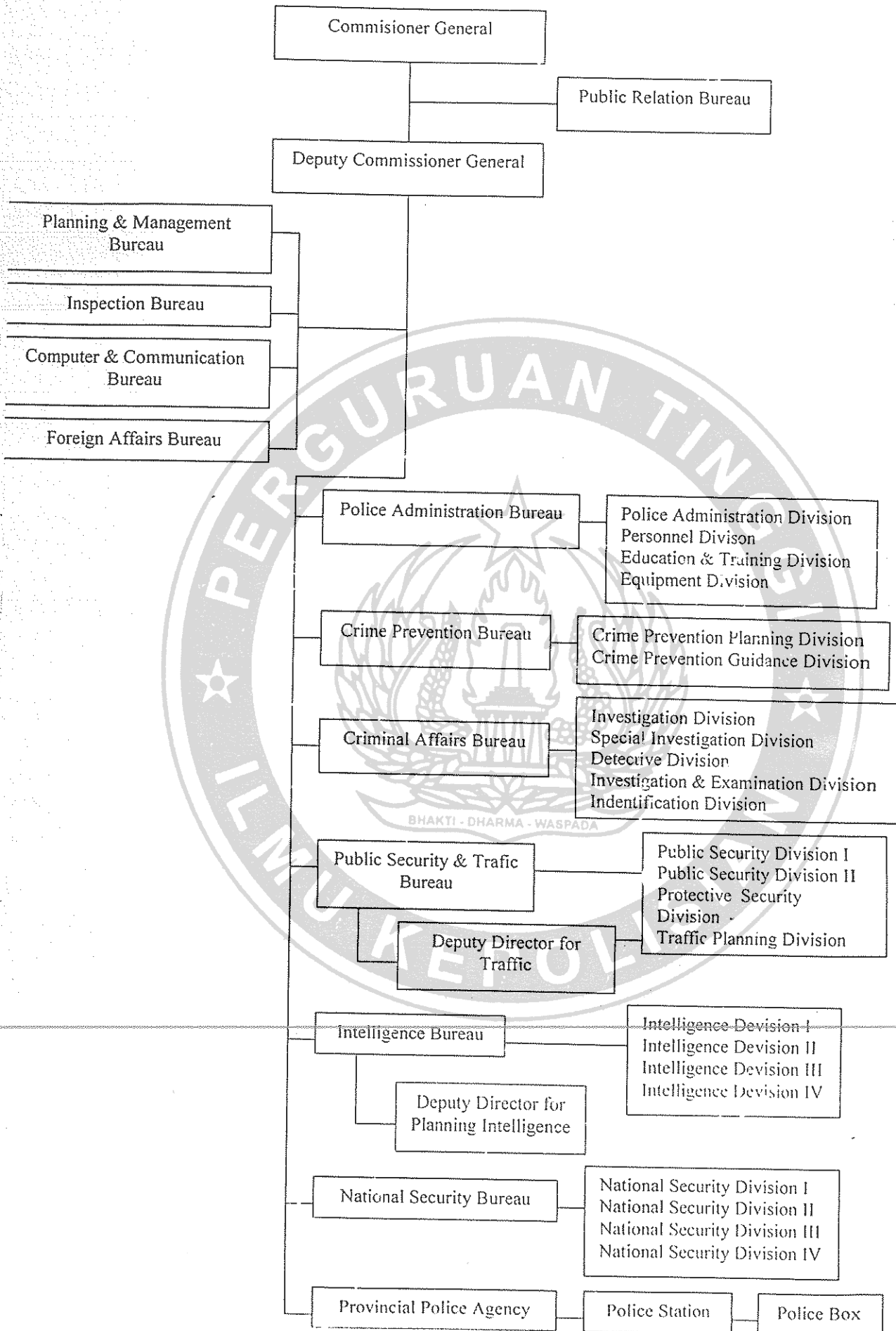
Selain kegiatan pencegahan kejahatan, kotak-kotak kepolisian mempunyai catatan pemahaman yang tinggi pada pelaku tindak pidana untuk memelihara iklim sosial sehingga hukum dan ketertiban harus dijalankan dengan ketat.⁶⁵

Kepolisian merupakan suatu kesepakatan antara pertanian militer dan kepolisian politik, mereka melengkapi berberbagai perlindungan dari para penjahat atau binatang buas. Kepolisian tidak dipisahkan dari fungsi nasional sampai Dinasti Koryo. Mereka menjalankan kewajiban sebagai bagian dari administrasi multi-fungsi.⁶⁶



⁶⁵ *Ibid*,

⁶⁶ *Ibid*,



4.4.3. Kedudukan dan Fungsi Kepolisian

Fungsi kepolisian dipisahkan dari organisasi administrasi dengan mendirikan kepolisian (1744). Kepolisian menjadikan diri sebagai sistem kepolisian pra-modern yang unik di Korea.⁶⁷

Istilah “Kepolisian” pertama kali digunakan ketika Biro Kepolisian dirubah menjadi Administrasi Kepolisian. Ini merupakan sistem kepolisian Barat pertama yang diterapkan di Korea.

Jepang mendirikan Biro Administrasi Kepolisian (1910) di bawah Gubernur Jenderal di Choson. Ia memaksakan dihentikannya sistem kepolisian Korea dan menyebabkan kebencian rakyat dan tidak percaya pada kepolisian. Pengaruh ini tetap ada pada kepolisian Korea Selatan merdeka (1945).

National Police Agency (NPA) adalah organisasi kepolisian pusat nasional dengan organisasi bawahan berikutnya: 14 Lembaga Kepolisian Distrik, 231 Kantor Pusat Kepolisian, 2,930 Kotak Kepolisian.

Lembaga terkait meliputi Universitas Kepolisian, Lembaga Surat Izin Mengemudi, Akademi Komprehensif Kepolisian, Sekolah Kepolisian Pusat dan Rumah Sakit Kepolisian Nasional.

Di Lembaga Kepolisian Distrik Metropolitan Seoul ada 7 departemen dan 16 seksi; lembaga kepolisian terdiri dari 3 departemen dan 9 seksi.

⁶⁷ *Ibid*,

Lembaga Kepolisian Distrik lainnya terdiri dari 9 seksi Kantor pusat kepolisian dibagi ke dalam 3 kategori: kelas 1, kelas 2 dan kelas 3).⁶⁸

Selain NPA, Komisi Kepolisian didalam Kementerian Urusan Administrasi pemerintahan netralitas politik dan kepolisian demokratis di dalam NPA. Komisi Kepolisian membuat keputusan yang berhubungan dengan masalah administrasi kepolisian.

Sistem organisasi kepolisian adalah serupa dengan sistem otonomi distrik, organisasi, tetapi jumlah masing-masing organisasi distrik, jumlah kantor polisi dan kotak polisi meningkat setiap tahunnya dengan tuntutan akan ketertiban sosial dan perlindungan warganegara yang semakin meningkat.

Pada tahun 1995, kepolisian mencari netralisasi politik kepolisian melalui penelitian petunjuk perkembangan kepolisian untuk tahun 2000an⁶⁹. Usaha untuk netralisasi ini, seperti diperkenalkan suatu perjanjian yang didasarkan atas tipe organisasi mengatur Komisi Kepolisian Nasional termasuk/milik Perdana Menteri pada Maret 1989, dan lembaga kepolisian di bawah bendera komisi, telah dilanjutkan.

Hak kebijakan utama mengenai manajemen personalia adalah anggaran, perlengkapan, komunikasi, dan sebagainya. Perkembangan urusan

⁶⁸ *Ibid*,

⁶⁹ *Ibid*,

kepolisian, masalah manajemen dan kemajuan kepolisian yang berhubungan dengan hak asasi manusia, masalah kerjasama dengan organisasi nasional lainnya kecuali urusan kepolisian, dan masalah yang disampaikan kepada suatu komisi oleh pengakuan Kementerian Urusan Dalam Negeri dan Komisaris Jenderal NPA.⁷⁰

Pada tanggal 1 Agustus 1991, NPA dilantik menjadi organisasi pemerintahan yang independen tetapi bukan organisasi yang membawahi Kementerian Urusan Dalam Negeri.⁷¹ Direorganisir kepada satu wakil Komisaris Jenderal, 9 staf umum, dan 41 seksi. Menjalankan kembali manajemen melalui perencanaan, penyesuaian kembali dan pengawasan. Direorganisir kedalam departemen-departemen yang luas dan bagian-bagian yang luas dengan mempertimbangkan spesialisasi dan efisiensi.⁷²

Dipenuhinya kewajiban untuk kesejahteraan kepolisian dan presentase kantor pusat kepolisian yang dapat dipercaya atas kehormatan dan kebanggaan yang telah mengatasi kondisi yang sulit.

Dengan berakhirnya Perang Dunia II, Korea memperoleh kemerdekaannya pada 15 Agustus 1945. Tetapi, menderita kekacauan tanpa tindakan kontra atau organisasi sistematis untuk memperoleh perdamaian dan ketertiban.

⁷⁰ *Ibid*,

⁷¹ *Ibid*

⁷² *Ibid*

Organisasi otonomi dibentuk oleh Komite persiapan untuk mendirikan Republik Korea (Ketua: Yeo Woonyoung) pada 17 Agustus 1945. Mereka menyumbang kepada perdamaian dan ketertiban umum sampai Angkatan Darat Amerika ditempatkan di berbagai organisasi terbentuk, seperti Korps perdamaian umum, organisasi mahasiswa, organisasi pemuda, korps pegawai, organisasi pertahanan diri, dan kelompok mahasiswa Choso.

Pada tanggal 21 Oktober 1945 dibentuknya Kantor Administrasi Kepolisian di bawah pemerintah Kemeliteran AS. Selanjutnya pada tanggal 1 Januari 1946 didirikannya Departemen Administrasi Kepolisian di masing-masing provinsi. Biro Administrasi Kepolisian ditingkatkan menjadi Divisi Administrasi Kepolisian. Surat Perintah Kementerian No. 23104 (tentang kepada Biro Administrasi Kepolisian dan Departemen Administrasi Kepolisian).

Sejak 11 April 1946 Departemen Kepolisian provinsi direorganisir menjadi Biro Kepolisian Distrik (9 distrik di seluruh negeri). Pada 17 September 1946 didirikannya 3 (tiga) Kantor Inspektur Jenderal sebagai pengawas dan didirikannya Kantor Kepolisian Ibu Kota. Pangkat dalam Bahasa Inggris Singkatan *Kode Commissioner General* (Kornisaris Jenderal).

4.5. Kepolisian Nasional Philipina

4.5.1. Tinjauan Umum

Polisi Nasional Philipina (*the Philippine National Police*) dibentuk pada 8 Agustus 1901, ketika Angkatan Kepolisian Philipina (*Phillipine Constabulary*) dilantik sebagai satuan kepolisian insuler di bawah rejim Amerika.⁷³ Pada 8 Agustus 1975, Keputusan Presiden Nomor 765 dikeluarkan yang menetapkan Angkatan Kepolisian Philipina/*Integrated National Police* (INP) sebagai satuan kepolisian nasional negara. Setelah “Revolusi Rakyat tahun 1988”, Konstitusi baru diumumkan yang menyediakan satuan/angkatan kepolisian yang “berwawasan nasional dan bersifat sipil”. Jadi, pada 13 Desember 1990, Presiden Republik Philipina menandatangani Undang-undang Republic Act 6975 berjudul: “Suatu perjanjian yang menetapkan Polisi Nasional Philipina (*the Philippine National Police*) di bawah Departemen yang direorganisir dari Pemerintahan Dalam Negeri dan Lokal, dan untuk tujuan-tujuan lainnya”.⁷⁴

Polisi Nasional Philipina (*the Philippine National Police*) pada inulanya terdiri dari para anggota yang dahulunya bernama Angkatan Kepolisian Philipina (*Phillipine Constabulary*) dan *Integrated National Police* (INP) yang memilih untuk bergabung dengan Polisi Nasional Philipina (*the Philippine National Police*). Para anggota yang dipilih dari berbagai

⁷³ Anonimus, *Philippine National Police Organization*, <http://www.pnp.info.com.ph/pnporg/Default.htm>.

⁷⁴ *Ibid*,

pelayanan utama Angkatan Bersenjata, Angkatan Udara dan pengawasan pantai.⁷⁵

Polisi Nasional Philipina (*the Philippine National Police*) yang berfungsi sebagai penegak hukum, mencegah dan memberantas kejahatan, memelihara perdamaian dan ketertiban, dan menjamin keamanan umum dan keamanan khusus dengan dukungan aktif masyarakat.⁷⁶

Polisi Nasional Philipina (*the Philippine National Police*) PNP berpegang kepada visi profesional, dinamis dan bermotivasi tinggi yang bekerja dalam kemitraan dengan masyarakat yang responsif menuju tercapainya tempat yang aman untuk hidup, bekerja, berinvestasi dan menjalankan usaha.⁷⁷

Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah setempat bebas dari tanggung jawab utama atas masalah-masalah yang mencakup kekacauan dan ancaman serius lainnya terhadap keamanan nasional dan Kepolisian Nasional Philipina, melalui pengumpulan informasi dan pelaksanaan fungsi-fungsi kepolisian yang biasa, akan mendukung Angkatan Bersenjata Filipina dalam pemulihan kekacauan dan keamanan nasional, kecuali dalam kasus-kasus tertentu dimana presiden meminta Kepolisian di dalam operasi pertempuran.

“Pada masa darurat nasional, Biro perlindungan terhadap kebakaran, dan Biro

⁷⁵ *Ibid*,

⁷⁶ *Ibid*,

⁷⁷ *Ibid*,

pengelolaan penjara atas pengarahannya presiden, harus membantu Angkatan Bersenjata di dalam memenuhi keadaan darurat nasional.⁷⁸

4.5.2. Komisi Kepolisian

Komisi Kepolisian Nasional (Komisi) dibentuk untuk dapat menjalankan fungsi-fungsi yang diatur dalam konstitusi secara efektif. Komisi ini merupakan suatu lembaga yang berkaitan dengan departemen untuk koordinasi program dan kebijakan. Susunannya terdiri dari Ketua, 4 (empat) orang Komisaris biasa, dan Kepala Kepolisian Nasional secara *ex officio* sebagai anggota. tiga (3) orang dari para komisaris biasa berasal dari sektor sipil yang tidak aktif maupun bukan mantan anggota kepolisian atau kemiliteran, salah satu di antaranya yang akan diangkat sebagai wakil ketua oleh presiden. Komisaris biasa ke 4 berasal dari sektor aparat penegak hukum baik yang masih aktif atau yang sudah pensiun: asal saja seorang anggota aktif dari lembaga aparat penegak hukum dianggap mundur dari lembaga tersebut meskipun diangkat ke komisi. Sekurang-kurangnya salah satu di antara para komisaris adalah wanita. Ketua Komisi secara *ex-officio* sebagai Sekretaris Departemen, sedangkan Wakil Ketua bertindak sebagai pejabat eksekutif komisaris⁷⁹.

⁷⁸ Seksi 3 Republic Act No. 8551 Tentang *Reformasi dan Reorganisasi Kepolisian Nasional Philipina*.

⁷⁹ Seksi 4 Republic Act No. 8551 jo. Seksi 13 Republic Act No. 697 *Tentang Kepolisian Nasional Philipina di bawah Departemen Dalam Negeri dan Pemerintahan Lokal*.

4.5.2.1. Kedudukan dan Fungsi Komisi Kepolisian Nasional Philipina

Komisi dalam menjalankan tugasnya mempunyai fungsi sebagai berikut:

(e) Menjalankan pengendalian administrasi dan pengawasan operasional atas

Kepolisian Nasional Filipina yang berarti kekuasaan untuk:

- 1) Mengembangkan kebijakan dan menyebarkan buku petunjuk kepolisian dan ketentuan untuk organisasi yang efisien, administrasi, dan operasi, termasuk kriteria untuk tenaga manusia, alokasi, distribusi, dan pengerahan, perekrutan, seleksi, promosi, dan pemberian pensiun kepada personalia dan pelaksanaan ujian masuk dan promosi yang memenuhi syarat bagi para anggota berseragam;
- 2) Memeriksa dan mengaudit dan sesudahnya tetapkan standar-standar untuk tujuan demikian atas dasar yang kontinyu, kinerja, kegiatan dan sarana semua lembaga kepolisian di seluruh negeri;
- 3) Menyusun sistem laporan kejahatan berseragam;
- 4) Melakukan survei laporan tahunan dan mengumpulkan data statistik untuk penilaian situasi kejahatan yang tepat dan evaluasi yang benar dari efisiensi dan efektivitas semua unit kepolisian di negeri;
- 5) Menyetujui atau merubah rencana dan program tentang pendidikan dan pelatihan, kebutuhan logistik, komunikasi, catatan, sistem informasi, laboratorium kejahatan, pencegahan kejahatan dan laporan kejahatan;

- 6) Menegaskan, membalikkan atau merubah, melalui Dewan Banding Nasional, tindakan disipliner personalia yang mencakup demosi atau pemecatan dari dinas yang dikenakan atas para anggota kepolisian nasional oleh Kepala Kepolisian Nasional Philipina (PNP);
- 7) Menjelaskan yurisdiksi banding melalui dewan-dewan banding regional atas kasus-kasus administratif terhadap polisi dan atas keputusan-keputusan mengenai klaim akan tunjangan kepolisian;
- 8) Menetapkan standar minimum untuk senjata, perlengkapan, dan seragam, setelah berkonsultasi dengan Komisi Ilmu Lembaga Filipina, untuk lencana (*insignia*) pangkat, penghargaan dan medali penghargaan. Dalam 90 (sembilan puluh) hari sejak berlakunya undang-undang ini, standar personalia Kepolisian Nasional berseragam harus direvisi yang harus jelas berbeda dari kemiliteran dan mencerminkan ciri sipil kepolisian;
- 9) Mengeluarkan surat panggilan/*subpoene* dan *subpoene duces tecum* di dalam masalah-masalah yang berhubungan dengan pelepasan kekuasaan dan kewajibannya sendiri, dan menunjukkan siapa diantara personalianya dapat mengeluarkan proses-proses demikian dan mengucapkan sumpah sehubungan dengan itu;
- 10) Memeriksa dan menilai kepatutan KNP pada kriteria yang ditetapkan untuk alokasi tenaga manusia, distribusi, dan pengerahan dan pengaruh mereka atas masyarakat dan situasi kejahatan, dan setelah

itu merumuskan petunjuk-petunjuk yang tepat untuk meningkatkan sumber-sumber dan pemanfaatan yang efektif dari personalia KNP;

11) Memantau kinerja para kepala eksekutif lokal sebagai wakil-wakil komisi dan

12) Memantau dan menyelidiki penyimpangan dan ketidak teraturan kepolisian.

- b) Menasehati presiden mengenai segala masalah yang mencakup fungsi dan administrasi kepolisian;
- c) Menyerahkan kepada Presiden dan kongres laporan tahunan tentang kegiatan-kegiatannya dan prestasinya selama 30 hari setelah berakhirnya tahun kalender, yang mencakup penafsiran tentang kondisi-kondisi yang terjadi di dalam organisasi dan administrasi kelembagaan kepolisian di kotapraja-kotapraja, kota-kota dan propinsi di seluruh negeri, dan rekomendasi untuk perundang-undangan perbaikan yang tepat;
- d) Merekomendasikan kepada presiden, melalui sekretaris, dalam 60 (enam puluh) hari sebelum dimulainya masing-masing tahun kalender, suatu program pencegahan kejahatan; dan
- e) Menjalankan fungsi-fungsi lain demikian yang perlu untuk melaksanakan ketentuan perjanjian ini dan sebagaimana yang diarahkan presiden”⁸⁰

⁸⁰ Seksi 5 Republic Act No. 8551 jo. Seksi 14 Republic Act No. 697 *Tentang Kepolisian Nasional Philipina di bawah Departemen Dalam Negeri dan Pemerintahan Lokal*.

4.5.2.2. Syarat-Syarat Anggota Komisi Kepolisian

Untuk menjadi anggota Komisi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a) Warganegara Filipina
- b) Seorang anggota Pengadilan Philipina minimal pengalaman paling kurang 5 tahun dalam menangani kasus-kasus kejahatan atau hak asasi manusia atau pemegang gelar master, tetapi sebaiknya gelar doktoral di dalam administrasi masyarakat/umum, sosiologi, kriminologi, peradilan kriminal, penegakkan hukum, dan disiplin lainnya; dan
- c) Anggota biasa yang berasal dari Lembaga penegak hukum harus memiliki pengalaman praktis dalam bidang penegak hukum minimal 5 (lima) tahun, sedangkan ketiga komisaris biasa lainnya harus telah melaksanakan pekerjaan penelitian yang luas atau proyek-proyek tentang penegakan hukum, kriminologi atau peradilan kriminal atau para anggota organisasi non-pemerintah (NGO) yang terdaftar dan terlibat dalam promosi perdamaian dan ketertiban masyarakat".⁸¹

Keempat Komisaris biasa dan *full time* diangkat oleh presiden untuk masa 6 (enam) tahun tanpa diangkat kembali atau perpanjangan. Masa jabatan komisaris yang berjalan dianggap berakhir merupakan hambatan bagi pengangkatan kembali atau perpanjang masa jabatannya di dalam komisi

⁸¹ Seksi 6 Republic Act No. 8551 jo. Seksi 15 Republic Act No. 697 *Tentang Kepolisian Nasional Philipina di bawah Departemen Dalam Negeri dan Pemerintahan Lokal*.

kecuali untuk para komisaris yang telah melayani kurang dari 2 (dua) tahun masa jabatan mereka yang dapat diangkat oleh presiden untuk masa maksimum 2 (dua) tahun.

Ketidak mampuan sementara atau tetap dari Ketua. Dalam hal ini absen yang disebabkan karena berhalangan sementara, ketua, wakil ketua akan menjadi ketua sampai ketua hadir atau kembali mampu melayani/bekerja. Apabila meninggal atau berhalangan tetap atau diskualifikasi ketua, maka wakil ketua yang bertindak sampai ketua baru ditunjuk oleh presiden dan dianggap memenuhi syarat”.

4.5.2.3. Struktur Komisi Kepolisian

Komisi terdiri dari unit-unit berikutny:

- a) Komisi yang layak, ini terdiri dari jabatan Ketua dan 4 komisaris.
- b) Dinas staf, pelayanan staf dari komisi adalah sebagai berikut:

- (1) Dinas perencanaan dan penelitian, yang memberikan pelayanan teknis kepada Komisi didalam bidang-bidang perumusan kebijakan menyeluruh, perencanaan strategis dan operasional, sistem manajemen atau prosedur, evaluasi dan pemantauan program Komisi, proyek-proyek dan operasi intern, dan melakukan penelitian dan analisis yang cermat mengenai kondisi sosial dan ekonomi yang mempengaruhi perdamaian dan ketertiban di dalam negeri;

- (2) Dinas Urusan Hukum, yang memberi kepada Komisi pelayanan yang efisien dan efektif sebagai penasehat hukum Komisi; merancang atau peneliti kontrak-kontrak yang mempengaruhi komisi dan menyerahkan rekomendasi yang tepat yang berhubungan dengannya; dan memberi pendapat-pendapat hukum yang timbul dari administrasi dan operasi Kepolisian Nasional Filipina dan Komisi;
- (3) Dinas pencegahan Kejahatan dan Koordinasi, yang melakukan penelitian dan studi kriminologi; merumuskan rencana pencegahan kejahatan nasional, mengembangkan program pencegahan dan informasi kejahatan dan memberikan petunjuk editorial untuk semua publikasi pencegahan kejahatan dan penelitian kriminologi;
- (4) Dinas Personalia dan Administrasi, yang menjalankan fungsi-fungsi personalia untuk Komisi, mengatur ujian pelayanan dan promosi untuk petugas kepolisian. Memberikan pelayanan yang perlu yang berhubungan dengan catatan, korespondensi, suplai, properti dan perlengkapan, dinas keamanan dan umum, dan dipeliharanya dan pemanfaatan sarana, dan memberikan pelayanan yang berhubungan dengan tenaga manusia, perencanaan karier dan pengembangan, transaksi personalia dan kesejahteraan pegawai;
- (5) Dinas Inspeksi, pemantauan dan penyelidikan, yang melakukan inspeksi yang kontinyu dan audit manajemen personalia, sarana dan operasi pada segala tingkat kekuasaan KNP, memantau pelaksanaan

program dan proyek komisi sehubungan dengan penegakan hukum; dan memantau dan menyelidiki kelainan/penyimpangan dan ketidakteraturan kepolisian;

(6) Dinas Instalasi dan Logistik, yang meneliti rencana dan program komisi dan merumuskan kebijakan dan prosedur mengenai pemerolehan, inventaris, pengendalian, distribusi, pemeliharaan dan pembuangan suplai dan mengawasi pelaksanaan program mengenai sarana transportasi dan instalasi dan penyediaan serta pemeliharaan suplai dan perlengkapan dan;

(7) Dinas Keuangan, yang memberi masukan kepada staf komisi dan bantuan mengenai masalah anggaran dan keuangan, termasuk mengawasi pengolahan dan pembayaran dana yang berhubungan dengan program beasiswa dan anak-anak yang masih hidup dari personalia KNP yang telah meninggal dan/atau yang tidak mampu secara tetap.

e) Dewan Banding Disipliner. Komisi membentuk perlengkapan banding disipliner administrasi resmi yang terdiri dari Dewan Banding Nasional dan Dewan Banding Regional. Dewan Banding Nasional memutuskan kasus-kasus tentang banding dari keputusan yang dibuat ketua KNP, sementara dewan-dewan banding regional memutuskan kasus-kasus tentang banding dari keputusan yang dibuat para petugas selain ketua

KNP, walikota dan dewan penegakan hukum rakyat atau *people's law enforcement board* (PLEB) yang dibentuk di bawahnya.⁸²

4.5.3. Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Nasional Philipina (KNP)

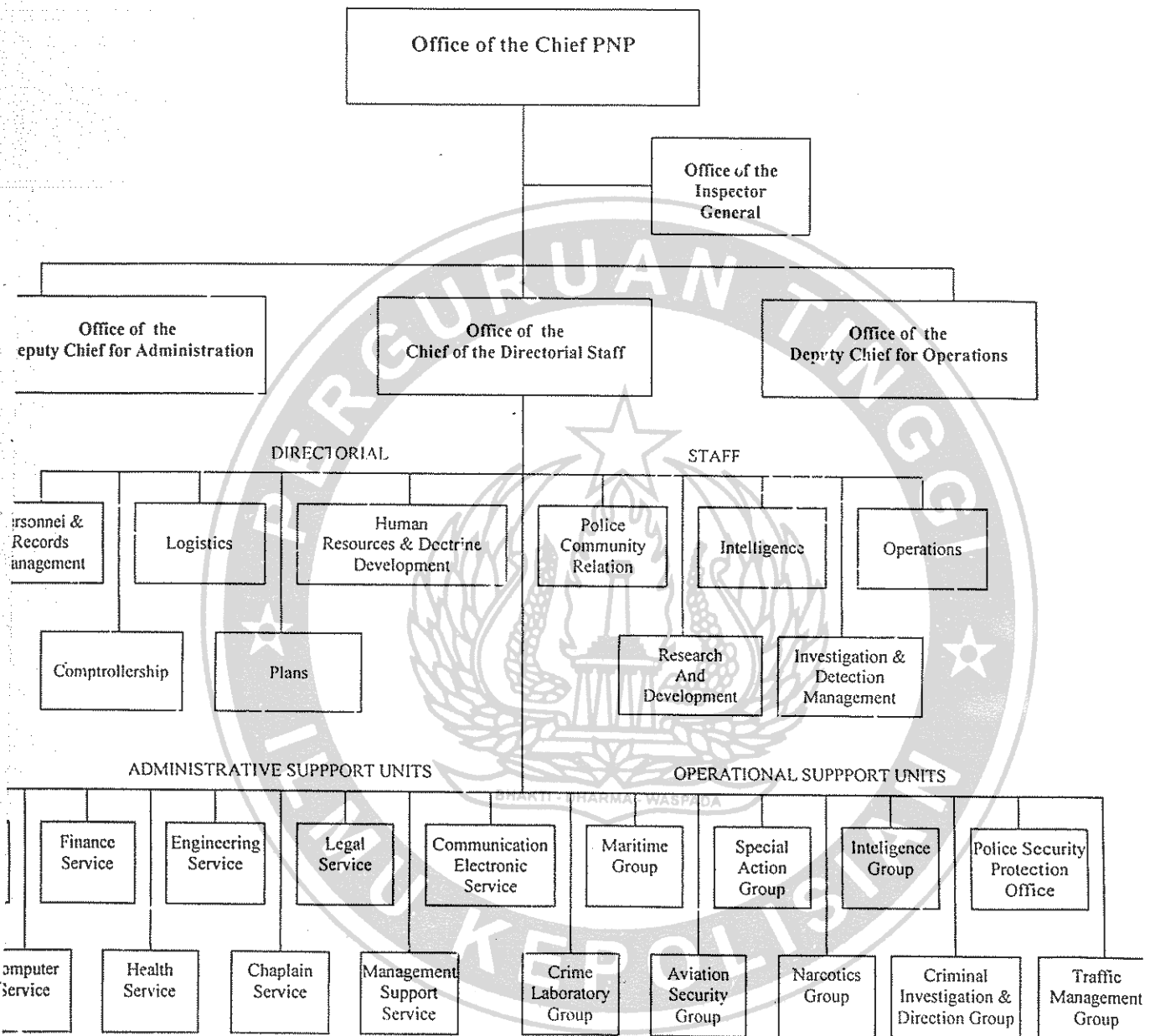
Berdasarkan Republic Act No. 6975 tentang susunan organisasi dan klasifikasi pangkat KNP, komisi melaksanakan audit manajemen, dan menyiapkan dan menyerahkan kepada kongres rencana reorganisasi yang diusulkan dari KNP paling lambat 31 Desember 1998, maka berdasarkan undang-undang ini dan didasarkan kriteria berikutnya:

- a) Visibilitas kepolisian yang meningkat melalui penyebaran personalia dari markas besar ke kantor-kantor lapangan, menunjuk dan menguasai personalia yang tidak berseragam ke posisi-posisi yang bersifat murni administratif, teknis, kleris atau kasar dan posisi-posisi lain yang berhubungan dengan secara tidak langsung dengan operasi kepolisian; dan
- b) Pemberian pelayanan kepolisian yang efisien dan optimal kepada masyarakat.⁸³

⁸² Seksi 10 Republic Act No. 8551 jo. Seksi 20 Republic Act No. 6975 *Tentang Kepolisian Nasional Philipina di bawah Departemen Dalam Negeri dan Pemerintahan Lokal*.

⁸³ Seksi 13 Republic Act No. 8551 *Tentang Reformasi dan Reorganisasi Kepolisian Nasional Philipina*.

Gambar : 4 Struktur Organisasi Kepolisian Nasional Philipina



4. 5.3.1. Syarat-syarat Pengangkatan Kepolisian Nasional

Setiap orang yang diangkat sebagai pejabat atau anggota Kepolisian

Nasional Philipina (KNP) harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

- a) Warganegara Filipina;
- b) Sikap moral yang baik;
- c) Lulus test psyhiatrik/psychologis, obat-obatan dan fisik yang diadakan oleh KNP atau rumah sakit pemerintah yang diakreditasi untuk tujuan menentukan kesehatan fisik dan mental;
- d) Pendidikan serendah-rendahnya memiliki gelar sarjana muda formal dari lembaga pendidikan;
- e) Harus memenuhi syarat sesuai dengan standar yang ditetapkan komisi;
- f) Tidak boleh dipecat secara tidak hormat dari pekerjaan kemiliteran atau dikeluarkan dari penyebab posisi sipil di pemerintahan;
- g) Tidak dihukum berdasarkan putusan pengadilan atas pelanggaran atau kejahatan yang mencakup kejahatan moral;
- h) Tingginya harus paling sedikit 1,62 m untuk pria dan 1,57 m untuk wanita;
- i) Tingginya tidak boleh lebih atau kurang dari 5 kg dari berat standar yang berhubungan dengan tinggi, usia dan jenis kelaminnya; dan
- j) Untuk pelamar yang baru, tidak boleh kurang dari 21 tahun atau lebih dari 30 tahun; kecuali untuk kualifikasi terakhir.⁸⁴

Syarat-syarat tersebut harus bersifat kontinyu tidak adanya salah satu diantaranya pada waktu tertentu merupakan dasar untuk pensiun dari dinas. Para anggota KNP yang sudah berdinas setelah berlakunya undang-undang ini diberi waktu 2 (dua) tahun lagi untuk mencapai kualifikasi pendidikan minimum dan 1 (satu) tahun untuk memenuhi tuntutan berat badan.⁸⁵

Untuk tujuan menentukan kepatuhan atas tuntutan pada kesehatan fisik dan mental, maupun tidak digunakannya obat-obatan terlarang, KNP

⁸⁴ Seksi 13 Republic Act No. 8551 jo. Seksi 30 Republic Act No. 697 *Tentang Kepolisian Nasional Philipina di bawah Departemen Dalam Negeri dan Pemerintahan Lokal.*

⁸⁵ *Ibid.*

sendiri atau melalui rumah sakit pemerintah yang diakreditasi, melakukan test obat-obatan psychologis dan fisik, psikiatrik yang teratur secara acak dan tanpa diberitahu sebelumnya.⁸⁶

Sesudah berlakunya periode waktu untuk memenuhi tuntutan khusus, para anggota KNP yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksudkan di atas akan dipisahkan dari dinas apabila mereka berusia di bawah 50 (lima puluh) tahun dan bekerja di pemerintah kurang dari 20 (dua puluh) tahun atau pensiun bila mereka berusia 50 (lima puluh) ke atas dan melayani pemerintah selama paling sedikit 20 (dua puluh) tahun tanpa praduga tidak bersalah di dalam kasus pembayaran tunjangan yang berhak mereka terima di bawah undang-undang yang ada.⁸⁷

Untuk dapat diangkat menjadi Direktur Pejabat Kepolisian Propinsi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a) Ia memiliki gelar master di dalam sosiologi administrasi umum, kriminologi, peradilan kriminal, penegakan hukum, administrasi keamanan nasional, studi pertahanan, atau disiplin berkaitan lainnya dari lembaga pendidikan yang diakui dan
- b) Secara memuaskan telah lulus kursus latihan dan karier yang diperlukan untuk posisi yang ditetapkan oleh komisi.⁸⁸

⁸⁶ *Ibid*,

⁸⁷ *Ibid*,

⁸⁸ Seksi 20 Republic Act No. 8551 Tentang *Reformasi dan Reorganisasi Kepolisian Nasional Philipina*.

Setiap anggota KNP yang sedang menempati jabatan tertentu, tetapi tidak memiliki salah satu kualifikasi sebagaimana yang disebutkan di atas, maka kepada mereka diberi waktu 3 (tiga) tahun sejak berlakunya undang-undang ini untuk memenuhi persyaratan tersebut; apabila tidak memenuhinya maka yang bersangkutan akan dilepas dari jabatan tersebut. Komisi Kepolisian Nasional mengatur untuk penerimaan dan promosi para petugas kepolisian atas dasar standar-standar yang ditetapkan komisi.

Untuk dapat diangkat sebagai Kepala Kepolisian Kota, harus lulus Sarjana Muda Hukum atau telah menyelesaikan kursus-kursus yang diselenggarakan oleh Program Magister di dalam administrasi umum, kriminologi, peradilan pidana, penegakan hukum, administrasi keamanan nasional, studi pertahanan, dan disiplin ilmu lainnya dari lembaga pendidikan yang diakui. Selanjutnya untuk dapat diangkat menjadi Kepala Kantor Pusat Kepolisian Kotapraja ia harus menyelesaikan pendidikan minimal tahun kedua Sarjana Muda Hukum atau telah memperoleh paling sedikit 12 (dua belas) unit di dalam program gelas Master, administrasi umum, kriminologi, peradilan kriminal, penegakan hukum, administrasi keamanan nasional dan disiplin-disiplin berkaitan lainnya dari suatu lembaga pendidikan yang diakui.

Para pegawai pengadilan paling sedikit 5 (lima) tahun praktek umum, berijazah kriminologi atau lulusan Akademi Kepolisian Nasional Philipina dan yang memiliki kualifikasi umum untuk pertama diangkat menjadi anggota KNP harus memenuhi syarat untuk diangkat sebagai Kepala Pusat

Kepolisian Kota atau Kotapraja,. Bagi pihak yang diangkat harus berhasil juga dalam program pelatihan lapangan yang diadakan untuk itu dan mematuhi/memenuhi persyaratan sebagaimana ditetapkan komisi.⁸⁹

Komisi merancang dan menyusun program peningkatan kualifikasi untuk para pejabat dan anggota Kepolisian Nasional Philipina di dalam bekerjasama dengan Komisi Dinas Sipil, dan Komisi Pendidikan Tinggi melalui program pendidikan jarak jauh dan/atau program pendidikan pelayanan (in-service) atau program serupa lainnya dengan 90 (sembilan puluh) hari sejak berlakunya undnag-undang ini.⁹⁰

4.5.3.2.Sistem Pensiunan Kepolisian Philipina

Sistem pengurangan di dalam para anggota berseragam KNP dalam 1 (satu) tahun sejak berlakunya undang-undang ini yang akan diserahkan oleh KNP kepada Komisi untuk disetujui. Sistem pengurangan demikian meliputi tidak terbatas kepada ketentuan-ketentuan seksi-seksi berikutnya:

Tabel 1

Masa Jabatan Para Anggota Kepolisian Nasional Philipinna

No.	Kedudukan/Jabatan	Masa Jabatan
1.	Kepala	4 tahun
2.	Wakil Kepala	4 tahun
3.	Direktur Pelayanan Staf	4 tahun
4.	Direktur Regional	6 tahun
5.	Direktur Propinsi/Kota	9 tahun

⁸⁹ Seksi 22 Republic Act No. 8551 jo. Seksi 34 Republic Act No. 697 *Tentang Kepolisian Nasional Philipina di bawah Departemen Dalam Negeri dan Pemerintahan Lokal* .

⁹⁰ *Ibid*,

Posisi-posisi lain yang lebih tinggi dari Direktur Propinsi mempunyai masa jabatan maksimum dari 6 (enam) tahun. Kecuali bila disiplin lebih awal, pensiun atau dipromosikan ke posisi yang lebih tinggi sesuai pola susunan kepegawaian KNP, para pejabat kepolisian yang menduduki posisi tersebut di atas, secara paksa harus dipensiunkan pada masa jabatan maksimum di dalam posisi yang dijelaskan di sini, atau pada usia 56 (lima puluh enam) tahun, maupun yang lebih awal.⁹¹

Pada masa perang atau keadaan darurat nasional lainnya yang dinyatakan oleh Kongres, maka Presiden dapat memperpanjang perjalanan karier Kepala KNP dan para anggota KNP yang telah mencapai masa jabatan maksimum mereka dengan berlakunya undang-undang ini dapat ditambahkan 1 (satu) tahun masa jabatan di dalam posisi mereka sebelum masa jabatan maksimum yang ditetapkan dalam undang-undang ini diserahkan kepada mereka, kecuali bila mereka telah mencapai usia pensiun yang diwajibkan dari 56 (lima puluh enam) tahun, dalam hal mana usia pensiun wajib berlaku.⁹²

Khususnya untuk diangkat menjadi Kepala KNP, masa dinasnya kurang dari 1 (satu) tahun sebelum mencapai usia pensiun wajib yang dipromosikan ke pangkat yang lebih tinggi atau diserahi posisi lain.

⁹¹ Seksi 25 Republic Act No. 8551 Tentang *Reformasi dan Reorganisasi Kepolisian Nasional Philipina*.

⁹² *Ibid*.

Personil yang berseragam KNP yang telah dibebaskan dari tugasnya karena terlibat kejahatan atau perbuatan tercela dan tidak diberi tugas selama 2 (dua) tahun dan akan dipensiunkan atau dipisahkan. Personil KNP, sipil atau berseragam, yang dibebaskan dan diserahi posisi yang lebih rendah daripada yang ditentukan untuk tingkatannya di dalam pola susunan personil KNP dan bagi yang tidak diberi posisi sesuai dengan tingkatannya dalam 18 (delapan belas) bulan setelah penurunan pangkat/demosi demikian di dalam posisi akan dipensiunkan. Personil KNP yang tidak dipromosikan selama masa kontinyu dari 10 (sepuluh) tahun akan dipensiunkan atau dipisahkan.

Seorang anggota atau petugas KNP paling kurang 5 (lima) tahun dinas aktif keseluruhan akan dipensiunkan berdasarkan salah satu dari faktor-faktor berikutnya:

- a) Keadaan tidak efisien berdasarkan kinerja/prestasi yang kurang selama 2 masa penilaian tahunan berturut-turut.
- b) Keadaan tidak efisien berdasarkan prestasi yang kurang selama masa penilaian 3 (tiga) tahun berturut-turut
- c) Tidak sehat jasmani dan rohani dalam melaksanakan kewajiban; atau
- d) Gagal dalam ujian masuk yang diwajibkan 2 kali dan/atau menyelesaikan

kursus karier yang diwajibkan kecuali karena alasan yang dapat dibenarkan.⁹³

⁹³ Seksi 29 Republic Act No. 8551 Tentang *Reformasi dan Reorganisasi Kepolisian Nasional Philipina*.

Anggota yang dibebaskan dari KNP akan dipensiun bila ia telah berdinis paling sedikit 20 (dua puluh) tahun, kecuali bila personil tidak memenuhi syarat menurut hukum untuk menerima tunjangan demikian.

4.5.3.3.Sistem Promosi

Enam bulan setelah berlakunya undang-undang ini, komisi akan menetapkan sistem promosi untuk personil berseragam dan tidak berseragam dari KNP yang didasarkan atas jasa-jasa dan adanya posisi yang lowong di dalam pola susunan pegawai KNP. Sistem demikian harus adil dalam gender dan menjamin bahwa para anggota wanita dari KNP menikmati kesempatan yang sama untuk dipromosikan sebagaimana halnya pria.

Anggota KNP yang diberi posisi kunci yang pangkatnya lebih rendah dari yang dituntut untuk posisi demikian, setelah 6 (enam) bulan menempati posisi yang sama, berhak atas penyesuaian pangkat yang berhubungan dengan posisi yang didudukinya. Personil ini tidak diserahi kembali posisi yang menuntut pangkat yang lebih tinggi sampai sesudah 2 (dua) tahun sejak penyesuaian pangkat demikian. Selanjutnya personil yang diserahi posisi yang tidak memiliki kualifikasi minimum yang telah ditetapkan karenanya akan menempati posisi yang sama untuk sementara maksimal 6 (enam) bulan tanpa ditunjuk kembali atau perpanjangan. Promosi tersebut dilakukan sebagai berikut :

- a) Anggota berseragam dari KNP tidak berhak atas promosi ke posisi atau pangkat yang lebih tinggi kecuali bila ia berhasil lulus dalam ujian promosi yang diuji oleh komisi, atau pengadilan, atau ujian dewan yang berkaitan dengan pelayanan teknik dan profesi-profesi lainnya, telah menyelesaikan kursus yang tepat dan yang diakreditasi oleh lembaga pelatihan, dengan memuaskan dan lulus dengan memuaskan test psikiatrik/psikologis dan obat-obatan yang dibutuhkan. Selain itu, tidak ada anggota berseragam dari KNP yang berhak untuk dipromosikan selama terlibat kasus administrasi dan/atau pidananya kecuali bila ia telah dibersihkan oleh Dewan Penegakan Hukum rakyat atau *people's Law Enforcement Board (PLEB)* dan jabatan Ombudsman dari segala pengaduan yang dituduhkan atas dirinya.
- b) Setiap anggota berseragam dari KNP yang telah menunjukkan tindakan yang berani dan sikap sopan yang mencolok dengan risiko nyawanya dan di luar waktu dinas, akan dipromosikan ke pangkat yang lebih tinggi. Tindakan demikian disahkan oleh komisi berdasarkan kriteria yang ditetapkan.⁹⁴

⁹⁴ Seksi 31 dan 32 Republic Act No. 8551 Tentang *Reformasi dan Reorganisasi Kepolisian Nasional Philipina*.

4.5.3.4. Peran serta Pemerintah Lokal Dalam Administrasi Kepolisian

Supervisi dan pengawasan operasional berarti kekuasaan untuk memimpin, mengawasi, dan mengatur fungsi sehari-hari penyelidikan tindak pidana oleh kepolisian, kegiatan pencegahan kejahatan, dan pengawasan lalu lintas sesuai dengan peraturan dan ketetapan yang diumumkan komisi.⁹⁵

Hal ini juga mencakup kekuasaan untuk memimpin pekerjaan dan pengerahan unit-unit atau unsur-unsur KNP, melalui komando pusat, untuk menjamin keamanan umum dan pemeliharaan perdamaian dan ketertiban yang efektif di tempat. Untuk tujuan ini, istilah "pekerjaan dan pengerahan" berarti sebagai berikut:

Pekerjaan mengacu kepada pemanfaatan unit-unit atau unsur-unsur KNP untuk tujuan melindungi nyawa dan harta, penegakan undang-undang, pemeliharaan perdamaian dan ketertiban, pencegahan kejahatan, penahanan pelanggar, dan menjamin keamanan umum, khususnya dalam menanggulangi kekacauan, huru-hara, pelanggaran hukum, kekerasan, persekongkolan yang melawan dan menghasut, kekacauan, subversi atau kegiatan-kegiatan berkaitan lainnya.⁹⁶

Pengerahan berarti gerakan fisik yang teratur dan terorganisir dari unsur-unsur atau unit-unit KNP di dalam provinsi, kota atau kotapraja untuk tujuan pekerjaan sebagaimana didefinisikan di sini, para walikota kota dan

⁹⁵ Seksi 62 Republic Act No. 8551 Tentang *Reformasi dan Reorganisasi Kepolisian Nasional Philipina*.

⁹⁶ *Ibid*,

kotapraja memiliki wewenang atas unit-unit KNP dalam yurisdiksi mereka masing-masing sebagai berikut :

- a. Wewenang untuk memilih Kepala Kepolisian dari suatu daftar dari 5 (lima) persyaratan yang disarankan oleh direktur kepolisian propinsi, sebaiknya dari propinsi, kota atau kotapraja; asal saja janganlah pejabat yang ditugaskan lebih dari 30 hari; selanjutnya dewan perdamaian dan ketertiban setempat, melalui walikota kota atau kotapraja, menyarankan dipanggilnya kembali atau penugasan kembali kepala kepolisian, bila, di dalam persepsiinya, yang terakhir tidak efektif di dalam memerangi kejahatan atau memelihara perdamaian dan ketertiban di kota atau kotapraja, yang, bahwa pembebasan demikian harus didasarkan atas petunjuk-petunjuk yang ditetapkan oleh komisi polisi nasional;
- b. Wewenang untuk menyarankan ke direktur propinsi, transfer, penugasan kembali atau rincian para anggota KNP di luar kota atau tempat tinggal kota mereka masing-masing⁹⁷.
- c. Wewenang untuk menyarankan dari suatu daftar persyaratan yang sebelumnya diseleksi oleh dewan perdamaian untuk disampaikan kepada kota dan kotapraja mereka masing-masing tanpa pengangkatan demikian dimungkinkan, asal saja konsisten dengan tuntutan pelayanan, para anggota KNP ditugaskan di kota atau kotapraja tempat tinggal mereka.⁹⁷

Gubernur dan walikota, setelah disiplin dan memenuhi persyaratan demikian, secara otomatis diutuskan/deputasi sebagai wakil-wakil komisi kepolisian nasional di dalam yurisdiksi mereka masing-masing. Sebagai agen komisi yang diutuskan, para pejabat pemerintahan setempat dapat memeriksa angkatan kepolisian dan unit-unit, melakukan audit, dan menjalankan fungsi-fungsi lainnya sebagaimana yang dikuasakan oleh komisi,⁹⁸ kecuali bila dirubah oleh Presiden, komisi dapat, setelah

⁹⁷ Seksi 63 Republic Act No. 8551 jo. Seksi 51 huruf (b) ayat (4) Republic Act No. 697 *Tentang Kepolisian Nasional Philipina di bawah Departemen Dalam Negeri dan Pemerintahan Lokal*

⁹⁸ *Ibid*,

berkonsultasi dengan Gubernur Propinsi dan anggota Kongres yang bersangkutan, menskors atau menarik kembali utusan eksekutif setempat atas dasar-dasar berikutnya.

- a) *Frequent unauthorized absences* (seringkali absen tanpa alasan yang jelas);
- b) *Abuse of authority* (penyalahgunaan wewenang);
- c) *Providing material support to criminal elements* (memberi bantuan materi kepada unsur-unsur kriminal), atau
- d) *Engaging in acts inimical to national security or which negate the effectiveness of the peace and order campaign* (terlibat di dalam tindakan yang bertentangan dengan keamanan nasional atau yang meniadakan efektivitas kampanye perdamaian dan ketertiban).⁹⁹

Dengan alasan yang tepat, presiden dapat, secara langsung atau melalui komisi, memulihkan kembali utusan demikian yang telah ditarik dari pemerintahan lokal.

⁹⁹ Seksi 65 Republic Act No. 8551 jo. Seksi 52 Republic Act No. 697 *Tentang Kepolisian Nasional Philipina di bawah Departemen Dalam Negeri dan Pemerintahan Lokal*.

BAB V

KEDUDUKAN DAN FUNGSI KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN

5.1. Kedudukan Kepolisian Dalam Negara Indonesia

Berdasarkan pendekatan sistem (*system approach*), Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sub sistem dari sistem ketatanegaraan yang dianut dalam UUD 1945 yang antara lain menegaskan bahwa: Negara Indonesia adalah negara hukum, bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*)” dan esensi dari negara hukum adalah Pemerintah harus berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), dan tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak tak terbatas)”.¹

Uraian tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia yang hendak dibangun adalah negara yang berdasarkan atas hukum, bukan negara yang didasarkan pada kekuasaan belaka. Sekalipun negara adalah organisasi kekuasaan, tetapi betapapun kuat kekuasaan itu dalam organisasi kenegaraan tanpa ditopang oleh hukum, akan mudah kehilangan legitimasinya. Sedangkan negara yang dibangun atas dasar prinsip-prinsip negara hukum mempunyai basis legitimasi yang lebih kokoh, karena melalui sistem hukum

¹ Dapat dibandingkan dengan Penjelasan UUD 1945

akan memberikan jaminan untuk memperlakukan setiap warga negaranya secara terhormat, sesuai dengan harkat dan martabatnya. Salah satu usaha untuk membangun negara hukum yaitu melalui penetapan dalam Undang-Undang Dasar (Konstitusi) yaitu:

- a. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia;
- b. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang mendasar;
- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang mendasar.²

Franz Magnis Suseno mengemukakan bahwa Paham negara hukum berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan, melainkan berdasarkan norma obyektif yang juga mengikat pihak yang memerintah. Hukum menjadi landasan segenap tindakan negara dan hukum itu sendiri harus benar dan adil.³

Prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam UUD 1945 antara lain adalah Pemerintahan berdasar sistem konstitusi, Kekuasaan kehakiman yang merdeka, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah,

² Bandingkan dengan Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Aluuni, Bandung, 1992, hlm.29-30.

³ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 295

Persamaan di depan hukum, Jaminan dalam konstitusi terhadap perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia, .Asas legalitas, Ditegakkannya yudicial control terhadap Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Secara ringkas dapat dikemukakan bahwa esensi negara hukum adalah terealisasinya supremasi hukum sebagai salah satu pilar kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara. Mulyana W. Kusumah mengemukakan: "di negara yang berdasar atas hukum, hukum harus menampilkan peranannya secara mendasar sebagai titik sentral dalam seluruh kehidupan orang perorangan, kehidupan masyarakat, maupun kehidupan berbangsa dan bernegara".⁴ Bagir Manan dan Kuntana Magrar, menyatakan bahwa dalam negara hukum mengandung pengertian kekuasaan itu dibatasi oleh hukum dan sekaligus menyatakan bahwa hukum adalah supreme dibanding dengan alat kekuasaan yang ada.⁵

Dalam rangka mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana dikemukakan di atas selain diperlukan adanya norma hukum dan perundang-undangan dan norma hukum yang responsif dan adil, juga diperlukan adanya aparat penegak hukum yang profesional dan jujur serta berwibawa, kesadaran hukum masyarakat, budaya hukum yang mantap serta

⁴ Mulyana W. Kusumah., *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, 1986, hlm. 29.

⁵ Bagir Maran dan Kuntana Magrar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 128.

penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, dan didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai.

Menurut Soerjono Soekanto bahwa ...masalah pokok daripada penegakan hukum terletak pada faktor-faktor yang mempengaruhinya yaitu "(1) faktor hukumnya; (2) faktor penegak hukum; (3) faktor sarana atau fasilitas; (4) faktor masyarakat; (5) faktor kebudayaan."⁶

Kelima pilar pemberdayaan hukum satu sama lain akan selalu saling terkait, saling mengisi dan saling melengkapi (*Interdependensi*), sehingga dalam pemberdayaan hukum tidak mungkin salah satu pilar ditinggalkan, sekalipun ada prioritas pembangunan pilar-pilar tersebut. Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara penegak hukum, pengayom, pelindung, pembimbing dan pelayan masyarakat dalam mewujudkan kepastian hukum dan keadilan, memegang peranan penting dalam merealisasikan prinsip-prinsip negara hukum. Baik buruknya citra negara hukum untuk sebagian besar ditentukan oleh sistem kinerja Kepolisian Negara Republik Indonesia. Selaku alat negara penegak hukum dalam menjalankan fungsinya senantiasa menggunakan hukum sebagai alat utamanya, yang berarti kepolisian harus selalu berpihak kepada hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, baik yang bersifat represif dalam kaitannya dengan proses peradilan pidana (*Criminal Justice System*) maupun yang bersifat *preventif* berupa tugas-tugas yang melekat pada fungsi

⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.5

administrasi negara mulai dari tahapan awal berupa bimbingan dan pengaturan pada tahapan tindakan kepolisian yang bersifat administrasi.

Kepolisian dalam negara hukum tidak kebal hukum, namun terikat kepada aturan-aturan hukum, prosedur-prosedur tertentu, dikontrol oleh hukum dan sekaligus *bertanggung jawab kepada hukum (kursif penulis)*. Selain itu mereka juga harus tanggap terhadap pendapat umum dan bertanggung jawab kepada negara dan masyarakat. Oleh karena itu kepolisian dituntut untuk senantiasa meningkatkan kualitas kemampuan profesional dan integritas pribadinya. Oleh karena itu tidaklah berlebihan apabila dikatakan bahwa polisi itu adalah suatu lembaga yang selalu harus berubah, mengubah dan membangun jati dirinya.⁷

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa profesionalisme dan integritas pribadi setiap aparat kepolisian menjadi amat penting untuk terus menerus ditingkatkan. Profesionalisme mengandung makna penugasan keahlian, menuntut kehormatan dan tanggung jawab dalam menjalankan tugas dan kesejawatan menuju terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁸

⁷ Satjipto Rahardjo, *Polisi Sipil Dalam Perubahan Sosial Di Indonesia*, Editor Hasyaim Aasy'ari, Kompas, Jakarta, 2002, hlm. 39

⁸ Bandingkan dengan Konsideran Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 bagian pertimbangan hukum menyatakan bahwa "pemeliharaan keamanan dalam negeri melalui upaya penyelenggaraan fungsi kepolisian meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dilakukan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Pada perkembangan sekarang ini kepolisian mesti melakukan pembaharuan dalam berbagai bidang untuk mewujudkan jati diri Kepolisian Negara Republik Indonesia yang lebih profesional, mahir, terampil, bersih dan berwibawa. Kepolisian Negara Republik Indonesia harus lebih dinamis menghadapi tuntutan masyarakat yang berkembang dengan cepat, kaya informasi padat akan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dengan demikian Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak saja mampu melaksanakan tugas dengan sebaik-baiknya, tetapi juga sekaligus membuktikan dirinya sebagai salah satu pilar negara Indonesia yang berdasarkan atas hukum.

Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan sebuah lembaga aparatur negara yang selalu berhubungan dengan masyarakat dan dihadapkan pada berbagai masalah yang senantiasa berkembang di segala bidang kehidupan, sehingga menuntut pemberdayaan aparat kepolisian yang profesional, menguasai ilmu pengetahuan, wawasan kemasyarakatan, kemampuan manajerial, operasional yang tinggi, serta jiwa kejuangan yang tinggi pula. Visi demikian pada dasarnya merupakan suatu kenyataan yang perlu disikapi sebagai antisipasi ke masa yang akan datang untuk mencapai masyarakat tata tentram kerta raharja, karena:

- 1) Pembangunan nasional menghasilkan kemajuan di segala bidang kehidupan menuju tercapainya tujuan nasional, namun menghadapi kendala dan masalah serta dampak yang mengikuti baik di bidang sosial, ekonomi, politik, budaya, hankam, hukum, serta aspek kemasyarakatan dan kenegaraan lainnya.

2) Era globalisasi menimbulkan proses akselerasi global di berbagai kehidupan, dan meningkatnya hubungan kerjasama dan persahabatan antar bangsa di segala bidang serta tuntutan penerapan paradigma kehidupan yang berlaku secara universal dan penerapan norma-norma hukum yang berlaku secara internasional dalam rangka terwujudnya jaminan keamanan, kepastian hukum, rasa keadilan, dan pergaulan warga masyarakat bangsa-bangsa yang menjunjung tinggi HAM.

Kepolisian Negara Republik Indonesia secara historis mengemban misi sebagai Bhayangkara negara, yaitu lembaga penegakan hukum (*law enforcement*), memberikan perlindungan kepada masyarakat dari perlakuan yang melanggar hak asasi manusia, dan bertanggung jawab atas keamanan dan ketertiban masyarakat.

Misi utama Kepolisian Negara Republik Indonesia itu dirangkul dalam *Tribrata* dan *Catur Prasetya* yang merupakan pedoman hidup dan pedoman kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk mewujudkan situasi yang aman, tentram, tertib, teratur dalam kehidupan masyarakat yang demokratis berdasarkan hukum menyongsong era globalisasi di segala bidang kehidupan.⁹

Tujuan negara dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 ialah “untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan

⁹ Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, Yayasan Brata Bhakti & P.T. Gramedia, Jakarta, 1994, hlm.97.

kesejahteraan umum, menceerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia". Sebagai realisasi tujuan yang pertama tersebut yaitu memberikan perlindungan (*bescherming, protection*) kepada rakyat, adalah termasuk salah satu tugas kepolisian.

Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk menjamin tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya keamanan, ketertiban dan ketentraman masyarakat guna mewujudkan terpeliharanya stabilitas Keamanan dalam negeri (Kamdagri) dalam rangka mencapai tujuan nasional.¹⁰

Sebagaimana diketahui bahwa kedudukan kepolisian berbeda-beda dalam setiap tatanan kehidupan masyarakat. Bahkan pada kurun waktu tertentu dalam suatu tatanan kehidupan masyarakat bisa berbeda, seiring dengan perkembangan atau dinamika masyarakat yang bersangkutan. Kepolisian merupakan bagian dari masyarakat, dipengaruhi oleh nilai-nilai yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Artinya lingkungan normatif yang terbentuk dari nilai-nilai sebagai pandangan masyarakat sangat mempengaruhi kedudukan kepolisian, sehingga menjadikan kepolisian di setiap masyarakat atau dalam kurun waktu tertentu memiliki sifat-sifat yang khusus.

Perubahan nilai dan perkembangan sosial politik dalam masyarakat berpengaruh luas terhadap pandangan masyarakat terhadap kepolisian dan

¹⁰ Ketetapan MPR R.I. Nomor VII/MPR.R.I., 2000.

tentunya mempengaruhi pula kedudukan kepolisian dalam mengemban misinya.

Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa kedudukan kepolisian sangat dipengaruhi oleh sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Pada sistem pemerintahan otoriter, kepolisian semata-mata merupakan perpanjangan tangan dari otokrasi. Sedangkan dalam sistem pemerintahan yang menjunjung tinggi demokrasi, kepolisian merupakan sarana untuk melindungi dan mengayomi hak-hak asasi masyarakatnya. Adapun kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia dapat dilihat dari perjalanan sejarahnya yang secara panjang lebar telah diuraikan dalam Bab III disertasi ini, yang secara kronologis dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Berdasarkan keputusan Mahkamah Pemerintah Republik Indonesia 1 Oktober 1945, polisi kedudukannya terdapat dalam lingkungan Departemen Dalam Negeri di bawah Jaksa Agung dan Pemda;
- b. Pada tahun 1946 berdasarkan penetapan Pemerintah No. 11/SD/1946 tanggal 1 Juli 1946, status polisi menjadi Jawatan Kepolisian Negara di bawah pimpinan Perdana Menteri;
- c. Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1948, polisi berkedudukan masih tetap sebagai Jawatan Kepolisian Negara namun dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden;

1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang dalam Pasal 5 menyebutkan bahwa Polri adalah unsur ABRI di bawah Departemen Pertahanan Keamanan (Dephankam);

- k. Pada tahun 2002, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 menempatkan kedudukan Polri sebagai alat Negara dan memberikan penegasan terpisahnya Polri dari TNI.

Mencermati perjalanan sejarah Polri tersebut, ada dua hal yang menarik untuk dianalisis: Pertama, bahwa kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia mengalami beberapa kali perubahan di dalam tata pemerintahan negara Republik Indonesia. Kedua, bahwa pada zaman Orde Baru Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai unsur ABRI, dan terakhir berdasar Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 memosisikan POLRI terpisah dari ABRI.

Perubahan kedudukan dalam tubuh Kepolisian Negara Republik Indonesia tentunya sangat mempengaruhi visi, misi, tujuan, termasuk atribut, sebutan dan jenjang karier atau kepangkatan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia itu sendiri. Tentunya juga akan berbeda dengan pada saat Kepolisian Negara Republik Indonesia di bawah Departemen Kepolisian/Pangak dan di bawah Departemen Pertahanan Keamanan (Dephankam/ABRI).

Sebagaimana diketahui dalam perkembangannya, Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai unsur ABRI memperoleh legitimasi dalam UU No. 20 Tahun 1982 tentang Hankamneg, dan dari sinilah Kepolisian Negara

Republik Indonesia diatur sebagai unsur ABRI, dimana ABRI terdiri dari TNI-AD, TNI-AL, TNI-AU dan Kepolisian Negara Republik Indonesia seperti yang diatur dalam Pasal 30. Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai unsur ABRI lebih definitif lagi yaitu setelah diundangkannya Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai unsur ABRI yang bilamana didekati dari aspek doktrin, maka karakter Kepolisian dan militer merupakan dua karakter yang berbeda. Doktrin Kepolisian Negara Republik Indonesia melindungi masyarakat, doktrin militer menghancurkan musuh. Dengan demikian kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia perlu didudukkan pada posisi yang tepat sesuai dengan visi, misi, tujuan dan fungsi yang diemban Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam negara hukum yang demokratis.

Indonesia adalah negara hukum berdasarkan pada Pancasila dan UUD 1945. Kepolisian yang bersifat nasional disebut dengan; Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), sebagai Kepolisian Nasional yang bertugas di pusat dan daerah mempunyai tugas pokok :

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. menegakan hukum;

- c. Memberikan perlindungan pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.¹¹

Selanjutnya dalam melaksanakan fungsi kepolisian tersebut Polri mempunyai tugas:

- a. melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan;
- b. menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan;
- c. membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan;
- d. turut serta dalam pembinaan hukum nasional;
- e. memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum;
- f. melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk pengamanan swakarsa;
- g. melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya;
- h. menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian;

¹¹ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002.

- i. melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
- j. melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang;
- k. memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian; serta
- l. melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹²

Dalam melaksanakan fungsi tersebut polisi selalu mendapat sorotan dari masyarakat, terutama sorotan terhadap cara-cara kepolisian melaksanakan fungsinya sebagai pelindung masyarakat. Fungsi kepolisian tersebut adalah salah satu fungsi alat negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat, pembimbing masyarakat dalam rangka terjaminnya tertib dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketentraman masyarakat guna terwujudkan keamanan dan ketertiban dalam negeri.

Hubungan antara "tugas dan wewenang" (*taak en bevoegheit, function and power*), oleh Logemann dijelaskan bahwa wewenang adalah *hulpmiddel* dalam pelaksanaan tugas.¹³ Tugas biasanya dirumuskan secara umum. Sedangkan wewenang dirumuskan secara lebih konkrit. Misalnya, tugas

¹² Pasal 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002.

¹³ J.H.A. Logemann, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Terjemahan Makkatutu dan J.C. Pangkarejo, Ichtar Barni-Van Hoeve, 1975, hlm.104-105

polisi ialah “memelihara keamanan di dalam negeri”, sedangkan untuk menjalankan tugas tersebut polisi memiliki berbagai kewenangan. Dengan demikian fungsi utama Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah menciptakan dan memelihara keamanan dan ketertiban dalam masyarakat. Tidak berhubungan secara langsung dengan pertahanan negara, khususnya yang menyangkut perang seperti yang dijelaskan dalam UUD 1945.

Berikut ini perlu disimak tentang fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai akibat dari kedudukan diberikannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah unsur ABRI, sedangkan dalam penjelasannya, dinyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia “bukan militer”. Adapun dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Prajurit ABRI menyatakan anggota Polri tunduk pada hukum militer. Dengan demikian pada masa lalu Kepolisian Negara Republik Indonesia dituntut untuk berperan ganda, dan ini sangatlah *tidak relevan (kursif penulis)*, sehingga pasti akan jauh dari terwujudnya Kepolisian Negara Republik Indonesia yang profesional. Secara universal fungsi kepolisian merupakan bagian integral dari fungsi pemerintahan negara, dan berbeda dengan fungsi militer.

Organ kepolisian merupakan lembaga resmi yang diberi mandat untuk mengemban fungsi Kepolisian, yaitu memelihara ketertiban umum, perlindungan orang-orang serta miliknya dari keadaan bahaya atau gangguan umum serta tindakan-tindakan melanggar hukum.

Tujuan kepolisian berkaitan dengan kebutuhan hakiki terhadap jaminan ketertiban dan tegaknya hukum, terbinanya ketentraman masyarakat, terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat sehingga usaha-usaha pencapaian tujuan masyarakat dapat terlaksana.

Fungsi kepolisian mencakup aspek preventif dan represif. Aspek preventif menampakan diri dalam bentuk tugas memelihara tertib dan ketertiban serta mencegah terjadinya pelanggaran hukum, sedangkan aspek represif berupa tindakan kepolisian dan penegakan hukum (penyidik tindak pidana sesuai Hukum Acara Pidana). Kedua aspek fungsi kepolisian tersebut menjadi acuan dalam pengorganisasian tugas-tugas operasional kepolisian di berbagai negara.

Untuk membatasi dan mengawasi pelaksanaan tugas Kepolisian, antara lain melalui Kongres Perserikatan Bangsa-bangsa dan juga melalui kesepakatan yang dikembangkan oleh masing-masing negara dalam menentukan kriteria penyusunan organisasi dari tugas-tugas kepolisian.

Aspek-aspek sistem kepolisian yang berlaku umum tersebut di atas, perlu diuji aplikasinya dalam sistem Kepolisian Negara Republik Indonesia, dengan kesadaran akan adanya perbedaan-perbedaan dalam filosofi, sistem ketatanegaraan, dan budaya penegakan hukum di berbagai negara dengan kondisi Indonesia, walaupun banyak tujuan dan aspek pelaksanaan tugas kepolisian yang berlaku secara universal, namun aktualisasinya di masing-masing negara akan berbeda karena faktor-faktor dan pengaruh yang berbeda.

Sejak tahun 1976 telah ada konstasi tentang perubahan peran kepolisian dari lingkup penegakan hukum secara sempit ke arah lingkup yang lebih luas yang mencakup upaya pemeliharaan ketertiban dan pelayanan sosial. Hal tersebut menuntut orientasi baru, dimensi baru dan topik baru mengenai peran kepolisian, dan pada gilirannya menuntut pula bahasan tentang penyesuaian organisasi dan kedudukan kepolisian dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan baru.

Sistem kepolisian di berbagai negara, pada dasarnya mengacu kepada:

- a. Sistem Anglo Saxon yang ditandai dengan pengaruh sistem Inggris. Dapat ditemukan di Amerika Serikat dan negara-negara bekas koloni Inggris. Sistem kepolisiannya tidak dapat dilepaskan pula dan karakteristik sistem pemerintahan, sistem peradilan dan persepsi masyarakat terhadap lembaga kepolisiannya.
- b. Sistem yang dianut oleh negara-negara yang sedang dalam proses mencari bentuk.

Oleh karena itu, dengan mengadakan studi banding di berbagai negara, pemahaman tentang keberadaan polisi di Indonesia dalam konteks kehidupan negara dan bangsa Indonesia dalam segala aspek terutama sejarah, politik, hukum dan ketatanegaraan sejak jaman penjajahan sampai sekarang merupakan hal yang terpenting guna pertimbangan tentang kedudukan Kepolisian.

Di dalam sistem Kepolisian di berbagai negara, terdapat aspek-aspek yang secara universal berlaku pada setiap sistem Kepolisian di negara

manapun. Secara filosofis, gambaran polisi adalah seorang yang jujur, berintegritas, rajin, loyal, dan semua kualitas yang diharapkan ditemukan dalam warga negara teladan. Polisi memiliki kode etik dan filosofi yang harus dipatuhinya secara profesional.

Moto "*fight crime, help the delinquent, love humanity*", memuat nilai filosofi dalam penegakan hukum dan pelaksanaan tugas Kepolisian yang sama sekali berbeda dengan angkatan perang yang menggunakan moto "*to kill or to be killed*".¹⁴ Motto dan filosofi tersebut berlaku universal dan menghasilkan metoda kepolisian yang universal yang memenuhi syarat profesi dan acuan bagi pengorganisasian Kepolisian. Motto dan filosofi Kepolisian yang berbeda dengan Angkatan Perang.¹⁵

Pengertian Polisi secara universal mencakup fungsi dan organ yang melaksanakan fungsi tersebut. Pengertian Polisi secara universal berawal dari istilah Yunani "*politeia*" yang berarti seluruh pemerintahan negara kota. Seperti diketahui di abad sebelum masehi negara Yunani terdiri dari kota-kota yang dinamakan "*polis*". Jadi pada jaman itu arti "polisi" demikian luas meliputi seluruh penyelenggaraan fungsi pemerintahan.¹⁶ Cara kerja Polisi kerap kali mengabaikan kemanusiaan yang berdampak negatif pada hubungan antara Polisi dengan masyarakat.

¹⁴ Bandingkan dengan Yasril Ananta Baharuddin, *Sinergi TNI-POLRI Dalam Rangka Pengembangan Wawasan Hankamneg Dan Penegakan Hukum*, Dalam Irdria Sarego (Editor), *Sistem Pertahanan Keamanan Negara*, The Habibie Center, Jakarta, 2001, hlm.186

¹⁵ Momo Keiana, *Sistem Kepolisian di Dunia Internasional Sebagai Suatu Studi Perbandingan*, Makalah Pada Seminar Kepolisian Negara R.I., Tanggal 29 Juli 1998, hlm.4.

¹⁶ Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, *Op Cit*, hlm.20

Sejalan dengan diferensiasi fungsi pemerintah maka pengertian "polisi" yang sekarang dikenal hanya merupakan bagian dari fungsi pemerintahan bersama dengan fungsi lainnya yaitu defensi, diplomasi, finansil dan justisi. Dengan demikian, bila sekarang dikatakan bahwa fungsi kepolisian merupakan bagian integral dari fungsi pemerintahan negara, dan berbeda dengan fungsi militer/defensi, hal tersebut telah merupakan pengertian universal dan dianut oleh berbagai negara di dunia internasional.

Secara universal pula diakui bahwa lembaga/organ kepolisian merupakan lembaga resmi yang diberi mandat untuk mengemban fungsi kepolisian yaitu memelihara ketertiban umum, perlindungan orang-orang serta miliknya dari keadaan bahaya atau gangguan umum serta tindakan-tindakan melanggar hukum. Mandat dan filosofi kepolisian senantiasa jadi titik tolak dalam pembuatan undang-undang dan pengorganisasian kepolisian.

Sebagai bagian integral dari fungsi pemerintahan negara, penyelenggaraan fungsi kepolisian ditujukan untuk menjamin tertib dan terpeliharanya tatanan yang memungkinkan kelangsungan hidup masyarakat dan tercapainya tujuan yang disepakati bersama.

Secara universal berlaku di berbagai negara bahwa tujuan kepolisian berkait dengan kebutuhan hakiki terhadap jaminan ketertiban dan tegaknya hukum, terbinanya ketentraman masyarakat, terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat sehingga usaha-usaha pencapaian tujuan masyarakat dapat terlaksana. Dalam hubungan inilah kepolisian sebagai institusi tidak

hanya menjalankan kontrol sosial saja, melainkan juga memberikan Pelayanan dan interpretasi hukum secara kongkret melalui tindakan-tindakannya.¹⁷

Perbedaan-perbedaan di berbagai negara, pada umumnya terdapat pada rumusan teknis tujuan kepolisian dikaitkan dengan tujuan negara, sistem pemerintahan dan konstitusi dari negara yang bersangkutan dari masa ke masa.

Dasar-dasar rumusan tujuan Kepolisian modern secara universal dikemukakan oleh Robert Peel dari *London New Police* pada tahun 1829 yang secara sederhana merumuskan tujuan kepolisian pada:

- a. *Preservation of the peace*
- b. *Protection of life and property*
- c. *Prevention and detection of crime.*

Dari waktu ke waktu rumusan tujuan kepolisian mendapat pengembangan, ternyata dari rumusan fungsi kepolisian yang dimuat dalam laporan tahunan Kepolisian Victoria pada tahun 1986, menjadi:

- a. *Protect life and property*
- b. *Preserve the peace*
- c. *Prevent crime*
- d. *Enforce legislation*
- e. *Help those in need of assistance*

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Polisi Sipil..... op.cit.*, hlm.xxiii

Sekalipun demikian, dalam penyelenggaraan fungsi kepolisian modern juga memerlukan semacam kontrak sosial antara kepolisian dengan masyarakat, kerjasama dan dukungan publik. Kepolisian harus sadar akan perubahan alami masyarakat sehingga tujuan kepolisian akan tetap konsisten dengan tujuan masyarakatnya.

Perkembangan tujuan kepolisian selanjutnya adalah untuk mencegah kekacauan, sesuai konsepsi pencegahan dari penegakan hukum sebagai suatu cara yang masuk akal untuk mempertahankan peraturan masyarakat. Pencapaian tujuan kepolisian menunjukkan adanya trend metode penegakan hukum dengan pemanfaatan kepolisian menunjukkan adanya trend metode penegakan hukum dengan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi, manajemen birokrasi dan ilmu pengetahuan kemasyarakatan. Hal tersebut menandakan kuatnya desakan profesionalisme dalam pencapaian tujuan kepolisian.

Kongres ke 8 Perserikatan Bangsa-Bangsa di Havana, Kuba mengesahkan prinsip-prinsip dasar tentang penggunaan kekerasan dan senjata api oleh para pejabat penegak hukum, yang diuraikan dalam ketentuan umumnya butir 2 yaitu: "Pemerintah dan badan penegak hukum akan mengembangkan sejumlah sarana seluas mungkin dan memperlengkapi para pejabat penegak hukum dengan berbagai jenis senjata dan amunisi yang akan memungkinkan penggunaan kekerasan dan senjata api yang berbeda-beda".

Dari uraian di atas dapat disimak bahwa kepolisian dilengkapi dengan senjata semata-mata karena sifat tuntutan tugasnya secara universal dan bukan karena dimasukkan ke dalam Angkatan Bersenjata.¹⁸

Fungsi kepolisian berkait dengan hak-hak warga negara secara langsung dan bahkan dalam beberapa hal kepolisian diberi kewenangan untuk memaksa agar hukum dan peraturan dipatuhi. Keuniversalan kepolisian di dunia internasional meliputi beberapa kriteria:

- a. Penyusunan tugas secara birokrasi dengan penekanan pada alur perintah dan pengawasan tugas.
- b. Kewenangan kepolisian bersumber dari undang-undang dan kewajiban umumnya, yang harus dirancang dalam bentuk sistem aturan, kode etik dan prosedur pelaksanaan tugas yang menghasilkan disiplin yang pasti.
- c. Para petugas kepolisian perlu dikenali oleh para warga masyarakat sehingga penggunaan pakaian seragam, tanda pangkat dan lokasi tugas merupakan bagian dari ekspresi kewenangan kepolisian guna kepastian hukum.
- d. Digunakannya kekuatan fisik yang diperlengkapi dengan senjata merupakan bagian dari komitmen kepolisian untuk memberikan jaminan keamanan yang tinggi kepada warga masyarakat.
- e. Kegiatan petugas kepolisian baik di dalam dinas maupun di luar dinas selalu menjadi bagian dari satuannya.

¹⁸ Momo Kelana, *Sistem, ... Op Cit*, hlm.9

- f. Besumber dari kewajiban umum kepolisian, setiap petugas kepolisian harus mampu melaksanakan tugas dengan penilaian sendiri dalam keadaan memaksa untuk kepentingan umum. Asas ini berlaku universal dan dikenal sebagai “*diskresi*”.

Dari uraian tentang kriteria tugas kepolisian sebagaimana diuraikan di atas, membawa konsekuensi pengorganisasian tugas kepolisian yang mirip organisasi militer/quasi militer. Pengorganisasian seperti ini dianut oleh negara-negara di dunia internasional tanpa memasukkan organisasi kepolisian ke dalam organisasi militer.

5.2. Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia

Sebelum era globalisasi melanda dunia, para pakar tata negara sejak awal abad ke 20 telah memprediksikan perkembangan peradaban ini, kemudian diapresiasi ke dalam tugas dan pekerjaan kepolisian yang multi kompleks. Menurut van Vollenhoven¹⁹, bahwa kalau suatu negara ingin maju dan memiliki masyarakat yang berdisiplin tinggi, maka perlu adanya kepolisian yang kuat dan tangguh. Pandangan tersebut mengembangkan teori Montesquieu yang membagi kekuasaan negara ke dalam tiga kekuasaan, yaitu legislatif (pembuat UU), eksekutif (pelaksana UU), dan yudikatif (peradilan UU) atau lebih dikenal dengan teori *trias-politica*. Namun teori *trias-politica* ini cenderung berkembang dalam masyarakat sederhana yang belum

¹⁹ Van Vollenhoven, *Staatsrecht Overzee*, H.E. Stenfert Kroeses Uitgevers-Maatschappij N.V., Leiden, Amsterdam, 1934, blm. 271.

menghadapi konflik dan kompleksitas sosial yang tinggi. Karena itu van Vollenhoven mengembangkan teori *trias-politica* dengan menambah satu kekuasaan negara lagi menjadi empat kekuasaan negara (catur praja), yaitu kepolisian sebagai (pengawas sekaligus pemaksa UU) agar UU dipatuhi segenap lapisan masyarakat sehingga ketertiban dan keamanan terpelihara, disiplin masyarakat terwujud serta dinamika masyarakat berjalan dengan baik.

Sejak akhir abad 20 telah ada konstalasi tentang perubahan peran kepolisian dari lingkungan penegakan hukum secara sempit ke arah lingkup yang lebih luas mencakup upaya memelihara ketertiban dan pelayanan sosial. Hal tersebut menuntut orientasi, dimensi, dan topik baru mengenai peran kepolisian, yang pada gilirannya menuntut pula bahasan tentang penyesuaian organisasi dan kedudukan kepolisian dalam menyelenggarakan fungsinya.

Di Indonesia sekalipun fungsi kepolisian telah mengalami perkembangan dari lingkup penegakan hukum yang sempit ke arah lingkup yang lebih luas, namun dalam perjalanannya seringkali dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang meletakkan polisi pada sisi kepentingan bukan pada profesionalisme sesuai dengan visi dan misinya, sehingga fungsi kepolisian mengalami distorsi.

Distorsi fungsi kepolisian, tercermin pada tugas-tugas yang harus dilaksanakan. Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia pada masa yang lalu banyak diambil alih oleh beberapa institusi yang tidak memiliki wewenang kepolisian. Hal ini pula yang menyebabkan Kepolisian Negara

Republik Indonesia didudukkan pada institusi yang tidak mem-
peran yang sama dengan kepolisian secara universal.

Tugas kepolisian pada masa lalu (Orde Baru), di satu sisi me-
fungsi militer, dan di sisi lain fungsi kepolisian juga harus melindungi dan
mengayomi masyarakat. Moto militer "*to kill or to be killed*" harus disatukan
dengan motto kepolisian "*fight crime, help the delinquent, love humanity*",
secara filosofis hal tersebut satu sama lain sangat bertentangan. Hal ini
berakibat pada perilaku dan nuansa kepolisian yang tidak sesuai dengan visi
dan misinya. Keadaan demikian akan menyebabkan konflik peran antara
institusi yang satu dengan institusi lainnya, yang berakibat pada tidak
berjalannya sistem tersebut (*disfunction*). Keadaan demikian tidak
memungkinkan Kepolisian Negara Republik Indonesia menjalankan perannya
secara profesional.

Pada era globalisasi, tuntutan profesionalisme menjadi suatu
keharusan, karena tuntutan masyarakat sangat kompleks, oleh karena itu perlu
dilakukan redefinisi dan reaktualisasi fungsi, tugas, kedudukan, dan peran
Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002
menyatakan bahwa Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan
negara di bidang pemeliharaan keamanan dan kerertiban masyarakat,
penegakkan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada
masyarakat.

Sejak ditetapkannya Perubahan Kedua UUD 1945 Bab XII Tentang Pertahanan Keamanan, secara konstitusional telah terjadi perubahan rumusan fungsi kepolisian dan pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dengan Kepolisian sesuai dengan peran masing-masing.

Adapun yang menjadi tugas kepolisian Negara Republik Indonesia telah dirumuskan dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 yang jelas tampak ada perbedaan dengan rumusan tugas kepolisian yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 adalah sebagai berikut:

- 1) Memelihara ketertiban dan keamanan masyarakat;
- 2) Menegakkan Hukum
- 3) Memelihara keselamatan orang, harta benda dan masyarakat;
- 3) Mengusahakan ketaatan warga negara dan masyarakat terhadap undang-undang;
- 4) Melakukan penyidikan terhadap pelanggaran dan kejahatan;
- 5) Mengawasi aliran-aliran kepercayaan dalam masyarakat;
- 6) Melaksanakan tugas-tugas pelayanan berkaitan dengan administrasi;
- 7) Memberikan bimbingan kepada masyarakat yang berkaitan dengan keadaan kamtibmas;
- 8) Melaksanakan tugas lainnya berdasarkan undang-undang.

Kedudukan kepolisian di berbagai negara di dunia selalu bergantung kepada sistem pemerintahan dan sistem peradilan pidana yang dianut, bahkan sistem administrasi kepolisian merupakan sub sistem dari kedua sistem tersebut. Sistem administrasi negara berkait dengan penyelenggaraan fungsi

kepolisian pada tataran preventif dan represif sehingga mempunyai ciri-ciri fungsi utama administrasi negara yang meliputi fungsi pengaturan, perijinan, pelaksanaan sendiri tugas pokok, pengelolaan, pengawasan dan penyelesaian perselisihan-perselisihan. Sedangkan sistem peradilan pidana berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi kepolisian pada tataran represif sehingga akan mempunyai ciri-ciri dari sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) yang dianutnya.²⁰

Fungsi preventif untuk pencegahan, yang berarti bahwa Polisi itu berkewajiban melindungi negara beserta lembaga-lembaganya, ketertiban dan keamanan umum, orang-orang dan harta bendanya. dengan jalan mencegah dilakukannya perbuatan yang dapat dihukum dan perbuatan-perbuatan lainnya yang pada hakikatnya dapat mengancam dan membahayakan ketertiban dan ketentraman umum.²¹ Adapun fungsi represif atau pengendalian, yang berarti bahwa Polisi berkewajiban menyidik perkara-perkara pidana, menangkap pelakunya dan menyerahkannya kepada penyidikan (justisi) untuk penghukuman.²²

Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berkaitan dengan fungsi penegakan hukum selalu berkait dengan sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) negara yang bersangkutan. Di Indonesia unsur CJS terdiri dari kepolisian, kejaksaan dan kehakiman. Ketiga unsur

²⁰ *Ibid*,

²¹ M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1991, hlm.43

²² *Ibid*,

tersebut satu sama lain memiliki tugas yang berbeda oleh karena itu struktur keorganisasian CJS harus ada garis kerja sama (koordinasi). Menurut Romli Atmasasmita, kedudukan kepolisian dalam kerangka CJS sangat rentan terhadap pengaruh faktor sistem pemerintahan yang dianut suatu negara.²³ Namun demikian era globalisasi di mana demokratisasi, hak azasi manusia, lingkungan hidup dan keterbukaan semakin meresap ke dalam negara, maka dalam negara demokrasi, kepolisian akan lebih efektif dan efisien dalam mewujudkan fungsinya sebagai penegak hukum jika kepolisian mempunyai kedudukan yang kuat dalam pengertian kedudukan kepolisian yang independen. Kedudukan dan susunan kepolisian secara universal, disusun berdasarkan fungsi dan kewilayahan sehingga struktur kepolisian dimanapun terdapat satuan fungsi dan susunan kewilayahan.

Dalam era globalisasi, masyarakat memiliki berbagai dimensi tuntutan yang kompleks dan transparan seiring dengan tuntutan dan desakan kemajuan, ilmu pengetahuan dan teknologi. Oleh karenanya pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia senantiasa pula harus berorientasi pada kemampuan dan kematangan profesionalisme, yaitu yang memiliki; kemampuan konseptual (*conceptual ability*), kemampuan manusiawi/sosial (*human social ability*), dan kemampuan teknik (*technical ability*).

Kemampuan konseptual adalah kemampuan untuk memahami seluruh kompleksitas permasalahan kepolisian, baik yang muncul dalam organisasi kepolisian sendiri (*within the job trouble*) maupun masalah yang berhubungan dengan masyarakat dalam melaksanakan tugasnya (*on the job trouble*). Kemampuan memahami kompleksitas permasalahan kepolisian, bukan hanya berkaitan dengan struktur organisasi secara intern, akan tetapi juga memahami organisasi kepolisian dalam konteks kepolisian dan ketatanegaraan.

Kemampuan manusia/sosial adalah kemampuan untuk memahami kerjasama antar manusia, baik secara vertikal maupun horisontal. Polisi sebagai individu, kesatuan maupun organisasi harus memiliki kemampuan untuk menjalin hubungan dengan institusi lain di dalam masyarakat maupun institusi kenegaraan lainnya. Polisi yang profesional akan tercermin ketika melaksanakan tugasnya, dapat menjalin hubungan dengan warga masyarakat dan dinas/instansi, baik tingkat nasional maupun internasional.

Kemampuan teknik adalah kemampuan untuk melaksanakan/menerapkan metode, teknik, prosedur, serta aturan yang ada dalam organisasi kepolisian. Profesionalisme polisi dapat tercermin dalam menerapkan, teknik dan prosedur yang harus dilakukan polisi sesuai dengan aturan serta mampu menggunakan teknik-teknik kepolisian dalam melaksanakan tugasnya. Berdasarkan pendekatan profesional, kondisi Kepolisian Negara Republik Indonesia saat ini belum menampakkan tingkat profesionalitas yang diharapkan, karena:

- a. Masih ditemuinya anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia yang belum dapat menerapkan ilmu kepolisian sesuai dengan tingkat dan statusnya.
- b. Instrumen pendukung tugas kepolisian masih belum memadai.
- c. Faktor-faktor lain yang mempengaruhi profesionalisme kepolisian masih belum mendukung.

Namun demikian, adanya penetrasi global yang terjadi saat ini memberikan peluang bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk mengembangkan dirinya. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Pusat Studi Kepolisian UNDIP pada tahun 1998 dengan memakai metode pendekatan *Strategic Advantage Profile* (SAP) dapat diketahui bahwa untuk lebih meningkatkan profesionalisme Kepolisian Negara Republik Indonesia, peluang dapat diperoleh melalui motivasi kerja, sumber daya manusia, loyalitas, dan penyelesaian kasus. Motivasi kerja anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia relatif tinggi artinya merupakan modal dasar bagi meningkatnya profesionalisme kepolisian, demikian pula dengan tingginya loyalitas kepolisian pada organisasi.²⁴

Kendala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang terbesar terletak pada organisasi. Kepolisian Negara Republik Indonesia yang ada pada saat ini, sarana dan prasarana, pendidikan, kesejahteraan, dan pembinaan karir.

²⁴ Anonymous, Sekolah Staf dan Pimpinan (Sespim) Kepolisian Negara Republik Indonesia, *Pemberdayaan Kepolisian Negara R.I. Dalam Era Globalisasi (Suatu Kajian Ilmiah)*, Lembang, Tahun 1998, hlm.53.

Kendala-kendala tersebut merupakan eksekusi atas kendala yang mendasar karena didudukkannya Kepolisian Negara Republik Indonesia pada institusi lain.

Selain faktor intern tersebut terdapat faktor ekstern yang memberikan peluang bagi pengembangan profesionalisme Kepolisian Negara Republik Indonesia. Melalui pendekatan analisis *environmental, threat, opportunity, profile* (E.T.O.P) dapat diketahui peluang yang paling tinggi untuk pengembangan profesionalisasi kepolisian adalah dukungan masyarakat, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta aturan pemerintah dan geografi²⁵.

Dukungan masyarakat yang besar ini merupakan implementasi dari keinginan masyarakat agar Kepolisian Negara Republik Indonesia lebih profesional dan berdaya. Daya dukung tersebut memperoleh legitimasi dengan pertumbuhan dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sangat pesat, serta aturan-aturan pemerintah yang memberikan peluang kearah pengembangan polisi yang profesional. Dari analisis SAP dan ETOP tersebut terlihat bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki kemungkinan yang kuat dan harapan yang besar untuk dapat melakukan pengembangan kearah profesionalisme.

Spesialisasi dan diferensiasi tugas dalam era globalisasi dirasakan semakin penting untuk menghadapi perkembangan tantangan yang sangat kompleks. Fungsi dan tugas kepolisian yang ada saat ini akan mengalami diferensiasi ke arah yang spesialisasi, sebaliknya spesialisasi pada akhirnya

²⁵ *Ibid*,

mengarah pada diferensiasi. Untuk lebih memahami proses spesialisasi menuju diferensiasi tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang terwujud dalam fungsi-fungsi organisasi kepolisian:

- a. Fungsi kepolisian administratif yang mengemban tugas, fungsi manajerial, perencanaan dan anggaran, pendidikan, personel, logistik, penelitian dan pengembangan, pengawasan, kode etik, dan keuangan.
- b. Fungsi polisi represif, yakni tugas yang diemban oleh fungsi reserse dan intelijen dan kerjasama internasional.
- c. Fungsi polisi preventif yang menyangkut tugas-tugas pengaturan, penjagaan, patroli dan perlindungan, perijinan umum (baik yang bersifat umum maupun lalu lintas).
- d. Fungsi polisi mobile meliputi tugas-tugas penanggulangan huru hara, SAR, jihandak, satwa, bantuan udara, pengamanan pantai dan bantuan keamanan.

Dari diferensiasi tugas tersebut disusun manajemen personel yang spesial pula sifatnya, sehingga akan terwujud suatu korps (kecabangan) dalam organisasi kepolisian yang akan mempengaruhi sistem pembinaan personel, logistik, anggaran dan pendidikan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang berbeda dengan militer.²⁶

Demikian pula penyusunan kepangkatan disesuaikan dengan tugas dan tanggung jawabnya, misalnya golongan bintanga polisi dengan sebutan

²⁶ *Ibid.*

pangkat agen atau Bhayangkara polisi sampai ajun inspektur polisi yang mempunyai tugas sebagai kepanjangan tangan dari fungsi kepolisian pengawasan untuk melihat, mendengar, menghimpun data keterangan, memberikan perlindungan, dan sebagai pelaksana terdepan. Golongan perwira kepolisian dengan sebutan Brigadir Jenderal sampai Jenderal Polisi yang bertugas merumuskan kebijakan makro kepolisian. Golongan kepangkatan ini jumlahnya ditentukan, sehingga kenaikan pangkat sangat ditentukan oleh adanya formasi yang tersedia. Namun hal ini tidak akan berpengaruh pada etos kerja personel. Dengan demikian seorang bintanga akan mengawali dan mengakhiri tugasnya sebagai bintanga. Demikian pula dengan golongan perwira, hanya berbeda perwira yang dengan seleksi yang obyektif dan ketat, baru dapat menjadi perwira menengah atau Perwira Tinggi.

Diferensiasi tugas kepolisian pada akhirnya akan mengalami spesialisasi pada peran-peran yang ada didalam organisasi kepolisian. Fungsi Reserse akan mengalami spesialisasi pada peran-peran yang didasarkan pada bidang-bidang secara spesial (ekonomi, narkotika, perbankan, dan lain-lain).

5.3. Analisis Tentang Kedudukan dan Fungsi Kepolisian Dalam Sistem Kewanegaraan Republik Indonesia

Ketentuan dalam UUD 1945, mengharuskan, bahwa; penegakan hukum, menuntut adanya persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan berarti, dalam era globalisasi nuansa hukum benar-benar melandasi setiap tindakan dan penyelenggaraan kenegaraan untuk

mewujudkan adanya rasa keadilan dan kepastian bagi seluruh warganya. Untuk menciptakan kondisi yang demikian, konsekuensinya bagi aparat negara menciptakan kondisi yang demikian, yang memberikan makna bagi aparat negara penegak hukum sebagai pilar terdepan, harus memiliki independensi dalam melaksanakan tugasnya, meskipun dalam masyarakat masih dijumpai beraneka ragam macam dan struktur sosial yang terkonfigurasi dalam tataran politik masyarakat sehingga dapat mempengaruhi pengabdianya. Hal ini menuntut rasionalitas yuridis dalam bentuk tegaknya hukum untuk menjamin kejelasan hak dan kewajiban serta batas-batas sosial bagi kebebasan individu dalam menjalankan aktivitasnya.

Kondisi demikian dikaitkan dengan penegakan hukum yang berlangsung saat ini, permasalahannya bersumber pada ketidakselarasan lembaga penegak hukum dalam mengantisipasi perkembangan antara prinsip kebebasan dengan prinsip kewajiban untuk menghormati hak-hak orang lain yang secara substantif menyangkut masalah kemandirian lembaga dalam menjalankan tugas pokoknya. Kemandirian lembaga penegak hukum itu terutama berkaitan dengan faktor kultural dan faktor struktural, bahkan kedua-duanya. Faktor kultural meliputi:

- a. Tiadanya pertumbuhan kreativitas (*growth creativity*) untuk mencari dan memperbaiki metode baru.
- b. Tiadanya motif berprestasi (*motive for achievement*) dalam menghadapi masalah yang bertentangan dengan kebiasaan yang berlaku.

- c. Kurang otonom dan mandiri sesuai keberadaan fungsi pekerjaannya.
- d. Suka berpaling ke fatalisme (*retreatism*)
- e. Lamban (*inertia*) karena beban tugas yang terlalu besar kurang didukung sarana dan prasarana yang memadai.

Sedang faktor struktural meliputi sistem pembinaan hukum terutama terhadap komunitasnya (*yudikatif*) yang unsur-unsurnya di samping kurang terkait, juga terkooptasi oleh dominasi kekuasaan eksekutif.²⁷

Selain itu, dalam rangka mengantisipasi perkembangan era global yang telah mendorong tumbuhnya hubungan antar negara di berbagai bidang kehidupan antara lain bidang pendidikan, media massa, bisnis dan sebagainya jalin-menjalin dalam sentra-sentra kekuasaan baru yang memiliki kemampuan *link up* secara luas.

Perkembangan itu mempengaruhi sistem pemerintahan sehingga apabila semula kekuasaan sepenuhnya ada di tangan pemerintah maka kepentingan-kepentingan yang melekat pada diri individu cenderung menuntut perhatian. Membangun sikap kemandirian kepolisian itu dilakukan melalui perubahan orientasi terhadap konsep kepolisian sebagai kekuatan (kekuasaan) ke orientasi konsep kepolisian sebagai kemampuan (kecakapan/profesionalisme).

²⁷ *Ibid*,

Dengan memahami secara bijak kondisi penegakan hukum saat ini, berarti sadar mencari akar permasalahan untuk dipecahkan, sebagai antisipasi menyongsong kehidupan pada era globalisasi melalui pemberdayaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam tata kehidupan berbangsa dan bernegara. Tantangan ini semakin jelas bila dikaitkan dengan kondisi Kepolisian Negara Republik Indonesia saat ini, yang memerlukan upaya serius untuk mengotonomikan dan memandirikan kepolisian dalam mewujudkan hukum yang abstrak menjadi konkrit.

Atas dasar pemikiran itu berkembanglah strategi otonomi sebagai metode untuk mengubah organisasi agar menjadi semakin efektif dalam menjalankan tugasnya, sehingga dapat membebaskan diri dari ketergantungan dalam struktur kelembagaan. Ini adalah strategi untuk memperkuat sikap independensi kepolisian, dengan mengacu pada spesialisasi dan deferensiasi dalam pembagian kerja sosial, menurut definisi simbol (jiwa) otonom dan basis kegiatan di setiap bidang organisasi. Sasarannya ialah kerangka profesional, kerangka legal, kerangka kelembagaan, dan kerangka komunikasi dalam organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Secara praktis, kemandirian Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam lingkup struktural akan membangkitkan kesadaran terhadap akibat-akibat yang ditimbulkan dari berbagai tindakan yang dilakukan dalam penegakan hukum. Terbaikannya kemandirian Kepolisian Negara Republik Indonesia pada masa lalu hingga kini telah menimbulkan berbagai dampak yang merugikan kehidupan masyarakat pada umumnya.

Pembenahan secara struktural akan membawa Kepolisian Negara Republik Indonesia memahami makna relasi sebagai nilai dari aspek kekuasaan, seperti halnya pemerataan sebagai nilai dari aspek pertukaran. Kemandirian bukan merupakan isolasi akan tetapi justru untuk menangkap penetrasi dari luar yang menyusup dalam lembaga hingga menciptakan kepatuhan terhadap gagasan lain dan ketergantungan sarana (alat-alat) yang menjadi kebutuhannya. Kemandirian Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan kegiatan penghubung untuk menentukan orientasi budaya dan struktur organisasi.

Dari satu sisi, otonomi Kepolisian Negara Republik Indonesia sangat bergantung pada orientasi yang melekat pada kebijakan-kebijakan yang dibawa oleh para pejabatnya. Di sisi lain, derajat otonomi Kepolisian Negara Republik Indonesia dipengaruhi oleh cara-cara polisi menjalankan kegiatan-kegiatan regulatif dan kegiatan-kegiatan kolektif maupun aspek-aspek fundamental organisasi. Derajat pemberdayaan terhadap otonomi Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam proses perubahannya adalah terletak pada sumber-sumber yang berada di dalam dan di luar organisasi. Kesulitan mengubah sumber-sumber itu adalah pada saluran untuk mengkomunikasikan sumber dana, *prestise*, dan kekuasaan. Oleh karena itu usaha membangun kemandirian Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak hanya meliputi penguatan individu-individunya, tetapi juga pranata-pranatanya dengan merangkum nilai-nilai budaya seperti kerja keras, tekun, ulet, hemat, terbuka,

dan tanggung jawab. Selain itu juga meliputi pembaharuan terhadap lembaga-lembaga dan pengintegrasian.

Kemandirian Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak dapat dilepaskan dengan usaha pemberdayaan organisasi dimana penguatan lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia itu menyangkut juga keseimbangan antara penggunaan kekuasaan yang melekat dalam organisasi dengan kemungkinan-kemungkinan ketimpangan atau penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan. Ketidak seimbangan kekuasaan yang melekat pada lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebabkan kemampuan dan kinerja tidak mengikat pada satuan-satuan dalam organisasi yang disahkan dengan merujuk pada tujuan-tujuan kolektif. Oleh karena itu dalam pelaksanaan kekuasaan, yang terkena kekuasaan pun tidak akan diuntungkan atas pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Artinya, penggunaan kekuasaan itu tidak menciptakan kesadaran dan kesepakatan semua pihak yang terkait. Sedang kekuasaan sendiri adalah usaha untuk memaksa kehendak seseorang terhadap perilaku orang lain.

Dalam pemberdayaan kemampuan sebagai daya Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan kekuatan yang berasal dari dalam lembaga, akan tetapi dapat diperkuat dengan unsur-unsur penguatan yang diserap dari luar. Hal ini menjadi semacam lingkaran setan yang menghubungkan kekuasaan dalam pemilikan dan akses pada sumber-sumber kekuasaan. Proses sejarah panjang yang dialami Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebabkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yakni peniadakan

kekuasaan pada sebagian besar masyarakat, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu apabila pemberdayaan tidak diarahkan untuk melepaskan Kepolisian Negara Republik Indonesia dari kekurangan berdayaan dalam melaksanakan fungsi, tugas, kedudukan, dan perannya serta memperkuat posisi masyarakat dalam struktur kekuasaan, maka sampai kapan pun citra Kepolisian Negara Republik Indonesia akan tetap negatif dimata masyarakat.

Untuk mencari kejelasan kedudukan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia, sehubungan adanya perubahan-perubahan cepat yang terjadi di luar organisasi maupun untuk kebutuhan organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia sendiri, harus dilakukan pemilihan kedudukan (refungisonalisasi) Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk memudahkan pencapaian profesionalismenya. Kondisi tersebut menuntut penyesuaian (*mutual adjustment*) kelembagaan dengan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang ikut mempengaruhi perkembangan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menentukan kinerjanya.

Dalam pembahasan ini dikemukakan beberapa hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Studi Kepolisian Universitas Diponegoro bahwa berdasarkan tinjauan dari aspek manajemen, untuk mendudukan lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia perlu ditinjau dari dua faktor pokok, yakni: faktor eksternal,²⁸ yang tidak dapat dikontrol oleh institusi itu sendiri,

²⁸ *Ibid*,

dan faktor internal yang sepenuhnya menjadi kendali institusi. Faktor eksternal merupakan peluang kegiatan, meliputi operasi insititusi yang dari padanya muncul *opportunity and threat*. Faktor ini mencakup lingkungan lembaga dan lingkungan masyarakat yakni; ekonomi, politik, kependudukan dan sosial budaya. Sedangkan faktor internal meliputi pemasaran (pelayanan), keuangan, operasi, sumberdaya manusia, penelitian dan pengembangan, sistem informasi manajemen, dan budaya institusi²⁹. Dari penguasaan faktor internal, institusi dapat mengidentifikasi *strenghts* dan *weakness* yang dimiliki dan inilah yang disebut profil institusi.

Analisis lingkungan berkenaan dengan *opportunity* dan *threat*, maka dengan membandingkan *environmental, threat, opportunity profile* (ETOP) dan *strategic, advantage, profile* (SAP) dapat ditemukan petunjuk tentang sifat alternatif strategi untuk menutupi setiap kesenjangan. Bila terdapat *opportunity* lingkungan yang besar dengan kemampuan intern untuk mendapatkan manfaatnya, maka alternatif ekspansi (perluasan) mungkin dilakukan, tetapi apabila *threat* lingkungan kelihatan merupakan tekanan terberat, maka cara untuk meningkatkan potensi diri adalah dengan penciutan. Sedangkan jika tidak terdapat kesenjangan atau ada kesenjangan tetapi tidak penting atau kesenjangan masih dapat dikendalikan, maka alternatif strategi yang digunakan adalah stabilitas, maupun secara simultan ketiga strategi tersebut dapat dilakukan secara bersama-sama.³⁰

²⁹ *Ibid*,

³⁰ *Ibid*,

Dalam melakukan kebijakan strategis pemberdayaan Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka perlu lebih dahulu diketahui profil institusi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dapat mencerminkan *strength and weakness* maupun lingkungannya yang menunjukkan gambaran *opportunity and threat*.

Variabelnya meliputi internal maupun eksternal, kemudian dianalisis dengan menentukan faktor-faktornya lebih dahulu yang sering dinamakan faktor kunci sukses. Masing-masing faktor kemudian ditentukan bobotnya berdasarkan urutan prioritas dalam pengaruhnya terhadap peluang dan ancaman institusi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Disamping itu ditentukan skornya dengan menggunakan kriteria berskala lima. Setiap faktor kunci sukses, selanjutnya dikalikan dengan skor, dan akan memperoleh nilai yang kemudian dijumlahkan keseluruhan. Pengembangan strategi pemberdayaan perlu dilakukan dengan analisa faktor internal dan eksternal. Faktor internal meliputi *strenght and weakness*, kemudian dianalisis dengan metode SAP, sedang faktor eksternal meliputi *opportunity and threat*, kemudian dianalisis dengan metode ETOP.

Dengan menggunakan analisis metode SAP dan ETOP dapat diketahui profil institusi Kepolisian Negara Republik Indonesia, baik *strenght and weakness* serta peluang analisis SWOT dapat diketahui posisi institusi Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap lingkungan dan digunakan sebagai sarana penentuan implikasi kebijakan strategis pemberdayaan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

a. Analisis SWOT

Analisis SWOT didasarkan pada faktor kunci sukses internal hasil penelitian yang dilakukan PSK UNDIP (1998) sebagai berikut:

- 1) SDM
- 2) Rasio Polri/masyarakat
- 3) Organisasi
- 4) Sarana/prasarana
- 5) Pendidikan
- 6) Upah/gaji
- 7) Sistem komunikasi elektronik
- 8) Rekrutmen Polri
- 9) Kesejahteraan
- 10) Loyalitas
- 11) Motivasi kerja
- 12) Litbang
- 13) Pengembangan karier
- 14) Rekrutmen karyawan
- 15) Penyelesaian kasus
- 16) Informasi manajemen

Di samping itu diperoleh faktor kunci sukses eksternal yakni: pasar/pelayanan, geografi, aturan pemerintah, pendanaan, dukungan masyarakat dan iptek.

b. Analisis SAP

Analisis SAP terhadap potensi Kepolisian Negara Republik Indonesia disajikan pada Tabel 2 berikut:

Tabel 2

Analisis S.A.P Terhadap Potensi Kepolisian Negara RI

NO	KUNCI SUKSES	BOBOT	SKOR (-2)	SKOR (-1)	SKOR (0)	SKOR (1)	SKOR (2)	HASIL (B x S)
1	SDM	16						16
2	Rasio Polri/Masyarakat	15		-1				-15
3	Organisasi	14			0			0
4	Sarana/Prasarana	13		-1				-13
5	Motivasi Kerja	12					2	24
6	Loyalitas	11				1		11
7	Penyelesaian Kasus	10				1		10
8	Pendidikan Polri	9		-1				-9
9	Upah/Gaji	8			0			0
10	Sistem Kom. Elektro	7			0			0
11	Rekrutmen Polri	6			0			0
12	Kesejahteraan	5		-1				-5
13	Pembinaan Karier	4		-1				-4
14	Litbang	3			0			0
15	Informasi Manajemen	2			0			0
16	Rekrutmen Karyawan	1			0			0
	JUMLAH	136	-272	-136	0	+136	+272	+17*)

Sumber : Sespim POLRI 2001

Keterangan: (jumlah)

-2 = sangat lemah

-272 - 136 = sangat lemah

-1 = lemah

-136 - 0 = lemah

0 = wajar

136 = kuat *)

1 = kuat

136 - 272 = sangat kuat

2 = sangat kuat

Dari 16 kunci sukses faktor intern bahwa, Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki potensi yang kuat dibandingkan dengan standar yang wajar. Namun demikian perlu diperhatikan bahwa kunci sukses rasio Kepolisian Negara Republik Indonesia terhadap masyarakat yang perlu mendapat perhatian serius dengan menambah jumlah anggota, Kepolisian Negara Republik Indonesia akan mampu melaksanakan tugasnya dengan lebih baik. Demikian pula kunci sukses sarana/prasarana dan pendidikan Kepolisian Negara Republik Indonesia sedangkan tak kalah pentingnya mendapat perhatian adalah tingkat kesejahteraan.

Analisis E.T.O.P mengenai *opportunity* Kepolisian Negara Republik Indonesia dilihat pada Tabel 3 berikut:

Tabel 3

Analisis E.T.O.P Mengenai *Opportunity* Kepolisian Negara RI

NO	KUNCI SUKSES	BOBOT	SKOR (-2)	SKOR (-1)	SKOR (0)	SKOR (1)	SKOR (2)	HASIL (B x S)
1.	Aturan Pemerintah	6				1		6
2.	Dukungan Masyarakat	5					2	10
3.	Dukungan Dana	4				1		4
4.	Pasar/Pelayanan	3				1		3
5.	Iptek	2				1		2
6.	Geografi	1				1		1
JUMLAH		21	-42	-21	0	21	42	26*)

Sumber : Sespim POLRI 2001

Keterangan:

-2 = sangat lemah

-42 - 21 = ancaman besar

-1 = lemah

-20 0 = ancaman kecil

0 = wajar

1 20 = ancaman kecil

1 = kuat

21 - 42 = peluang besar *)

2 = sangat kuat

Dari 6 kunci sukses faktor eksternal yang bermakna bahwa, Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki *opportunity* besar, namun demikian faktor ekonomi dan pemanfaatan teknologi perlu lebih ditingkatkan.



Tabel 4
Analisis Kedudukan Kepolisian Dalam Sistem Ketatanegaraan
Republik Indonesia

TAHUN	DASAR HUKUM	KEDUDUKAN	KET.
1	2	3	4
1945	Keputusan Mahkamah Pemerintah Republik Indonesia 1 Oktober 1945,	Di Bawah Departemen Dalam Negeri, Jaksa Agung dan Pemda	Tidak Mandiri
1946	Penetapan Pemerintah No. 11/SD/1946 tanggal 1 Juli 1946,	Jawatan Kepolisian Negara di bawah Perdana Menteri;	Mandiri
1948	Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1948	Jawaban Kepolisian Negara di bawah Presiden dan Wakil Presiden;	Mandiri
1949	Penetapan Presiden No. 1 tahun 1949,	Di bawah Menteri Pertahanan	Tidak Mandiri
1950	Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1950	Di bawah Perdana Menteri dengan perantara Jaksa Agung, sedangkan administrasi dan organisasi dipertanggungjawabkan kepada Menteri Dalam Negeri;	Dualisme dan Tidak Mandiri
1950	Penetapan Perdana Menteri Nomor 3/MP/1950,	Di bawah Menteri Pertahanan	Tidak Mandiri
1959	Surat Edaran Menteri Pertama No. 1/MP/1959 tanggal 29 Agustus 1959	Departemen Kepolisian dengan dipimpin Menteri Kepolisian;	Mandiri
1961	UU No. 13 Tahun 1961	Departemen Kepolisian Negara dengan dipimpin oleh Menteri Kepolisian;	Tidak Mandiri

1	2	3	4
1982	UU No. 20 Tahun 1982 tentang Pertahanan dan Keamanan Negara,	Polri Merupakan unsur ABRI dan dibawah naungan Departemen Pertahanan dan Keamanan (Dephankam);	Tidak Mandiri
1997	Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia,	Polri adalah unsur ABRI di bawah Departemen Pertahanan Keamanan (Dephankam);	Tidak Mandiri
2002	Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002	Kedudukan Polri sebagai alat Negara dan memberikan penegasan terpisahnya Polri dari TNI	Mandiri

Tabel 5
Analisis Kelembagaan Kepolisian
Dalam Sistem Ketatanegaraan R.I

NO	UNSUR	BO BOT	DEPART.		LPND		DEP.DAGRI		LEMSUS		DEP.GK	
			Skor	Hasil	Skor	Hasil	Skor	Hasil	Skor	Hasil	Skor	Hasil
1.	Kebijakan	5	1	5	1	5	-1	-5	2	10	-1	-5
2.	Organisasi	4	1	4	1	4	-1	-4	2	8	-1	-4
3.	Lak.Gas	3	1	3	-1	-3	-1	-3	2	6	2	6
4.	Manajemen	2	1	2	1	2	0	0	1	2	1	2
5.	Perangk. Hk	1	-1	-1	-1	-1	-2	-2	-1	-1	-1	-1
JUMLAH				13		7		-14		25		-2
				II		III		V		I		IV

Sumber : Sespim POLRI 2001

Keterangan Skor:

- 2 = sangat baik
- 1 = baik
- 0 = wajar
- 1 = kurang
- 2 = sangat kurang

Dari hasil analisis tersebut berarti bahwa kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia berada pada Lembaga Khusus negara setara dengan Kejaksaan Agung. Hal ini menggambarkan otonomi dan kemandirian, baik di bidang pembinaan maupun operasional. Otonomi dikarenakan kebijakan presiden langsung kepada Kapolri, sehingga lebih menjamin efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan operasional Kepolisian Negara Republik Indonesia.³¹ Demikian juga, organisasi, pelaksanaan tugas, dan manajemen kepolisian akan berkembang sesuai dengan tuntutan masyarakat pada era globalisasi, karena terdapat kesetaraan di tingkat I, tingkat II, dan tingkat kecamatan sebagai muspida/muspika. Kesetaraan di tingkat I antara Gubernur, Kodam, Pengadilan Tinggi, Kejaksaan Tinggi, dan Polda, sedangkan kesetaraan di tingkat II terdapat Bupati, Kodim, Pengadilan Negeri, Kejaksaan Negeri, dan Polres, serta di tingkat kecamatan terdapat Camat, Koramil, Polsek. Selanjutnya perangkat hukum yang mengatur

³¹ Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 menegaskan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden.

tentang fungsi, tugas, dan peran kepolisian perlu disesuaikan dengan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dengan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia tersebut diharapkan keberadaan kepolisian pasca Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dapat menjamin kemandirian Polri dan menjamin kedudukan yang maksimum sehingga bisa menjangkau pelaksanaan tugas Kepolisian Negara - Republik Indonesia. Sedangkan organisasi, pelaksana tugas, dan manajemen cukup baik tetapi perangkat hukum yang mengatur fungsi, tugas, kedudukan, dan peran Kepolisian Negara Republik Indonesia perlu ditinjau kembali sesuai dengan kedudukannya.

Dalam memasuki era globalisasi diperlukan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang handal agar dapat menjawab semua tantangan yang diakibatkan oleh perubahan struktur maupun sistem secara makro. Era globalisasi menggugah semangat pembaharuan, semangat perbaikan, penataan, pembenahan yang secara sadar menyoroti berbagai ketimpangan penyimpangan dan hal-hal yang tidak proporsional.

Pemberdayaan Kepolisian Negara Republik Indonesia hendaknya dikaitkan dengan tujuan memberikan jaminan yang lebih berkualitas pelayanan kepada masyarakat dan secara lebih luas memberikan dampak sinergi bagi peningkatan efektivitas dan efisiensi tugasnya dan perlu menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat. Hal ini menuntut

adanya pengenalan terhadap paradigma-paradigma yang berkembang dalam masyarakat yaitu:

- a. Pergeseran tentang lingkup tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia penegakan hukum yang sempit ke arah lingkup yang lebih luas mencakup pemeliharaan tertib dan pelayanan sosial.
- b. Pergeseran dari cara kerja yang didominasi kekuasaan atau kekuatan ke arah cara kerja berdasarkan pikiran, keahlian, moral dan akal budi.
- c. Pergeseran dari metode tertutup ke arah metode yang lebih transparan sehingga memungkinkan kontrol dari masyarakat.
- d. Pergeseran dari strategi internal yang berfokus pada kepentingan organisasi sendiri kepada strategi yang berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan masyarakat.
- e. Pergeseran dari orientasi politis kepada orientasi profesi berdasarkan pertimbangan yang obyektif dan rasional.

Sehubungan dengan pergeseran paradigma tersebut menimbulkan tuntutan atau harapan dari masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia:

- 1) Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia harus meningkatkan citra penyelenggaraan negara, baik di dalam negeri maupun di dunia internasional dengan menganut aspek-aspek kepolisian yang berlaku universal.

- 2) Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam ketatanegaraan dan penyelenggaraan negara harus menghasilkan sinergi optimal bagi kepentingan nasional dan memungkinkan dinamika peran kepolisian pada tataran operasional teknis dan tataran kebijakan secara nasional.
- 3) Mencerminkan otonomi kewenangan teknis profesi kepolisian dan penegakan hukum yang bersumber dari undang-undang dan berkait dengan sistem peradilan pidana (CJS).
- 4) Memungkinkan terwujudnya “efisiensi penyelenggaraan fungsi pemerintahan negara” dalam rangka sistem manajemen nasional.
- 5) Memberikan jaminan bagi “pemuliaan profesi kepolisian”

Dari berbagai paradigma dan tuntutan masyarakat tersebut, maka Kepolisian Negara Republik Indonesia harus bisa menemukan dan menentukan sistem organisasinya yang efektif dan efisien menuju otonomi dan kemandiriannya. Namun demikian perlu kiranya lebih dikenali beragam sistem organisasi kepolisian sebagai berikut:

- 1) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai lembaga setingkat menteri (dalam sistem peradilan pidana). Dalam struktur ini kepolisian berada di bawah Presiden (sebagai kepala negara) sejajar dengan Departemen-departemen lainnya yang antara lain Departemen Kehakiman dan Kejaksaan Agung Kepolisian bukan menteri sehingga tidak akan terpengaruh oleh pergantian pimpinan pemerintah.

- 2) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai kementerian yang berbentuk departemen (Departemen Kepolisian Negara Republik Indonesia) sebagai anggota kabinet Menteri Kepolisian bertanggung jawab kepada Presiden. Kelemahan sistem ini sangat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan pemerintahan (kabinet).
- 3) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai lembaga Non Departemen di bawah Presiden (kepala negara), sehingga Kepolisian Negara Republik Indonesia bertanggung jawab langsung terhadap Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, dan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan.
- 4) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan sebuah Direktorat Jenderal di bawah Departemen Dalam Negeri sejajar Dirjen-dirjen yang lain dalam Depdagri. Namun hubungan dengan aparat sistem peradilan pidana yang lain akan dirasakan kurang sejajar karena aparat sistem peradilan pidana lainnya merupakan lembaga setingkat Menteri.
- 5) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan sebuah Direktorat Jenderal sejajar dengan Direktorat Jenderal Kehakiman dan Direktorat Jenderal Penuntutan (Kejaksaan) yang ketiga-tiganya di bawah Menteri Penegak Hukum.

Tujuan pemberdayaan Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah polisi yang otonom dan mandiri dalam meningkatkan kinerja agar mampu

mengantisipasi segala bentuk ancaman pada masa kini maupun masa depan dalam rangka memberikan jaminan keamanan, ketentraman, ketertiban masyarakat. Hal ini merupakan usaha untuk membangun otonomi dan kemandirian Kepolisian Negara Republik Indonesia, dengan mengacu pada spesialisasi dan diferensiasi pekerjaan menurut karakteristik peran dan basis kegiatan di setiap bidang organisasi.

Kemandirian Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara penegak hukum sesuai dengan fungsi dan perannya harus didudukkan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang benar. Hal ini untuk mengejar ketinggalan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam membangun dirinya agar mampu menghadapi tantangan pada era globalisasi sejalan dengan kemajuan ilmu dan teknologi yang pesat serta demi keamanan dan ketertiban masyarakat.

Pemberdayaan Kepolisian Negara Republik Indonesia di bidang pembinaan dan operasional sebagai alat negara penegak hukum, pelindung, pengayom dan pembimbing masyarakat mutlak perlu didukung pengorganisasian, sistem administrasi personel, sistem administrasi logistik, sistem administrasi keuangan, perencanaan, penganggaran, dan pengawasan yang benar.

Untuk mencapai tujuan tersebut secara efisien dan efektif diperlukan kebijakan dan strategi yang jelas, karena itu perlu pertahapan pencapaiannya sesuai dengan kurun waktu yang ditentukan. Di samping itu prioritas

pelaksanaan juga harus dipertimbangkan agar risiko pencapaiannya bisa diperkecil. Langkah-langkah tersebut dimulai dengan melakukan pembenahan interen meliputi bidang pembinaan dan operasi.

Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berada pada lembaga khusus negara setara dengan Kejaksaan Agung. Hal ini sesuai dengan Bab III UUD 1945, yang mengatur tentang pemerintahan negara, di mana Presiden dalam melaksanakan tugas selain dibantu oleh para menteri negara juga dibantu oleh lembaga khusus setingkat menteri.

Dengan kedudukan ini Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam upaya pencapaian tujuan dapat mengembangkan dirinya secara otonom di bidang anggaran, pembinaan, operasional, melalui pertanggung jawaban kepada Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan dan kepada masyarakat selaku pemegang kedaulatan, dengan menetapkan kebijaksanaan:

- a. Memperkuat organisasi, agar dapat melaksanakan fungsi, tugas, dan peranannya selaku alat negara penegak hukum dan inti binkamtibmas.
- b. Dalam pelaksanaan tugas akan dapat berkembang sesuai dengan kemandiriannya dan terbebas dari pengaruh konfigurasi politik sesuai dengan tuntutan warga masyarakat pada era globalisasi.
- c. Pengelolaan organisasi ditujukan untuk memberdayakan tugas-tugas di bidang pembinaan dan operasional untuk lebih menjamin secara efektif dan efisien.

Sasaran strategi pemberdayaan pada kerangka legal, kelembagaan dan kemandirian, Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam lingkup struktural diarahkan pada pencapaian-pencapaian sasaran sebagai berikut:

- a. Mendapatkan legitimasi kelembagaan
- b. Memperoleh otonomi penuh
- c. Mengaktualisasikan kedudukan dan struktur Kepolisian Negara Republik Indonesia
- d. Meningkatkan profesionalisme pada semua lini organisasi
- e. Menciptakan hubungan komunikasi dalam lini organisasi kepolisian mencapai sinergisme.
- f. Mewujudkan penegakan hukum dalam menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan.
- g. Dalam pelaksanaan tugas mampu menjamin terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat.

5. 4. Pembangunan Kepolisian Masa Depan

Pembangunan kepolisian masa depan pada hakekatnya adalah mewujudkan Polri yang profesional dan proporsional sesuai dengan kehendak perkembangan masyarakat, “boleh dikatakan bahwa kepolisian adalah salah satu lembaga dalam masyarakat yang sangat rentan perubahan. Seperti dikatakan di atas, sebabnya adalah karena perpolisian (*policing*) itu merupakan sisi lain belaka dari masyarakat yang harus dilayaninya dan berubah terus dari waktu ke waktu. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan

apabila dikatakan bahwa “polisi itu suatu lembaga yang selalu harus berubah, mengubah dan membangun dirinya. Secara lebih spesifik kita dapat mengatakan, bahwa sejarah atau evolusi kepolisian di dunia mencerminkan (perubahan) pengorganisasian masyarakat”.³²

Pada transisi reformasi pembangunan kepolisian memakan waktu lama seperti saat ini, yang menjadi perhatian utama adalah bidang struktural, bidang operasional, bidang instrumental dan bidang kultural.

5.4.1. Bidang Struktural

Kepolisian moderen makin dituntut spesialisasi penanganan masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat, sehingga memerlukan wadah dalam struktur organisasi kepolisian, baik dalam bidang pembinaan maupun operasional. Akibat dalam melakukan restrukturisasi adalah menghapuskan bagan yang tidak sesuai atau menggabungkan fungsi yang satu dengan yang lain atau bahkan menambahkan bagan baru yang memang diperlukan.

Bidang pembinaan meliputi personil, materiil dan logistik, anggaran, sistem dan metode. Di kalangan anggota kepolisian, sebagian menganggap bahwa tugas di bidang pembinaan merupakan tugas yang kurang penting, padahal keberhasilan tugas di bidang operasional sangat ditentukan oleh hasil tugas bidang pembinaan.

Pembinaan personil mewadahi tugas-tugas sejak rekrutmen anggota kepolisian sampai pada pengkhiran tugas, baik pemecatan maupun masa

³² Satjipto Rahardjo, *Polisi Sipil.....op.cit*, hlm. 38

pensiun. Tugas rekrutmen anggota kepolisian merupakan tugas strategis untuk mendapatkan calon anggota polisi yang memiliki hati nurani untuk mengemban tugas-tugas kepolisian, sehingga organisasi yang disusun mewadahi aspek-aspek fisik dan psikis. Sebelum menjadi polisi seorang anggota kepolisian sebaiknya menjadi orang sipil terlebih dahulu. Artinya ia dituntut untuk terlebih dulu menghayati bagaimana kebutuhan, perasaan, pikiran dari seorang anggota masyarakat biasa. Polisi adalah warga negara biasa yang berseragam (*a civilian in uniform*)³³

Organisasi yang mewadahi tugas di bidang pendidikan disusun secara berjenjang mulai dari sekolah Tamtama sampai dengan Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian Strata 1 sampai Strata 3. Di samping itu mewadahi kursus-kursus spesialisasi fungsi-fungsi yang ada pada kepolisian. Pada setiap tingkatan pendidikan, baik pendidikan pembentukan maupun pengembangan disusun secara integral dan terpadu yang sarat akan pengetahuan, ketrampilan dan moralitas yang menunjang tugas-tugas kepolisian.

Khususnya pada pendidikan pembentukan (sekolah Tamtama/Bintara/Perwira, Akademi Kepolisian) pada masa transisi ini dihilangkannya kurikulum yang akan membentuk jiwa seorang militer pada anggota Polri. Menghilangkan pendidikan berjiwa militer dibutuhkan langkah-langkah yang terarah dan sistematis serta memerlukan waktu yang cukup lama. Untuk mengatasi kesenjangan yang ada pada masa transisi ini diperlukan cara-cara yang relatif singkat melalui *re-edukasi* atau pendidikan

³³ *Ibid*, hlm. 42., .

kembali personil polisi yang ada sekarang. Materi pendidikan yang bersifat pendek tersebut pada hakikatnya dimaksudkan agar dalam waktu singkat Polri dapat tampil lebih sipil.³⁴

Dalam hubungan ini organisasi yang mewadahi pembinaan pengembangan karier dan perawatan anggota Polri disusun secara terpusat agar dapat mengamati potensi dan prestasi yang ada pada setiap anggota polisi, kecuali pada tingkat perwira pertama ke bawah dapat didelegasikan pada satuan kewilayahan. Hal ini sangat penting yang mempunyai peranan besar dalam memilih calon-calon pemimpin Polri yang akan datang.

Organisasi yang mewadahi pembinaan materil dan logistik disusun sejak proses perencanaan sampai dengan pendistribusian materil dan logistik yang diperlukan memenuhi standard mutu dan tepat waktu serta tepat guna. Organisasi di bidang anggaran mewadahi tugas perencanaan anggaran dalam jangka pendek dan jangka panjang sehingga pembangunan Polri dapat berkelanjutan. Selanjutnya dalam bidang pembinaan dan operasional memerlukan dukungan dari fungsi penelitian dan pengembangan dalam arti makro, sehingga diperlukan organisasi yang mewadahi tugas penelitian dan pengembangan, memberikan kontribusi untuk perencanaan dan sekaligus menentukan sistem dan metode pada bidang-bidang lainnya.

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Polisi Indonesia Mandiri*, Dalam Jurnal Polisi Indonesia, Tahun I 1999-2000, hlm, 25

5.4.2. Bidang Operasional

Fungsi operasional yang akan diwadahi meliputi fungsi intelijen, fungsi reserse, fungsi sabhara, fungsi pembinaan masyarakat dan fungsi lalu lintas. *Restrukturisasi* pada fungsi-fungsi operasional ke depan harus dengan mempertimbangkan tugas pokok Polri dan tuntutan perkembangan masyarakat. Polri sebagai penegak hukum, melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat dihadapkan pada tuntutan perkembangan masyarakat tentu harus ada prioritas pengembangan organisasi pada fungsi operasional. Pengembangan bidang sabhara sebagai polisi pelayan terdepan merlukan perhatian untuk dikembangkan, sedangkan reserse yang dituntut spesialisasi sejalan dengan berkembangnya kejahatan baik kualitas maupun mobilitas, pengembangan organisasi bidang reserse merupakan sasaran prioritas.

5.4.3. Bidang Instrumental

Kedudukan Polri sampai saat ini cukup kuat, dengan adanya amandemen UUD 1945 Pasal 30 dijabarkannya dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002. Pada saat transisi ini segera diperlukan piranti lunak yang mengatur dan menjadi pedoman Polri dalam melaksanakan tugasnya, sebagaimana keinginan masyarakat memiliki polisi yang profesional, jujur dan adil serta proporsional. Piranti lunak yang segera dapat membedakan polisi yang sipil dengan militer adalah adanya kode etik profesi, aturan yang menyangkut pelanggaran dan penyelesaiannya, atribut dan kurikulum pendidikan.

Pengaruh globalisasi yang berdampak percepatan perkembangan masyarakat menuntut adanya piranti lunak yang mampu memproyeksikan polisi masa depan, oleh karena piranti lunak akan mengarahkan dan mempengaruhi sikap yang tertanam pada diri seorang polisi, perubahan sikap ini akan memakan waktu yang lama.

5.4.4. Bidang kultural.

Perubahan bidang kultural dibandingkan dengan perubahan bidang struktural dan instrumental, merupakan bidang yang lebih sulit dan memakan waktu yang panjang, karena berhubungan dengan sikap dan perilaku. Disatu pihak polisi dituntut menjadi polisi yang moderen sedangkan dilain pihak masyarakat Indonesia tidak semuanya dari masyarakat yang moderen.

Kepolisian moderen seperti yang dimiliki oleh bangsa-bangsa di dunia sekarang ini tidak akan muncul dari masyarakat tradisional yang memiliki pengorganisasian yang sangat berbeda dari masyarakat moderen. Kepolisian moderen tidak atau belum dibutuhkan oleh masyarakat tradisional. Dengan demikian ingin dikatakan, bahwa polisi itu memiliki habitat sosialnya sendiri. Model dan tipe perpolisian berubah sesuai dengan perubahan habitat sosial tersebut.³⁵

Akibat penanaman nilai-nilai kepada Polri selama bergabung dengan TNI (ABRI) selama lebih kurang tiga puluh tahun, maka sikap, cara berpikir, cara bertindak yang militeristik dari pimpinan sampai dengan anggota yang

³⁵ Satjpto Rahardjo, *Polisi Sipil.... Op.Cit*, hlm, 39

langsung berhadapan dengan masyarakat telah tertanam. Merubah polisis yang militer menjadi polisi sipil harus dilakukan secara menyeluruh dan memerlukan waktu yang panjang. Pada polisi yang sipil lebih diperlukan hati nurani yang manusiawi, memperlakukan manusia sebagai manusia.

Reformasi besar kepolisian Indonesia sudah dimulai, maka wacana tentang polisi yang bukan lagi militer seyogyanya merupakan fokus apabila kita berbicara mengenai polisi Indonesia dewasa ini. Forum untuk itu dapat diberi nama polisi yang sipil atau polisi yang berwatak sipil. Membicarakan polisi dan masyarakatnya dapat merupakan entry untuk membahas seluk beluk polisi yang bergerak untuk menjadikannya suatu institusi dengan semangat sipil.³⁶

5.5. Faktor-Faktor Berpengaruh Terhadap Fungsi dan Kedudukan Kepolisian

5.5.1. Kecenderungan Global

Indonesia sebagai negara kepulauan yang terletak di tengah-tengah jalur utama lalu lintas kepentingan dunia, langsung maupun tidak langsung akan terpengaruh oleh isi perkembangan lingkungan strategis yang terus berkembang sejajar dengan berjalannya waktu dan dinamika pergaulan antar bangsa, yang senantiasa diwarnai oleh persaingan kepentingan negara.

³⁶ *Ibid*, hlm, 58-59

Perkembangan liberalisasi di segala bidang, di satu sisi mendorong lahirnya persaingan kompetitif terutama memasuki era pasar bebas baik regional maupun global, sedangkan di sisi lain kondisi andalan kompetitif yang berbeda tajam semakin membawa nuansa era pasar bebas yang tidak seimbang. Selain itu kuatnya pengaruh global terhadap negara dan bangsa, telah memperlihatkan bahwa disamping pemerintah dari masing-masing negara, ada institusi internasional dan multinasional lain yang turut mengatur peraturan antar bangsa dalam perekonomian, politik, dan budaya global. Keadaan demikian menimbulkan berbagai kepentingan baik antara negara maju dengan negara berkembang ataupun antar sesama negara berkembang serta organisasi internasional.

Kecenderungan konflik antar negara akibat adanya perbedaan kepentingan masing-masing negara dapat menimbulkan benturan kepentingan sehingga berkembang menjadi konflik terbuka dalam bidang politik, ekonomi, hukum dan sosial budaya. Sementara itu isu global yang tengah hangat melanda dunia saat ini adalah demokratisasi, hak asasi manusia, lingkungan hidup, dan keterbukaan. Isu tersebut masih akan menjadi topik hangat selama belum ada kesepakatan tentang konsep universalitas dan penerapannya antara negara maju dengan negara berkembang. Penetrasi global tentunya akan berpengaruh kepada berbagai aspek kehidupan manusia, sehingga tanpa terasa akan menimbulkan perubahan-perubahan yang amat cepat dan mungkin saja penuh dengan ketidakpastian.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin pesat, terutama pada teknologi komunikasi dan transportasi, menyebabkan isu global tersebut menjadi semakin menyebar dan menerpa pada berbagai tataran, baik pada tataran sosial, budaya, ekonomi, politik, maupun pertahanan keamanan, serta melahirkan transparansi pada berbagai tataran yang terdapat di satu negara dengan negara lainnya. Dengan kata lain, adanya globalisasi yang ditunjang dengan semakin pesatnya ilmu pengetahuan dan teknologi menjadikan negara tanpa batas, waktu dan jarak.

Isu demokratisasi, hak asasi manusia, lingkungan hidup dan keterbukaan yang semula diterima secara ekstra hati-hati dengan alasan perbedaan budaya dan stabilitas, namun pada akhirnya diterima sebagai bagian dari kebudayaan masyarakat. Hal ini akan menyebabkan terjadinya perubahan perilaku masyarakat. Perubahan-perubahan akibat isu global tersebut, di satu sisi akan mengarah pada tingkat perbaikan kualitas kehidupan, dan di sisi lain akan menyebabkan semakin tingginya bentuk gangguan kamtibmas dan tantangan baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

Keadaan demikian akan menyebabkan tuntutan-tuntutan, berupa perubahan-perubahan pada berbagai bidang institusi pemerintah dan kenegaraan, termasuk di dalamnya institusi kepolisian, yang harus memperhatikan ketanggapannya mengantisipasi berbagai perkembangan secara profesional dan proporsional.

5.5.2. Kecenderungan Regional

Kegiatan ekonomi dunia cenderung akan bergeser dari kawasan Samudera Atlantik ke kawasan Samudera Pasifik. Di satu sisi akan membuka peluang bagi bangsa-bangsa Asia Pasifik untuk meningkatkan kemakmuran negara masing-masing, tetapi di sisi lain, perlu meningkatkan kewaspadaan terhadap kemungkinan terjadinya konflik ekonomi dan politik karena benturan kepentingan banyak negara.

Berbagai benturan kepentingan tersebut antara lain; pertama, disebabkan karena secara geografis wilayah Asia Tenggara dan Asia Timur berbeda-beda dan dimanifestasikan pada pandangan geopolitik dan geostrategik yang berbeda-beda pula. Kedua, tidak adanya keseimbangan jumlah penduduk yang sangat besar dengan jumlah sumber daya alam di masing-masing negara, sehingga meningkatkan kerawanan kejahatan di kawasan itu. Ketiga, kemajemukan ideologi yang dianut oleh negara-negara di kawasan Asia Tenggara dan Asia Pasifik menimbulkan perbedaan pandangan dan kepentingan yang akibatnya dapat memucak pada persengketaan antar negara di kawasan masing-masing; dan keempat, kemajemukan kelompok etnis dapat menimbulkan perbedaan pandangan atas berbagai masalah yang bisa berkembang menjadi sentimen-sentimen rasial, dan secara berlanjut dapat berakibat pada bentuk disintegrasi nasional masing-masing negara, yang tidak mustahil akan semakin peka dan mudah terpengaruh oleh warna-warna polarisasi kekuatan dunia.

Dalam konteks pergaulan masyarakat dan negara secara regional inilah tidak dapat dihindarkan keadaan perkembangan suatu negara dalam wilayah regional dan sangat besar mempengaruhi negara lainnya, sehingga perbedaan-perbedaan geostrategis dan geopolitis, ideologi, etnis, akan semakin dipertajam dengan adanya perbedaan sumber daya ekonomi dan sumber daya alam. Hal ini akan menyebabkan tingkat konflik semakin tinggi baik kualitas maupun kuantitas; dan gangguan kamtibmas semakin besar pula.

Namun di sisi lain nilai-nilai universalisme seperti demokratisasi, hak asasi manusia, lingkungan hidup dan keterbukaan memberikan nuansa baru bagi terwujudnya kerjasama serasi antar negara, dan keadaan demikian mempengaruhi suatu negara dengan negara lain dalam kawasan regional, termasuk mempengaruhi keadaan dalam negeri Indonesia.

5.5.3. Kecenderungan Nasional

Mencermati perkembangan Indonesia yang tengah mengalami krisis moneter, ekonomi dan politik yang memuncak pada bentuk krisis kepercayaan terhadap pemerintah, secara substansial disebabkan adanya ketidakseimbangan antara pembangunan politik dan hukum dibandingkan dengan pembangunan ekonomi. Pokok permasalahannya yaitu mekanisme dan dinamika pengambilan keputusan yang tidak transparan karena berbagai faktor. Pengambilan keputusan yang kurang transparan dan memusat pada

eksekutif menyebabkan masyarakat enggan melakukan kontrol yang akhirnya bermuara pada sikap apatis. Keadaan ini kemudian membuahkan distorsi fungsi dan sistem sehingga melahirkan berbagai krisis yang berlanjut menjadi krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Keadaan krisis ekonomi yang berkepanjangan mengakibatkan meningkatnya harga bahan pokok, yang menjadi beban berat golongan masyarakat bawah, sehingga keadaan ini dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok tertentu yang mengakibatkan timbulnya kerawanan dan gangguan kamtibmas.

Dalam era reformasi di beberapa wilayah timbul gejolak unjuk rasa yang melakukan tuntutan-tuntutan yang cenderung sporadis, melanggar hukum, serta mengarah pada anarkisme, dan pada akhirnya apabila tidak terkendali akan merapuhkan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.

Demokratisasi yang melanda Indonesia akhir-akhir ini juga menimbulkan tuntutan masyarakat akan tumbuhnya pemerataan pembangunan di berbagai daerah. Tuntutan tersebut sering ditafsirkan pada berbagai kelompok di daerah sebagai tumbuhnya solidaritas kedaerahan, sehingga memunculkan nilai-nilai primordialisme baru, yang semestinya tidak muncul dalam konteks pembangunan negara moderen. Kecenderungan ini dapat memunculkan gangguan kamtibmas.

Perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi membawa dampak semakin tingginya kemampuan manusia akan penggunaan teknologi. Keadaan demikian di satu sisi mempertinggi kualitas sumber daya, namun di sisi lain munculnya jenis-jenis kejahatan yang cukup canggih, dan munculnya kejahatan-kejahatan “kerah putih” dan berdimensi baru.

Namun demikian, maraknya berbagai tuntutan masyarakat untuk pembenahan di segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, terutama pembenahan di bidang ekonomi, politik dan hukum telah membuka alam pikiran rasional bangsa, agar terwujud suatu kehidupan harmonis yang demokratis berdasarkan hukum. Tuntutan reformasi baik secara substansial maupun struktural bertujuan mendudukkan fungsi-fungsi pemerintahan negara, termasuk di dalamnya tuntutan mendudukkan Kepolisian pada posisi yang sebenarnya.

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai institusi publik, terus mengadakan perubahan-perubahan dalam dirinya agar memenuhi tuntutan masyarakat dan mengikuti perkembangan keadaan menuju Indonesia baru, yakni perubahan ke arah tumbuhnya Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mandiri, profesional, efektif dan efisien, secara moderen kehidupan harmonis yang demokratis berdasarkan hukum. Tuntutan reformasi baik secara substansial maupun struktural bertujuan mendudukkan fungsi-fungsi pemerintahan negara, termasuk di dalamnya tuntutan mendudukkan Kepolisian pada posisi yang sebenarnya.

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai institusi publik, terus mengadakan perubahan-perubahan dalam dirinya agar memenuhi tuntutan masyarakat dan mengikuti perkembangan keadaan menuju Indonesia baru, yakni perubahan ke arah tumbuhnya Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mandiri, profesional, efektif dan efisien, secara moderen.

5.6. Hubungan Kepolisian Dengan Kejaksaan

Dalam negara demokrasi hubungan Polisi dan Jaksa yang saling bertentangan itu terjadi dalam sistem Peradilan Pidana atau *Criminal Justice System* (CJS) yang menempatkan posisi polisi dan jaksa dalam kesetaraan. Pertentangan polisi dan jaksa itu secara sangat mendasar, intensitasnya sangat ditentukan oleh posisi polisi dan kejaksaan dalam CJS-nya.³⁷

Ada beberapa negara yang menganut sistem, jaksa itu merupakan jenjang karier polisi. Dalam arti jaksa di samping direkrut dari para sarjana hukum, juga direkrut dari polisi-polisi terbaik. Bahkan pendidikan jaksa dan seleksinya disatukan dengan lembaga kepolisian.

Ada lagi model, karena merekrut jaksa mahal, maka jaksa tidak usah terlalu banyak, cukup dikota-kota besar, dimana problema yang timbul dan berkembang memang memerlukan pakar hukum yang handal. Sedangkan di tempat lainnya tugas jaksa dirangkap oleh kepala polisi setempat atau polisi-polisi senior yang dianggap cukup mengemban tugas sebagai jaksa. Jadi di negara yang menganut paham ini, polisi-polisi senior juga memiliki kualitas

³⁷ Kunarto, *Batu Sandungan*, Cita Manunggal, Jakarta, 1999, hlm. 105.

jaksa persyaratan dan pengangkatannya yang dilakukan oleh menteri kehakiman.³⁸

Selain itu juga terjadi perbedaan dari peran jaksa di kota dan di desa. Jaksa di desa membagi peran penyelidikan dengan polisi. Perkara yang penuntutannya tidak terlalu rumit dari awal sampai penuntutannya tuntas dilakukan oleh polisi. Sedangkan untuk perkara-perkara berat dari awal sampai selesai ditangani oleh jaksa.³⁹

Studi PBB tentang hubungan jaksa-polisi selanjutnya mengemukakan hasil temuan kriteria seleksi penuntut umum sangat berbeda-beda dari negara yang satu dengan yang lainnya, akan tetapi hal tersebut banyak tergantung pada persoalan apakah dalam penuntutan polisi adalah bagian dari kejaksaan atau bukan. Dari 54 negara yang memberikan jawaban, 31 mengharuskan gelar Sarjana Hukum untuk semua Penuntut. Enam negara tidak mengharuskan gelar Sarjana Hukum dan di 13 negara persyaratan untuk gelar itu tergantung pada persoalan apakah yang bertugas adalah jaksa-jaksa Kepolisian. Lima negara tidak merinci apakah suatu gelar Sarjana Hukum diharuskan bagi para Penuntut Umumnya.⁴⁰

Untuk penuntut umum dari kepolisian, maksudnya penuntut umum yang diambil dari polisi, jawaban-jawaban yang diberikan tentang persyaratan

³⁸ *Ibid*,

³⁹ *Ibid*,

⁴⁰ *Ibid*,

penerimaan meliputi pengalaman penyelidikan kejahatan; sikap obyektif yang didasari rasa keadilan dan tidak memihak, pengetahuan tentang hukum pidana, pembuktian dan prosedur kerja serta, penguasaan bahasa. Ada juga ketentuan tentang minimum lamanya masa dinas dalam kepolisian biasanya setelah 10 tahun berdinas merupakan syarat utama di beberapa negara.

Diantara persyaratan pendidikan yang paling tinggi adalah persyaratan yang mengharuskan penuntut dari kepolisian mempunyai gelar Universitas dan negara lain mempersyaratkan hanya kepala Polisi Distrik (kabupaten) yang mempunyai gelar Sarjana Hukum yang boleh bertindak sebagai penuntut. Sebaliknya, di satu negara, semua perwira polisi senior adalah penuntut umum.⁴¹

Sebagian besar dari negara-negara mempersyaratkan para penuntut umum harus mempunyai gelar Sarjana Hukum. Di negara yang lain persyaratan pengalaman melakukan penuntutan diwajibkan ditambah pengalaman seperti kursus-kursus, pengalaman dan wawancara-wawancara, baik sendiri-sendiri ataupun bersama-sama. Lama pengalaman yang dituntut sangat berbeda-beda, dan sering tergantung dari jabatan yang dilamar, selama-lamanya 15 tahun. Sedangkan kursus spesifik penuntutan lamanya lima tahun dengan ujian-ujian tertulis dan lisan; kursus awal 2 tahun, diwajibkan membuat disertasi disusul dengan ujian akhir di Lembaga Pendidikan Magister (setingkat S2), kursus dengan dua tahun (bekerja sambil

⁴¹ *Ibid*

belajar); serta diwajibkan mengikuti berbagai seminar kejaksaan nasional. dipersyaratkan kewarganegaraan dari negara yang bersangkutan disertai kelakuan baik secara khusus disebut oleh beberapa negara. Sebagian negara menyebutnya batas-batas umur, dengan minimum 24 atau 25 dan maksimum 35 atau 45, tidak ada catatan kejahatan dan menguasai keterampilan bahasa asing tertentu.

Di samping perwira polisi dan para pemegang gelar Sarjana Hukum, orang lain yang dapat diterima untuk menjadi penuntut umum meliputi karyawan/pegawai pemerintah; dan dinyatakan lulus dari ujian yang dilaksanakan oleh instansi peradilan. Beberapa negara menyebutkan perbedaan pedesaan dan perkotaan; misalnya suatu minimum gelar Sarjana Hukum atau ilmu sosial, disyaratkan bagi calon Penuntut Umum diperkotaan sedangkan di daerah pedesaan kemampuan membaca dan menulis dan sedikit pengetahuan tentang hukum sudah dianggap cukup. Dilaporkan pula adanya pengecualian bahwa di beberapa daerah terpencil polisi bertindak sekaligus sebagai Penuntut umum; sedangkan di propinsi-propinsi yang jauh, personil Kejaksaan yang tidak berpendidikan hukum dapat dipekerjakan untuk menuntut pelanggaran-pelanggaran ringan.

Mengenai pendidikan Penuntut umum kadang-kadang sulit untuk membedakan apakah informasi yang diberikan merupakan pendidikan awal saja atau pendidikan berkelanjutan. Jawaban-jawaban menggambarkan bahwa pendidikan awal itu meliputi; pekerjaan awal praktek di kantor kejaksaan, teori dan praktek kegiatan hakim; Penuntut Umum untuk polisi; pendidikan di

akademi; pelajaran manajemen tiga hari untuk sersan dan dua minggu untuk Penuntut Umum; 6 minggu pelajaran Pejabat Penuntut Umum ; 8 sampai 9 minggu pelajaran teori; 4 bulan pelajaran latihan daya fisik dan mental maupun Hukum; dan 10 bulan kriminologi dan Peradilan Pidana disusul dengan 10 bulan praktek membantu Penuntut Umum Senior, lalu enam bulan praktek bi bawah bimbingan Jaksa Senior, dan pelajaran-pelajaran wajib tambahan selama 5 tahun pertama. Di satu negara, pendidikan sangat bervariasi sesuai dengan aturan setempat biasanya terdiri dari dua minggu pelajaran sebagai Pengacara Peradilan dan 9 minggu pelajaran pengantar; di negara yang lain pendidikan tidak terorganisasi; dan di negara lain lagi, masih dalam tahap perencanaan.⁴²

Sebagian besar dari negara, memberikan deskripsi tentang program-program pendidikan mereka yang berlanjut, dan 6 negara memberikan jawaban bahwa mereka tidak mempunyai program pendidikan tertentu sebagai tambahan dari pada pendidikan yang ada, program-program tersebut menggambarkan terbukanya berbagai kesempatan penelitian bagi para Penuntut Umum. Sebagai contoh disatu negara terdapat dua kursus yang berbeda untuk para Penuntut Umum; tujuan dari kursus pendidikan umum 20 hari tersebut untuk para Penuntut Umum dengan tiga tahun masa dinas, adalah untuk memberikan pendidikan pengembangan budaya penuntutan dan untuk memberikan teknik-teknik dasar maupun pengetahuan yang relevan dengan pekerjaan Penuntut Umum yang berkisar dari proses penyelidikan

⁴² *Ibid*

sampai pelaksanaan penuntutan; termasuk pendidikan dasar Pembantu Penuntut Umum. Segera setelah mereka diangkat, diberikan mereka teknik-teknik utama maupun pengetahuan yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas mereka sebagai Pembantu Penuntut Umum. Ini dicapai melalui ceramah-ceramah dan *workshop* yang diberikan oleh para praktisi, para ahli dan para instruktur berpengalaman.

Tentang tugas-tugas dari para Penuntut Umum, di negara-negara dimana Penuntut Umum melakukan penyidikan kasus kejahatan, negara-negara yang disurvei diminta untuk merinci kira-kira berapa persen dari waktu Penuntut Umum dialokasikan untuk penyidikan yang dibedakan dari pekerjaan penuntutan. Apabila diperinci, jumlah waktu yang dihabiskan untuk melakukan penyidikan, bervariasi antara 10 persen sampai maksimum sampai 70.4 persen di Ibukota satu Negara. Komentar-komentar tentang pelaksanaan penyidikan dan peran Penuntut Umum dalam Penyelidikan meliputi kegiatan sebagai berikut :

- a. Melaksanakan pengawasan dan sebagai penasehat.
- b. Mengkoordinasikan, mengawasi dan melakukan supervisi penyidikan yang dilakukan polisi bagian kejahatan.
- c. Mengawasi proses penyidikan dan Polisi berada di bawah perintahnya.
- d. Mengawasi penyidikan yang dilakukan oleh Milisi.
- e. Dapat meminta dilakukan penyidikan khusus.
- f. Dapat merekomendasikan kepada Hakim untuk memeriksa.
- g. Melakukan pemeriksaan magistrat.
- h. Dapat melakukan pemeriksaan atas pengahasutan.
- i. Melakukan pemeriksaan atas tanggung jawab Polisi, pemeriksaan atas peradilan Polisi;
- j. Setelah magistrat melakukan penyidikan sampai satu tahu, lalu diserahkan guna pemeriksaan oleh Hakim.

k. Penyidikan atas penghasutan terhadap Hakim, Penuntut Umum atau penduduk biasa, pada kebanyakan kasus dilakukan hanya oleh Polisi.⁴³

Dari aspek-aspek yang dikemukakan pada hasil survai PBB itu dapat ditarik satu kesimpulan bahwa hubungan polisi-jaksa itu dapat ditarik satu bentangan spektrum hubungan, dari mulai yang paling mesra sampai yang bermusuhan. Penentu dari tingkat hubungan itu adalah :

1. aturan permainan yang ada disatu negara;
2. sejarah hubungan yang kadang mengandung memori kemesraan atau bahkan permusuhan;
3. pengertian dari masing-masing pejabat tentang peran dan fungsinya masing-masing dan seberapa jauh mereka saling menghormati atau menaruh respek atas peran dan fungsi masing-masing itu;
4. hubungan pribadi yang terbina dari pada pergaulan dalam keseharian.⁴⁴

5.6.1. Hubungan Polisi dan Jaksa Dalam Penegakan Hukum

Hubungan Kepolisian dan Kejaksaan dalam penegakan hukum tidak lepas dari pengaruh sejarah masa lalu, karena pada jaman penjajahan sewaktu Hukum Acara Pidana berdasarkan pada HIR yang kemudian dirubah menjadi RIB pada 17 Desember 1945, secara jelas dinyatakan bahwa polisi adalah pembantu jaksa. Disana tidak ada alasan bagi polisi untuk menentang Jaksa.

RIB itu berlaku cukup lama, karena baru diganti pada 31 Desember 1981

⁴³ *Ibid*,

⁴⁴ *Ibid*,

dengan diberlakukannya KUHAP berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981.

Dalam periode yang lama itu sejarah hubungan polisi-jaksa pada umumnya baik. Hubungan kurang baik pada umumnya bersifat kasuistis-perorangan. Namun karena kasus perorangan ini hari demi hari semakin banyak lalu menggugah kesetiakawanan korps (*esprit de corps*) yang mengental. Seolah-olah berkata bahwa; pengertian pembantu jaksa itu telah dieksploitasi dan dinikmati oleh kejaksaan dengan menindas dan menyuruh-nyuruh polisi seenaknya.

Pada zaman penjajahan Belanda struktur pengorganisasian, pendidikan maupun implementasi penegak hukum, memang telah dikonstruksikan polisi itu membantu dan memenuhi kebutuhan jaksa. Model hirarki antar instansional pada jaman merdeka dianggap tidak pantas lagi. Awal perselisihan jaksa dan polisi bermula dari tidak saling menyukai, tidak saling simpati, secara tertutup atau berusaha ditutup-tutup, mulai merebak. Di pihak kejaksaan sendiri bukan tidak berusaha mendekat. Namun ikatan korps yang selama ini merasa lebih superior dari polisi, mungkin merasa tidak enak juga kalau terlalu merendah.

Petinggi Polri dan Kejaksaan menyadari penuh hal ini, dan upaya-upaya untuk menghilangkannya pernah dirintis pada saat Kombespol Sosro Danoekoesoemo diposisikan sebagai Pejabat Tinggi di Kejaksaan yang lalu perselisihan Jaksa dengan Polisi berkurang. Pernah ada desas-desus Jendral Hoengeng akan dijadikan Jaksa Agung situasi makin tegang dan lalu batal.

Pengintegrasian pernah diupayakan dengan mendidik jaksa di PTIK ad 2 orang angkatan. Diangkatan IX Rajawali 16 orang dan Angkatan X, cuma 25 orang. Kenyataan ini menunjukkan lulusan sarjana muda Ilmu Kepolisian itu disana digencet habis yang sampai akhir tugas hanya 1 orang yang dapat menjadi Kajari pinggiran, sedang yang membelot tetap Polri ada beberapa yang menjadi Mayor Jendral dan paling rendah Kolonel.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertikaian atau perselisihan Polisi dan Jaksa itu memang melegenda, mewarnai seluruh kerjasama di masa Indonesia merdeka, yang seharusnya mereka itu menyatu dalam kerjasama yang harus harmonis.

Perselisihan Jaksa dan Polisi secara spesifik dalam memperebutkan “bunga kota”, selalu terjadi antara polisi dan jaksa, yang juga biasa disebut dengan “bunga kota”, itu berubah bentuk berupa “rejeki”. Atau lebih jelas “fulus” – perkara apapun bisa dan selalu dihantam habis polisi duluan. sehingga semua perkara yang naik ke Jaksa tinggal tulang-tulang saja. Masalah seperti ini tidak terlalu menonjol sewaktu masa orde lama. Karena kejahatan lebih banyak susahnyanya untuk ditangani. Tetapi masalah ini menjadi besar ketika yang harus diperebutkan menjadi nyata dan manis-manis. Masa pembangunan orde barulah yang membawa konflik yang tertutupi itu menajam.

Di setiap pembuatan undang-undang yang terdapat perhatian kewenangan Polri dan Jaksa, selalu terjadi argumen yang seru dan biasanya solusi jalan tengah diambil, yang akhirnya tidak memecahkan masalah dan

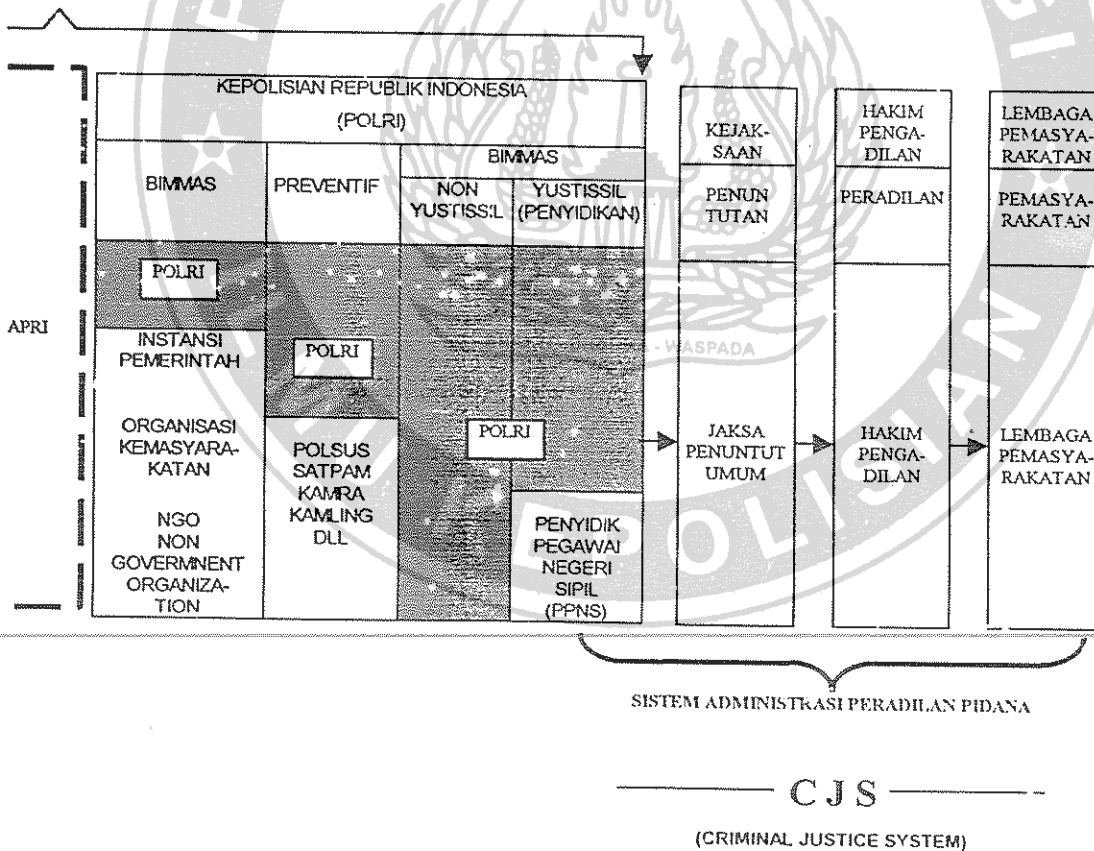
justru mengembangkan ketegangan yang semakin menajam, khususnya dijamin orde baru.

Lahirnya Undang-Undang Nomor. 8 Tahun 1981, mewardahi aspirasi Polri bahwa polisi dan jaksa dalam posisi kesetaraan. Tetapi dengan demikian justru seperti menempatkan sepasang harimau jantan di satu kandang yang setiap ada sasaran keduanya siap saling menerkam.

Secara skematis kekisruhan Polisi – Jaksa itu secara skematis digambarkan oleh Soetjipto dalam 3 bagian sebagai berikut :

Gambar 5

POLRI Sebagai Bagian INTEGRAL ABRI dan CJS



CJS

(CRIMINAL JUSTICE SYSTEM)

Dalam pelaksanaan tugas sebagai bagian dari CJS maka Polri mempunyai tugas melakukan tindakan represif yang dilandasi asas legalitas seperti yang diatur dalam UU No.2 Tahun 2002 jo UU No.8 Tahun 1981. Tindakan represif itu terbagi dalam: (1) Tindakan non justisial dan (2) Tindakan justisial-penyidikan dimana Polri bertindak sebagai penyidik utama dan dalam beberapa hal tertentu penyidikan dapat dilakukan oleh PPNS tertentu dibawah kontrol/supervisi Polri, yang apabila sudah diberkas rapi diajukan kepada jaksa untuk dilakukan penuntutan-peradilan dan pemasyarakatan.

Gambar 6

**Perbandingan HIR < KUHP
(Khususnya Pasal 284)**

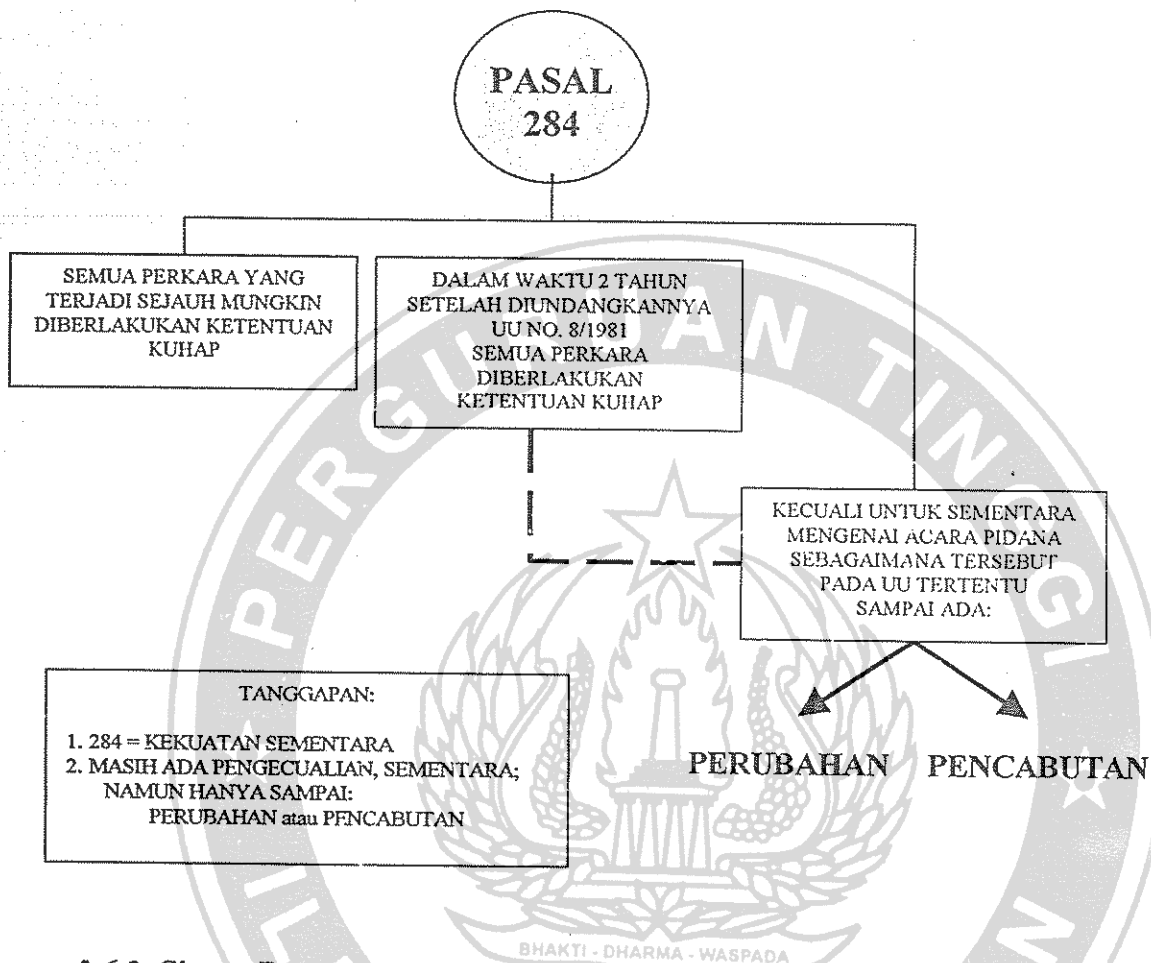
		POLISI		JAKSA		HAKIM PENGADILAN	LEMBAGA PEMASYARA- KATAN
1848	HIR	OPSPORING	NASPORING	PENUNTUTAN	PERADILAN	PERADILAN	PEMASYARA- KATAN
1981	UHAP	PENYIDIKAN		PENUNTUTAN	PERADILAN	PERADILAN	PEMASYARA- KATAN
		POLRI		JAKSA	HAKIM PENGADILAN	HAKIM PENGADILAN	LEMBAGA PEMASYARA- KATAN
		SEMUA TINDAK TINDAK PIDANA KECUALINYA, TERMASUK TINDAK PIDANA KHUSUS YANG JAKSA MASIH BOLEH MENYIDIKNYA SESUAI Ps.284		Ps. 284: JAKSA MASIH PENYIDIK UTK TIDAK PIDANA KHUSUS: 1. KORUPSI 2. SUBVERSI 3. EKONOMI 4.	PENUNTUT UMUM UNTUK SEMUA TINDAK PIDANA	UNTUK SEMUA TINDAK PIDANA	

KAVELING POLRI AKAN MENJADI UTUH
PENUH SANGAT TERGANTUNG PADA
KEMAMPUAN POLRI!!!!

Dalam hal penyidikan oleh Polri perlu disimak perbandingan antara HIR dan KUHP (khusus Pasal 284 KUHP), yang jika digambarkan secara skematis melahirkan gambaran pada bagan 2 itu. Khusus terkait dengan wewenang kejaksaan, pada HIR cukup jelas bahwa penyidikan oleh Polri dan jaksa melakukan penyidikan lanjutan (*naspooring*) bila perlu, lalu penuntutan. Sedang dalam KUHP, penyidikan semuanya oleh Polri. Jaksa tinggal mengembalikan BAP pada Polri kalau perlu penyidikan tambahan. Tetapi pasal 284 itu menjadi cukup kontroversial karena jaksa dapat melakukan penyidikan bahkan dari tingkat awal untuk Tindak Pidana Khusus (korupsi-subversi-ekonomi dan bahkan kejahatan-kejahatan tertentu). Posisi seperti itu dalam pengertian awam; bersifat kesementaraan sampai Polri mempunyai cukup kemampuan menangani sendiri. Dulunya kesementaraan itu diperlukan waktu 2 tahun. Tetapi nyatanya 18 tahun berlaku kondisi tidak berubah. Jenderal Soetjipno menekankan bahwa terhapusnya kesementaraan itu bergantung pada kemampuan-keberdayaan-dan ketangguhan Polri. Artinya kalau POLRI benar "*mrantasi gawe*", otomatis kejaksaan tidak akan banyak operasional menyidik. Pemikiran Jenderal Soetjipno itu tertuang pada gambar 7 seperti berikut:

Gambar 7

Kekuatan Sementara Pasal 284 KUHP



5.6.2. Sistem Pertanggungjawaban dan Pengawasan Kepolisian Negara

Republik Indonesia

Sistem pertanggungjawaban dimaksudkan untuk mencegah tindakan-tindakan penyimpangan atau kesewenang-wenangan polisi dalam melaksanakan fungsinya. Fungsi polisi adalah menjalankan kontrol sosial dalam masyarakat baik *preventif* maupun *represif* yang dalam tradisi Perancis

disebut dengan nama *la police administration*.⁴⁵ Dalam rangka pertanggungjawaban kepolisian dengan melembagakan suatu sistem pedoman pengendalian administratif yang efektif dan efisien. Hal ini dapat dicapai dengan banyak cara antara lain kesetiaan kepada prinsip-prinsip manajemen, menentukan wewenang dan tanggungjawab, menetapkan pertanggungjawaban, memperketat pengawasan, kepemimpinan dan spesifikasi arah organisasi.

Untuk memastikan adanya pedoman dan pengendalian administratif, pimpinan Kepolisian harus menyusun suatu sistem perintah formal yang terdiri dari perintah lisan dan tertulis.⁴⁶ Sistem lisan terdiri dari konferensi dari briefing staf yang berlangsung di semua tingkat organisasi. Sistem perintah tertulis menentukan tujuan, kebijakan, menetapkan prosedur dan menguraikan hukum dan peraturan organisasi. Bersama dengan itu diberikan pedoman bagi semua petugas polisi sekaligus menyediakan sarana untuk mewujudkan tanggungjawab.

Sementara kebutuhan akan perintah tertulis secara umum sangat dirasakan, masih ada satu sisi yang gelap dari konsep-konsep kebijakan, prosedur dan peraturan ketika diterapkan secara nyata dalam tata organisasi. Kekacauan berawal dari tentang pengertian berbagai peristilahan sampai pada perau nyata dari pedoman organisasi semacam itu. Tanpa pemahaman yang

⁴⁵ Satjipto Raharjo *Polisi Sipil, Op Cit*, hlm.28

⁴⁶ Wilson, O.W dan R.C. McLaren, *Police Administration*, McGraw-Hill, New York, 1977, hlm. 136.

jelas tentang konsep-konsep ini tidak akan ada kemampuan untuk dapat mengarahkan dan mengendalikan.

Klarifikasi peristilahan merupakan langkah awal yang harus diambil dalam menggambarkan dinamika sistem perintah tertulis. Sewaktu seorang anggota organisasi mungkin memiliki: "pemahaman intuitif tentang "kebijakan", "prosedur" dan "peraturan", kesulitan muncul ketika seseorang berusaha untuk menyampaikan perbedaan antara konsep-konsep tersebut.⁴⁷

Kesalahpahaman di tingkat dasar ini secara sistematis akan membawa kepada permasalahan yang lebih rumit, ketika perintah tertulis diberlakukan oleh organisasi. Kebijakan merupakan pembentuk sikap dalam arti kebijakan mengarahkan personil polisi bagaimana harus berpikir dalam menjalankan tugas mereka.⁴⁸

Suatu kebijakan *bukan* merupakan suatu pernyataan tentang apa yang harus dilakukan dalam situasi khusus. Tetapi, kebijakan merupakan pernyataan prinsip-prinsip pedoman yang harus diikuti dalam kegiatan-kegiatan yang diarahkan kepada pencapaian tujuan Kepolisian.

Kebijakan dirumuskan dengan menganalisa sasaran didasarkan pada etika dan pengalaman Kepolisian, keinginan masyarakat, dan mandat hukum. Kebijakan disampaikan untuk memberitahu masyarakat dan personil

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ Hoy, V.L. *Research and Planning*, In B. Crime (ed), *Local Government Police Management*, International City Management Association, Washington, 1982, hlm. 301.

Kepolisian tentang prinsip-prinsip yang harus dipatuhi dalam penampilan fungsi penegakan hukum.⁴⁹

Suatu metode pelaksanaan operasi atau suatu acara melakukan serangkaian tindakan. Prosedur berbeda dari kebijakan dalam hal prosedur mengarahkan tindakan dalam situasi khusus untuk melakukan tugas khusus dalam garis-garis pedoman kebijakan. Baik kebijakan maupun prosedur berorientasi pada sasaran. Meskipun begitu kebijakan menentukan batas-batas tindakan sementara prosedur mengarahkan reaksi dalam batas-batas tersebut.⁵⁰

Seperti dinyatakan lebih awal, kebijakan adalah “pembentuk sikap” dan menuntun penilaian; peraturan adalah “pembentuk perilaku” dan mengatur perilaku.⁵¹ Suatu perintah tertulis berkenaan dengan kebijakan dan prosedur tetap, operasi kepolisian secara umum diperlukan untuk masa depan. Ketertiban umum adalah media tempat untuk memperkenalkan prosedur, kebijakan, dan/atau peraturan tentang masalah tertentu kepada anggota organisasi. Perintah tertulis adalah suatu istilah umum yang secara kolektif digunakan untuk menggambarkan kebijakan, prosedur, tata tertib dan peraturan, perintah, dan memorandum dalam pelaksanaan fungsi kepolisian⁵²

⁴⁹ Anonimus, *Departemental Police and Procedure*, Los Angeles Police Departmnet (LAPD), 1982, hlm. 24.

⁵⁰ Carter, D.L dan D.K. Dearth, *An Assesment of the Mission, Texas Police Departement, Unpublished Conculatation's Report*, 1984, hlm. 10.

⁵¹ *Ibid*

⁵² Anonimus, *Standards for Law Enforcement*, Fairfax, VA: Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies, 1984, hlm. 21.

Buku pedoman kepolisian adalah penggabungan semua kebijakan, prosedur dan peraturan kepolisian ke dalam satu buku sumber. Istilah “Prosedur Standar Operasi “ (PSO) sering digunakan yang sama artinya dengan Buku Pedoman Kepolisian.

Seperti dapat dilihat, ada perbedaan-perbedaan penting antara konsep-konsep ini yang harus dipahami agar dapat mengoptimalkan pengaruh konsep-konsep tersebut dalam operasi organisasi. Menurut Couper, “kemampuan instansi Kepolisian untuk melaksanakan fungsinya secara baik berdasarkan pada kemampuan untuk mendefinisikan dan memahami sasaran tindakannya (dan) untuk menterjemahkan sasaran-sasaran tersebut kedalam kebijakan dan prosedur operasional yang tepat”.⁵³ Untuk mencapai hal ini harus ada kejelasan mengenai apa itu perintah dan peran perintah tersebut dalam organisasi.

Kebijakan suatu Departemen Kepolisian menunjukkan posisi polisi dalam berbagai permasalahan besar dan pada saat yang bersamaan memberikan serangkaian standar kepada Instansi Kepolisian yang dapat diminta pertanggungjawabannya. Kebijakan merupakan alat pemimpin yang mempermudah organisasi dalam mengarahkan tindakan dan keputusan tentang orang-orang dalam organisasi tersebut. Sebagai akibat dari kebutuhan untuk mengarahkan dan memberikan pertanggungjawaban ini.

⁵³ Couper D.C, *How to Rate Your Local Police*, Police Executive Research Forum, 1983, hlm. 13.

“kebijakan bersifat antisipatif (dalam hal) kebijakan berusaha menuntun kemungkinan-kemungkinan tindakan dan keputusan”.⁵⁴

Banyak lembaga Kepolisian tidak memiliki kebijakan tertulis yang mengatur operasi-operasi dasar. Akan tetapi walaupun berbagai tugas itu memiliki sejarah tertulis- kadang suatu warisan- surat-surat dari Kepala Polisi, memorandum dan sebagainya. Dokumen semacam ini dapat berfungsi sebagai kebijakan meskipun dokumen tersebut tidak tertulis atau tersimpan dalam satu tempat. Walau andainya kebijakan tertulis benar-benar ada sekalipun, kebijakan tersebut seringkali tidak diperbaiki, tidak efektif dan bahkan sering membahayakan organisasi.⁵⁵

Kebijakan, dalam praktek, sering ditentukan oleh petugas di jalan seperti pemakaian diskresi ketika melakukan penangkapan atau cara petugas menangani gelandangan. Tiga masalah muncul dari situasi ini. “Pertama, tindakan ini merupakan suatu proses pembuatan kebijakan yang tersembunyi, tanpa ada tinjauan terbuka. Kedua, tindakan ini menghasilkan kebijakan yang tidak konsisten, karena tidak ada yang dapat memastikan keseragaman di antara banyak petugas polisi”.⁵⁶ Ketiga, pengambilan kebijakan tersebut bersifat reaktif, bukan hasil dari perintah organisasi yang terencana. Suatu proses formal untuk mengembangkan prosedur dan metode pelaksanaan yang

⁵⁴ Hudzik . J dan G. Corner, *Planning in Criminal Justice Organization and System*, MacMillan Publishing Company, New York, 1983, hlm.128.

⁵⁵ Wilson J.Q, In W.C. Terry (ed), *Policing Society*, Jonh Wille & Son, New York, 1985, hlm. 128.

⁵⁶ Walker, S, *The Police in America*, Megraw-Hill, New York, 1983, hlm.,70.

seragam merupakan suatu kebutuhan dalam menjaga pengendalian organisasi.

Seperti yang dicatat oleh Goldstein bahwa:

“...terdapat kebutuhan prosedur yang nyata, dimana petugas secara perorangan dapat diberi petunjuk yang lebih terperinci untuk membantu...menentukan tindakan yang harus diambil untuk menangani situasi yang dihadapi (petugas) dalam melaksanakan wewenang luas yang ia miliki. Dipandang dari sisi yang berbeda, tantangannya adalah untuk merencanakan prosedur yang akan memungkinkan petugas polisi melaksanakan norma-norma yang akan diterima masyarakat, bukannya norma pribadi mereka, dalam melaksanakan diskresinya.”⁵⁷

Jadi, perintah “memberikan pemahaman yang jelas kepada pegawai tentang batas-batas dan pengharapan yang berhubungan dengan penampilan tugas mereka”.⁵⁸

Keberadaan kebijakan tertulis, seperti yang diucapkan seorang kepala polisi, akan memperkenalkan peran Instansi penegakan hukum dan menentukan sifat prosedur formal maupun perilaku petugas yang diharapkan. Misalnya, “gaya kegiatan polisi” seperti penjaga, layanan atau penegak hukum, pendekatannya kepada hubungan masyarakat; kekakuan dalam melaksanakannya peraturan lalu lintas; perlakuan Instansi dalam menanggapi telepon permintaan bantuan sosial (dibandingkan dengan telepon yang berhubungan dengan kejahatan); dan sikap petugas, semua akan tercermin dalam perspektif kebijakan komandan.⁵⁹

⁵⁷ Goldstein, H, *Police Policy Formulation: A Proposal for Improving Police Performance*, In H.W. More (ed). *Critical Issues in Law Enforcement*. Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1972, hlm. 167.

⁵⁸ Anonimus, *op.cit*, hlm.12-13).

⁵⁹ *Ibid*,

Perintah tertulis penting dalam suatu organisasi kepolisian untuk mempertahankan pengendalian organisasi, tanggung jawab dan untuk memastikan pemenuhan begitu banyak syarat hukum. Kepolisian dapat beroperasi secara efisien (yaitu memanfaatkan sumber dayanya sebaik mungkin) dan lebih efektif (yaitu melaksanakan tugas-tugasnya dan mencapai sasaran dengan bertujuan hasil) dengan perintah tertulis. Pada tingkat lebih konseptual, perintah formal akan memberikan pengarahan kepada kepolisian mengembangkan pengharapan dan memberikan hasil yang dapat diukur sebagai alat untuk menentukan apakah kepolisian tersebut sudah melaksanakan tanggungjawab kepada penduduk yang layani.⁶⁰

Dalam menilai tujuan kebijakan, prosedur dan peraturan yang disebar luaskan secara resmi, ada tiga unsur yang sudah tersentuh dan membutuhkan perhatian khusus : (1) Pertimbangan organisasi dan administratif; (2) batas-batas tindakan deskresi; dan (3) masalah pertanggungjawaban institusi dan individu.

Meskipun kebijakan bukan merupakan pengganti tanggungjawab manajerial dalam pengangkatan pegawai, pelatihan dan kepemimpinan, kebijakan yang dikonsepsi dan dirumuskan dengan cepat dapat mencapai hal-hal sebagai berikut :

1. Memastikan tingkat konsisten tindakan yang lebih besar di tengah-tengah petugas polisi yang dihadapkan pada berbagai macam tugas.
2. Menjelaskan keputusan, perintah dan mandat yang diberikan kepada penegak hukum oleh badan legislatif dan pernyataan pengadilan.

⁶⁰ Carter, D.I. dan D.K. Dearth, *op.cit.* hlm. 15.

3. Mengembangkan dan menjelaskan prioritas fungsi-fungsi penegak hukum.
4. Mempertinggi pelatihan polisi dan memberikan panduan yang tetap kepada pegawai baru.
5. Memperkuat hubungan masyarakat.⁶¹

Kemungkinan untuk memastikan tingkat konsistensi tindakan yang lebih besar diantara petugas polisi meningkat ketika organisasi mempunyai buku pedoman kepolisian. Buku pedoman kepolisian menetapkan-melalui kebijakan, prosedur dan peraturan-filsafat manajemen Kepolisian. Buku tentang peran dan perilaku mereka dalam Instansi tersebut. Lebih khususnya, buku pedoman menentukan tanggungjawab masing-masing divisi, posisi dan pangkat. Oleh karena itu orang-orang yang mengisi posisi-posisi dalam organisasi tersebut mengetahui apa tanggungjawab mereka dan *kepada siapa* mereka harus lapor (rantai komando).

Tujuan administratif penting lainnya dari buku pedoman Kepolisian dengan jelas menentukan bagaimana setiap tugas organisasi harus dilaksanakan (*procedure*). Hal ini akan memastikan konsistensi karena itu tanggungjawab penampilan tugas, berfungsi sebagai suatu mekanisme untuk meminimalkan diskriminasi internal maupun eksternal, mendorong penuntasan tugas secara menyeluruh, memastikan tanggungjawab terhadap mandat hukum dan bertindak sebagai suatu mekanisme penting sebagai

⁶¹ Ananymous, Traffic Institute, *Policy and Administrative Control*, 2d Ed. Evanston, IL: Northwestern University, 1981, hlm. 1.

pengawasan organisasi.⁶²

Peraturan atau tata tertib yang menyertai kebijakan dan prosedur dalam buku pedoman menentukan tindakan yang boleh atau tidak boleh dilakukan dalam situasi khusus. Contohnya, jika seorang pegawai tidak mematuhi peraturan, secara umum akan diambil tindakan disipliner. Jadi, buku pedoman Kepolisian memberitahu seluruh anggota organisasi apa yang diharapkan dari mereka. Buku pedoman ini memberitahu mereka perilaku apa yang diamanatkan atau diijinkan dan konsekwensi dari penyimpangan. Melalui kebijakan, prosedur dan peraturan tertulis organisasi dapat memberikan pedoman kepada petugas, mengendalikan perilaku mereka dan memberikan pelayanan yang lebih efektif kepada masyarakat.

Pengawasan terhadap kopolisian dalam rangka penegakan hukum di Indonesia, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, yang dikenal dengan lembaga *pra peradilan* (kursif penulis) sebagaimana diatur dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 KUHAP. Pasal 77 menegaskan bahwa Pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus sesuai dengan ketentuan yang diatur dengan undang-undang ini tentang: (a) sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan; (b) ganti kerugian atau rehabilitasi.

⁶² Carter, D.L. *Hispanic Police Officer's Perception and External Discrimination*, Police Studies, Winter, 1986, hlm. 35.

bagi seseorang yang perkara pidanya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

5.6.3. Diskresi Kepolisian

Diskresi berasal dari kata-kata bahasa Inggris “discretion” yang diartikan sebagai kebijaksanaan, keleluasaan.⁶³ dapat didefinisikan sebagai “wewenang yang diberikan hukum untuk bertindak dalam situasi khusus sesuai dengan penilaian dan kata hati Instansi atau petugas itu sendiri”.⁶⁴ Cakupan diskresi polisi sudah dibuktikan kebenarannya dengan baik keputusan dan juga masalah-masalah yang berhubungan dengan batas-batas wewenang diskresi.⁶⁵

Diskresi polisi tidak dapat dihilangkan; dan tidak seharusnya dihilangkan. Tidak mungkin untuk menulis hukum, kebijakan, prosedur dan peraturan yang dapat mencakup begitu banyak situasi yang dihadapi petugas polisi. Diskresi merupakan suatu bagian integral dari peran polisi. Meskipun begitu, perintah tertulis dalam bentuk kebijakan dan prosedur menentukan batas-batas diskresi bagi para pengambil keputusan tanpa mengindahkan tingkatannya dalam organisasi bukunya menentukan keputusan yang harus diambil.⁶⁶ Peraturan atau tata tertib tertulis jelas merupakan pengecualian.

⁶³ John M.Echols, dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1981, hlm. 185

⁶⁴ Walker, S, *op cit*, hlm. 54.

⁶⁵ *Ibid*,

⁶⁶ Robbins, *The Administrative Proces*, Englewood Cliffs, NJ; Prentice-Hall, 1976, hlm. 40.

Secara umum, satu-satunya ruang bagi diskresi yang berkenaan dengan suatu peraturan adalah apakah peraturan tersebut sesuai dengan situasi tertentu atau tidak.⁶⁷

Seperti dicatat dalam the *Resource Manual on Policing Discretion dan Rulemaking*, “perintah tertulis... tidak seharusnya menghilangkan pemakaian diskresi oleh petugas polisi. Meskipun begitu, perintah tertulis harus menyusun dan menuntun tindakan-tindakan diskresi”.⁶⁸ Dari perspektif ini, perintah tertulis harus dipandang sebagai *diskresi yang terstruktur*.⁶⁹ Diskresi yang terstruktur dapat digolongkan sebagai keputusan yang terprogram atau keputusan yang tidak terprogram.⁷⁰

Keputusan yang terprogram merupakan keputusan tetap (contohnya perintah umum) yang digunakan untuk menuntun personil dalam penampilan dalam tugas rutin secara umum. Contohnya, prosedur penangkapan,, laporan tertulis polisi, operasi kendaraan darurat, kebijakan penegak peraturan lalu lintas, dan hubungan dengan media massa semuanya merupakan bidang yang memiliki model reaksi tegas yang bersifat umum, tetapi tetap ada ruang gerak untuk diskresi.

Keputusan yang tidak terprogram lebih menyerupai perintah khusus. Keputusan ini merupakan keputusan dengan tujuan khusus yang sering membutuhkan kreativitas dan penilaian dalam tingkat yang lebih besar.

⁶⁷ *Traffic Institute, op.cit*, hlm. 2.

⁶⁸ *I b i d*,

⁶⁹ Davis. KC, *Discretionary Justice*, Urbana, IL: University of Illinois Press., 1971, hlm.

⁷⁰ Robbins, *op.cit*, hlm. 38.

Meskipun masih ada batas-batas dalam perilaku personel, batas tersebut jauh lebih longgar sehingga mengizinkan lebih banyak pengambilan diskresi. Pembebasan sandera, penanganan kejadian-kejadian khusus, menghadapi bencana alam, dan penelitian program baru semua merupakan gambaran dari keputusan tidak terprogram.

Jadi, jika mengembangkan perintah tertulis, pimpinan harus lebih memahami masalah diskresi yang berhubungan dengan kegiatan yang diatur dan struktur yang memungkinkan diskresi diambil dalam suatu cara yang konsisten dengan hukum, etika, kebutuhan untuk mencapai tujuan dan filsafat organisasi.

5.6.4. Pertanggungjawaban Institusi dan Individu

Pada dasarnya pertanggungjawaban kepolisian dalam pembahasan ini adalah pertanggungjawaban institusi kepolisian termasuk pertanggungjawaban pemerintah setempat, dan petugas polisi perorangan.⁷¹

Pada tahun 1978 Mahkamah Agung Amerika Serikat memutuskan *Monell v. Department of Social Service* (426U.S.658,98.Ct.2018) bahwa bukan hanya perorangan tetapi kota praja juga dapat bertanggungjawab untuk perampasan hak-hak sipil. Secara khusus Mahkamah Agung menyatakan:

Badan-badan pemerintah setempat... dapat dituntut secara langsung berdasarkan Section 1983 untuk pembebasan moneter, pernyataan hak-hak hukum, atau keputusan dimana... tindakan yang dituduhkan adalah implementasi atau pelaksanaan suatu pernyataan kebijakan (menekankan penambahan), tata tertib, peraturan atau keputusan tidak konstitusional

⁷¹ del Carmen, In T. Barker and D. Carter (eds), *Police Deviance*, Cincinnati, Anderson Publishing Co., 1986, hlm. 33.

yang secara resmi digunakan dan diberlakukan oleh petugas badan tersebut.⁷²

Sebagai hasil dari putusan ini, polisi kota dapat dituntut jika eksekusi atau suatu kebijakan atau kebiasaan pemerintah mengakibatkan kerugian. Sama halnya, jika organisasi gagal dalam memanfaatkan kebijakan formal dan justru, mengandalkan “peraturan tak tertulis“, pernyataan pertanggungjawaban menjadi lebih rumit.

Pertama, “peraturan tidak tertulis” jika terus diandalkan, menjadi kebiasaan dan mungkin akan memiliki pengaruh yang sama seperti perintah tertulis. Masalah ini semakin diperumit oleh kenyataan bahwa lebih sulit untuk mempertahankan diri dari tuduhan terhadap kebiasaan tak tertulis. Selain itu, pemerintah setempat dapat dituduh melakukan percobaan kecerobohan besar jika mereka memperlihatkan suatu “kesengajaan melalaikan“ pelatihan dan pengawasan personilnya.⁷³ Istilah “pengawasan” mencakup adanya pedoman organisasi dan gambaran kebijakan, prosedur dan peraturan. Orang harus mempertimbangkan jika pejabat kota mengizinkan berlakunya suatu buku pedoman Kepolisian yang tidak memadai, hal ini merupakan puncak sikap kelalaian yang disengaja.

Petugas perorangan bisa juga menjadi terdakwa dalam tindakannya jika perilaku resmi petugas tersebut bersifat mencabut hak-hak sipil seseorang. Dalam kasus semacam ini suatu pembelaan penting bagi petugas

⁷² *Ibid*

⁷³ *Ibid*,

tersebut dilakukan dalam “keyakinan yang kuat”. Perlu dicatat bahwa jika seorang petugas dapat menunjukkan bahwa tindakan sesuai dengan prosedur yang berlaku, hal ini merupakan unsur sangat penting dari pembelaan “keyakinan yang kuat.” (Catatan: Kota praja mungkin tidak menuntut suatu pembelaan “keyakinan yang baik” dalam kasus hak-hak sipil.⁷⁴ Oleh karena itu pimpinan Kepolisian yang bertanggung jawab perlu menyadari adanya permasalahan ini dan memastikan dan menyiapkan perlindungan yang memadai.

5.6.5. Pertanggungjawaban Diskresi Kepolisian

Telah diketahui bahwa penggunaan wewenang diskresi tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaan penegakan hukum dan ketertiban masyarakat.⁷⁵ Adanya wewenang diskresi dan penggunaan wewenang itu ditinjau dari aspek positifnya justru merupakan sarana undang-undang dan sarana bagi petugas karena tanggungjawabnya pada tugas-tugas itu.⁷⁶

Jika organisasi polisi mulai mengembangkan perintah, muncul suatu kecenderungan untuk terlalu mengatur perilaku pegawai . Bukanlah hal yang luar biasa jika menemui sejumlah kebijakan dan prosedur, sementara perkembangan peraturan yang menyoroti perilaku petugas tampak semakin meningkat.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ M. Faal, *op cit*, hlm.121

⁷⁶ Soerjono Sockanto, *Efektifitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya, Jakarta, 1985 hlm. 7 mengemukakan bahwa Apabila suatu sikap tindak atau prilaku itu sesuai dengan tujuan atau maksud hukum sikap tindak atau prilaku yang positif dan apabila sebaliknya disebut prilaku yang negatif.

Alasan mendasar atas hal ini adalah, keinginan untuk memiliki personil yang bebas dari celaan dan yang memiliki standar integritas yang tinggi. Selain itu, polisi berusaha untuk mengantisipasi perilaku yang tidak diinginkan dan menetapkan peraturan untuk menghindar keadaan yang mungkin menimbulkan penyelewengan. Jika petugas terlibat dalam perilaku yang menyimpang, peraturan akan memberikan dasar-dasar untuk menertibkan petugas tersebut.

Sementara itu masih diperdebatkan bahwa perintah seharusnya mencakup banyak hal dan sedalam mungkin, ada batas-batas yang membatasi perintah. Batas-batas tersebut mencakup :

- a. Hubungan kerja untuk mengatur perilaku petugas terutama peraturan yang berhubungan dengan perilaku diluar tugas, Kepolisian harus dapat memperhatikan bahwa peraturan berhubungan dengan pekerjaan dan dibutuhkan sebagai unsur pemersatu dari tanggungjawab petugas polisi;
- b. Konsistensi Hukum, Banyak jenis hukum saling pengaruh mempengaruhi dengan manajemen suatu Instansi penegakan hukum. Pimpinan harus memastikan bahwa semua perintah yang dikeluarkan sesuai dengan mandat prosedur dan hukum pidana, hukum administratif, hukum pekerja, hak-hak sipil dan peraturan kota yang dapat dipakai.
- c. Konsistensi dengan Misi Kepolisian, Kebijakan, prosedur, dan peraturan yang disebar luaskan dirancang untuk mendukung misi, tujuan dan sasaran Instansi. Pimpinan harus memastikan bahwa integritas sistematis ini terpelihara.

d. Pemberian Wewenang, Jika perintah mengamanatkan tindakan tertentu, kepolisian harus memastikan bahwa mandat tersebut sesuai dengan wewenang polisi resmi si petugas dan juga wewenang organisasinya.

Polisi memerlukan wewenang yang merupakan tindakan-tindakan kepolisian yang bersentuhan dengan hak asasi manusia, seperti memanggil, memeriksa, menggeledah, dan menangkap sesuai dengan cara-cara yang telah ditentukan oleh undang-undang. Dalam pelaksanaannya tindakan kepolisian tersebut memerlukan diskresi, dalam hukum administrasi dikenal dengan istilah *Freies Ermessen* atau *Pouvoir Discretionare*. Kebebasan dan keleluasaan pejabat tata usaha negara untuk bertindak ini menurut Utrecht disebabkan ... karena dinamisnya tugas penguasa maka tugas ini tidak dapat diatur secara rinci, pelaksanaan tugas ini terdiri dari tingkah laku dari penguasa yang dijalankan atas inisiatif pejabat yang bersangkutan.⁷⁷ dan persoalan yang bisa ditimbulkan adalah:

- a. Melampaui batas wewenangnya (*abuse of power*);
- b. Tidak mengindahkan batasan-batasan yang telah ditetapkan undang-undang;
- c. Merugikan orang lain;
- d. Tidak sesuai dengan kebijaksanaan;
- e. Diskriminatif, kasar dan sewenang-wenang serta dilakukan dengan maksud untuk kepentingan diri atau kelompoknya.⁷⁸

Setiap tindakan diskresi kepolisian dapat diminta pertanggungjawabannya baik dari segi hukum maupun dari segi moral dan etika kepolisian. Bagi petugas administrasi negara termasuk Polisi yang melanggar hukum

⁷⁷ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Balai Buku Ikhtiar, Jakarta, 1962, hlm.39

⁷⁸ M. Faal, *Op Cit.* hlm. 121-122

yang telah ditentukan dalam perundang-undangan tidak lepas dari ancaman hukuman. Hal ini memberikan arti bahwa hukum itu adalah sarana untuk mengontrol agar pejabat administrasi negara (polisi) dapat mengendalikan diri terhadap segala tindakannya.⁷⁹

Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara senarusnya tindakan-tindakan kepolisian yang merugikan pihak lain yang berhubungan dengan keputusan tata usaha negara termasuk kompetensi pengadilan tata usaha negara. Akan tetapi tentang tindakan kepolisian ini oleh Pasal 2 huruf d dan f memberikan pengecualian sehingga segala tindakan tata usaha yang berhubungan dengan Polisi selama ini menjadi kompetensi Peradilan Militer.

Adapun tindakan yang telah diambil dalam rangka pertanggungjawaban terhadap tindakan-tindakan kepolisian adalah:

- a. Terhadap anggota penyidik yang digugat praperadilan, tetapi ternyata anggota tersebut telah melaksanakan tugas dengan baik/sesuai dengan prosedur, namun digugat karena di luar kemampuannya, diambil tindakan dengan cara memberi pengarahan dan petunjuk agar lebih teliti dan berusaha meningkatkan kepekaan terhadap ketidak puasn orang-orang yang tersangkut perkara.
- b. Terhadap anggota polisi yang digugat karena kecerobohnya, diberikan teguran dan atau tindakan administratif.
- c. Terhadap anggota penyidik yang dengan sengaja melakukan penyalahgunaan wewenang sehingga digugat praperadilan dilakukan tindakan administratif dan diajukan ke Mahkamah Militer.⁸⁰

⁷⁹ E. Utrecht, *op. cit.*, hlm.30

⁸⁰ M. Faal, *op cit.*, hlm.125.

Selanjutnya pertanggungjawaban diskresi kepolisian dipandang dari sudut etika profesi kepolisian, dirumuskan dalam Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa “Sikap dan perilaku pejabat Kepolisian Negara terikat pada kode etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kode etik profesi Kepolisian dapat menjadi pedoman bagi pengembangan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia.”⁸¹

Berkenaan dengan kode etik kepolisian tersebut telah dirumuskan pada tanggal 1 Juli Tahun 1985 dengan Surat Keputusan Kapolri Nomor Pol: Skep/213/VII/1985 wajib diikrarkan bagi setiap lulusan pendidikan Polri sebelum melaksanakan tugas.

5.7. Hubungan Polisi Dengan Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Hubungan Polisi dengan TNI dapat dilihat dalam konsep wawasan Pertahanan Kemanan Negara dalam pengertian bahwa “untuk mempertahankan negara Republik Indonesia dari setiap ancaman yang membahayakan kehidupan negara, baik yang datang dari luar maupun dari dalam negeri. Dalam pelaksanaannya secara konstitusional telah diatur pembagian tugas bahwa TNI bertugas untuk mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. Adapun Polri sebagai alat

⁸¹ Pasal 34 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2002, Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, bertugas melindungi, mengayomi, melayani serta menegakkan hukum.⁸²

Dengan adanya pemisahan TNI dengan Polri berarti konsep *Hankamneg* (kursif penulis) sudah tidak relevan lagi karena fungsi pertahanan dilaksanakan oleh TNI sedang fungsi menjaga keamanan dan ketertiban serta penegakan hukum dilaksanakan oleh Polri. Konsepsi pertahanan negara pada hakikatnya telah tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 adalah:

- a. kemerdekaan adalah hak segala bangsa dan oleh sebab itu penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan;
- b. pemerintah negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁸³

Hubungan TNI-Polri dapat dilihat dari macam dan bentuk serta derajat gangguan keamanan yang ada atau terjadi di dalam negeri. Setelah TNI diposisikan kepada peran pertahanan berdasarkan Perubahan Kedua UUD 1945, Ketetapan MPR Nomor VI dan VII/MPR/2000 dan Polisi tidak lagi satu rumah dengan TNI. Hubungan TNI dan Polri dibutuhkan jika eskalasi ancaman atau gangguan keamanan mencapai titik kritis sehingga Polri

⁸² Perubahan Kedua UUD 1945 Bab XII Pasal 30 ayat (2) dan (3)

⁸³ Baca Pembukaan UUD 1945

memerlukan bantuan militer untuk mengatasinya.⁸⁴ Paradigma Polisi pada hakikatnya berbeda dengan militer, karena motto militer hanya mengenal *to kill or to be killed* (membunuh atau dibunuh), sedangkan motto polisi adalah memberikan rasa aman dan rasa takut dari kejahatan (*fear of crime*).

Pertahanan negara lazim disebut sebagai *National Defence*, yang disebut dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 bahwa Pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Adapun hakikat pertahanan negara adalah segala upaya pertahanan bersifat semesta yang penyelenggaraannya didasarkan pada kesadaran atas hak dan kewajiban warga negara serta keyakinan pada kekuatan sendiri.⁸⁵

Pertahanan negara dalam dunia internasional disebut dengan "*national defense*". Pertahanan diarahkan kepada setiap ancaman yang akan merongrong kewibawaan negara baik yang berupa invasi fisik dari luar negeri maupun ancaman yang timbul dari dalam negeri. Dalam hubungan ini fungsi dari pertahanan negara adalah untuk mewujudkan dan mempertahankan seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan pertahanan.⁸⁶

⁸⁴ Bandingkan dengan Pasal 10 ayat (3) sub c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 yang menyatakan bahwa TNI bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk melaksanakan Operasi Militer selain perang.

⁸⁵ Baca Pasal 2 UU Nomor 3 Tahun 2002

⁸⁶ *Ibid*, Pasal 5.

Hubungan Polisi dengan TNI terletak pada bentuk dan derajat gangguan keamanan yang terjadi di dalam negeri. Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 terlihat bahwa TNI kembali diposisikan untuk *melaksanakan Operasi Militer selain perang (kursif penulis)*. Yang dimaksud dengan Operasi militer selain perang adalah berupa bantuan kemanusiaan (*civil mission*), perbantuan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka melaksanakan tugas keamanan dan ketertiban masyarakat, bantuan kepada pemerintahan sipil, pengamanan pelayaran/penerbangan, bantuan pencarian dan pertolongan (*search and rescue*), bantuan pengungsian dan penanggulangan korban bencana alam.⁸⁷

5.8. Kepolisian Dalam Sistem Otonomi Daerah

Indonesia adalah masyarakat majemuk yaitu sebuah masyarakat negara yang terdiri dari atas banyak sukubangsa yang dipersatukan sebagai sebuah bangsa yang terwujud dalam sebuah negara karena dipersatukan oleh sistem hukum nasional Indonesia. Sistem Hukum Nasional Indonesia yang terwujud sebagai pemerintah Indonesia menjalankan pemerintahan dengan mengacu pada kebudayaan nasional yaitu UUD 1945 dan Pancasila yang menjadi pedoman bagi kehidupannya.⁸⁸ Dalam menjalankan administrasi pemerintahan, pemerintah dihadapkan pada sukubangsa-sukubangsa dengan kebudayaan masing-masing yang terwujud sebagai masyarakat-masyarakat

⁸⁷ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002.

⁸⁸ Pardi Suparlan, *Polisi Indonesia dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah, BPHN Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 1999, hlm. 7.

suku bangsa yang mendiami wilayah-wilayah yang secara adat, mereka akui dan diakui oleh sukubangsa lainnya sebagai wilayah milik mereka masing-masing. Sadar atau tidak sadar, baik secara terbuka maupun tertutup, konflik-konflik yang ada dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat di Indonesia ini pada dasarnya adalah konflik-konflik kepentingan antara negara yang diwakili oleh pemerintah (pusat) dan suku bangsa atau masyarakat daerah.⁸⁹

Pasal 2 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat otonom. Pembentukan pemerintahan Daerah yang otonom yang diletakkan pada Daerah Kabupaten dan daerah Kota,⁹⁰ sejangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas, yang meliputi kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan daerah otonom kabupaten dan Kota serta kebijaksanaan strategis regional.⁹¹ Hal ini sebagai upaya pemerintah untuk mewedahi kepentingan atau memberdayakan masyarakat suku bangsa setempat, serta mengakomodasi konflik kepentingan di antara suku bangsa yang hidup setempat dan antara suku bangsa tersebut dengan pemerintah supaya menjadi terbatas berlakunya pada Kabupaten.

⁸⁹ *Ibid*,

⁹⁰ Lihat Penjelasan Umum huruf I angka (3) UU No. 22 Tahun 1999.

⁹¹ Krishna D. Darumurti dan Umu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000, hlm. 45.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah menyangkut tugas-tugas keamanan tetap berada di tangan pemerintah pusat.⁹² Oleh karena itu pelaksanaan tugas-tugas tersebut ada dipundak Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dengan demikian Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah Polisi Nasional. Pengertian Polisi Nasional adalah polisi Indonesia sebagai sebuah pranata dan organisasi hanya ada sebuah saja dan berfungsi secara nasional walaupun bertugas di daerah yang berada dalam wilayah yang otonom.⁹³ Sehingga dalam organisasi Kepolisian akan ada perbedaan bidang-bidang tugas, dan bidang tugas yang operasional yang merupakan ujung tombak polisi adalah Polres yang wilayah operasinya adalah Kabupaten.⁹⁴

Permasalahan-permasalahan yang akan dihadapi Polisi Indonesia pada tingkat daerah akan berkaitan dengan upaya-upaya dalam menegakkan hukum, mengayomi dan melindungi warga serta dalam upaya pencegahan dan pemberantasan kejahatan. Dengan kata lain *pertama*, Polisi menegakkan hukum dan bersamaan dengan itu menegakkan keadilan sesuai dengan hukum yang berlaku, yaitu menegakkan keadilan dalam konflik kepentingan yang dihasilkan dari hubungan antara individu, masyarakat dan negara yang diwakili pemerintah dan antar individu serta antara masyarakat dan negara,

⁹² Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999

⁹³ Pardi Suparlan, *op.cit.*, hlm. 8.

⁹⁴ Anonimus, *Brosur Polisi*, Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jakarta, tanpa tahun, hlm.3.

kedua, memerangi kejahatan yang mengganggu dan merugikan masyarakat, warga masyarakat dan negara dan *ketiga*, Mengayomi warga masyarakat, masyarakat dan negara dari ancaman dan tindak kejahatan yang mengganggu dan merugikan masyarakat.⁹⁵ Permasalahan tersebut harus sejak awal diperhitungkan sehingga tidak menjadi permasalahan yang lebih kompleks di masa mendatang pada era otonomi daerah.

Secara nasional Struktur Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden dan dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab kepada Presiden.⁹⁶ Dengan demikian jelas bahwa Pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.⁹⁷

Dalam pengangkatan Kapolri harus mengikuti proses jenjang kepangkatan standar yaitu setelah dipilih oleh Dewan Jabatan kepangkatan Tinggi (Wanjakti), setelah dipilih baru diserahkan kepada Presiden untuk diminta persetujuan dari DPR. Apabila usulan yang disampaikan presiden DPR menyetujui satu calon atau lebih yang diajukan Presiden, maka calon yang mendapat persetujuan itulah yang diangkat dan dilantik oleh Presiden sebagai Kepala Negara.

⁹⁵ Awaluddin Djamin, *Memuju POLRI Mandiri Yang Profesional*, YKTI, Jakarta, 1999. hlm. 1-55.

⁹⁶ Pasal 8 ayat (1) dan (2) UU No. 2 Tahun 2002

⁹⁷ Pasal 11 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002. Dalam Penjelasan bahwa yang dimaksud dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat adalah setelah mendapat persetujuan Dewan perwakilan rakyat.

kepolisian dalam sistem otonomi daerah, pada Daerah Propinsi, Kapolda dapat diangkat secara nasional tanpa harus memperhitungkan ada atau tidak adanya persetujuan atas pengangkatannya dari Kepala Daerah atau DPRD setempat. Pada Daerah Kabupaten/Kota, Kapolres yang ditunjuk secara nasional juga tanpa memperoleh suatu persetujuan dari Pemerintah Daerah dan DPRD setempat.¹⁰⁰

Namun berdasarkan UU No. 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam jo. UU No. 21 Tahun 2001, tentang Otonomi Khusus Propinsi Papua, bahwa pengangkatan dan pemberhentian Kapolda dilakukan oleh Kapolri atas persetujuan Gubernur.¹⁰¹

Persetujuan tersebut didasarkan atas kecakapan dan profesionalismenya sebagai polisi berkenaan dengan tugas-tugas pencegahan kejahatan, pengayoman masyarakat dan warga dan dengan pemberantasan kejahatan. Demikian juga halnya pada daerah Kabupaten dan Kecamatan, Kapolres dan Kapolsek sebaiknya diangkat dari polisi asal Propinsi atau Kabupaten setempat yang dapat diterima oleh semua suku bangsa dan kelompok kepentingan yang ada dalam kecamatan yang bersangkutan. Kapolsek

¹⁰⁰ *Ibid,*

¹⁰¹ Pasal 21 ayat (6) dan (7) Undang-Undang No. 18 tahun 2001 jo. Pasal ayat (5) dan (6) UU No.21 Tahun 2001. Bandingkan dengan Pengangkatan Kapolri oleh Presiden yang harus mendapatkan persetujuan dari DPR RI.

haruslah polisi yang tahu betul mengenai masyarakat dan warga yang hidup dalam kecamatan yang bersangkutan dan berbagai permasalahannya.

Kapolda dan Kapolres harus membuat rencana-rencana kerja selama mereka ditugaskan, menyampaikan garis besar rencana kerja tersebut kepada DPRD setempat. Kapolres harus menyampaikan tembusan laporan kepada DPRD setempat mengenai tugas-tugas yang telah dikerjakan selama satu tahun kepada kapolda. Kapolda menyampaikan tembusan laporan kepada DPRD setempat mengenai tugas-tugas yang telah dilaksanakannya selama satu tahun kepada Kapolri.

Petugas kepolisian pada tingkat propinsi dan kabupaten diangkat secara nasional dengan mengikuti jenjang karier yang diatur secara nasional. Sedangkan petugas kepolisian pada tingkat kecamatan dan pedesaan diangkat secara nasional tetapi dengan jenjang karir lokal yaitu terbatas pada tingkat propinsi atau kabupaten. Permasalahan jenjang karir atau kepangkatan dengan demikian harus dipecahkan secermat mungkin berdasarkan rasa keadilan. Rasa keadilan ini harus diwujudkan dalam bentuk penggajian sesuai golongan pangkat dan sesuai dengan kebutuhan hidup yang selayaknya dipunyai oleh petugas kepolisian.

Di era otonomi daerah Polisi Indonesia tidak hanya digaji dengan skala nasional sesuai pangkatnya, tetapi juga harus diberi tambahan biaya hidup dari pendapatan daerah dan/atau dari sumbangan masyarakat. Biaya hidup untuk dapat hidup layak sebagai petugas, sesuai dengan standard hidup setempat, sehingga petugas kepolisian tidak harus melakukan pekerjaan

sambilan yang mengabaikan tugas-tugas pokoknya sebagai polisi. Bagi petugas kepolisian yang jenjang kariernya terbatas pada tingkat lokal, skala penggajian tidak berdasarkan atas kepangkatan tetapi atas masa kerja dan atas prestasi kerja sebagai petugas kepolisian. Sehingga seorang petugas kepolisian dengan pangkat bintara dapat mempunyai gaji yang lebih besar dari seorang perwira pertama. Tambahan biaya hidup yang berasal dari pendapatan daerah dan dari sumbangan masyarakat akan harus dilihat sebagai bagian dari mekanisme kontrol pemerintah daerah dan masyarakat mengenai peranan polisi dan tanggungjawabnya dalam menjalankan tugas-tugas kepolisiannya. Dengan mekanisme kontrol seperti citra polisi Indonesia akan dapat menjadi lebih baik daripada yang ada selama ini.

Masalah lain yang patut diantisipasi adalah berkenaan dengan tugas kepolisian yaitu sebagai penegakan hukum dan sebagai pengayom masyarakat dan warga. Sebagai penegak hukum petugas polisi akan harus mengacu pada hukum nasional, sedangkan dalam berbagai kasus yang ada dalam masyarakat-masyarakat setempat, hukum nasional seringkali bertentangan dengan hukum yang secara adat berlaku setempat. Contohnya di Timor (NTT) pencurian sapi yang secara tradisional telah ditangkal dengan cara mengharuskan sipencuri sapi yang tertangkap untuk mengganti sejumlah sapi sesuai dengan jumlah yang dicurinya dan ditambah lagi dengan membayar denda sejumlah sapi yang sama dengan jumlah sapi yang dicurinya dan kalau tidak dapat mengganti jumlah yang dicuri serta dendanya maka sipencuri tersebut harus bekerja paksa pada orang yang

telah dicuri sapinya, sampai jumlah uangnya lunas.

Kenyataan tatanan hukum adat ini dihapus, diganti dengan kebijaksanaan yang mengacu pada hukum nasional. Akibatnya pencurian sampai menjadi bertambah, karena sipencuri merasa risiko hukumannya sangat ringan dan malah enak. Kalau tertangkap dia akan dipenjara dan diberi makan. Sedangkan warga yang kecurian sapi adalah pihak yang dirugikan, karena melalui proses penegakan hukum nasional di pengadilan si warga yang kecurian sapi tidak memperoleh penggantian atas sapinya yang hilang. Polisi yang seharusnya menjadi pengayom masyarakat dan warga secara tidak disadari telah menjadi sebaliknya yaitu merugikan masyarakat dan warga. Kasus-kasus seperti ini banyak terjadi di seluruh Indonesia, baik di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan dan bahkan terjadi di Jakarta, sehingga banyak orang Jakarta mengatakan bahwa kalau kehilangan kambing lapor pada polisi akan kehilangan sapi.

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia zaman orde baru yang otoriter isu-isu seperti ini dengan mudah diredam tetapi dalam kehidupan masyarakat zaman reformasi yang sipil dan demokratis dan apalagi lagi bila terjadi dan berkembang dalam masyarakat daerah yang skala kecil kegiatan hidupnya, citra polisi akan jatuh berantakan. Karena polisi akan dituding sebagai perusak masyarakat dan bukan pengayom masyarakat. Padahal permasalahannya bermula dari pengambilan keputusan untuk memilih fungsi sebagai penegak hukum atau fungsi sebagai pengayom masyarakat dan warga.

Masalah tersebut di atas dan berbagai permasalahan yang sejenis patut diperiksa dengan saksama dan kalau perlu diatur dalam hukum kepolisian atau administrasi kepolisian yang disertai dengan petunjuk melakukan diskresi kepada petugas kepolisian yang lebih memihak pada mengayom, masyarakat dibandingkan dengan pada fungsi sebagai penegak hukum dalam kasus-kasus yang sejenis seperti di atas.

5.9. Fungsi Kepolisian Dan Hak Asasi Manusia

Menurut Shutherland bahwa *kekerasan dan Polisi memang tidak bisa dipisahkan*. Kekerasan merupakan bagian fungsional dari Polisi. Memerangi kejahatan memang tidak mungkin dilakukan tanpa kekerasan. Manifestasi tugas Polisi yang bernuansa *fight Crimes*, jelas bukan pekerjaan yang ringan.⁹⁸ Bahkan kejahatan yang cenderung amat brutal tidak mungkin dihambat dan ditiadakan tanpa tindakan yang lebih brutal. Tetapi pada sisi lain pelaksanaan tugas Polisi yang bernuansa *help delinquent* dan *love humanity* lalu harus menampilkan sosok Polisi yang jauh berbeda. Dia harus lembut, penuh tawa dan senyum bahkan rasa tulus yang berwujud kasih sayang pada sesama manusia dan masyarakat. Tetapi betapapun, ketiganya harus diwarnai dengan penghormatan dan penegakan HAM.

Bahkan konvensi-konvensi PBB tentang HAM yang menyangkut tindakan penegakan hukum, masi'a memberikan tempat atau membenarkan

⁹⁸ Anton Tabah, (1) *RUU Kepolisian dan Penggunaan Kekuasaan Polisi*, Republika, Jakarta, 5-8-1997, h.6. (2) *Agar RUU Kepolisian Lebih Visioner*, Pikiran Rakyat, Bandung, 28-7-1997, hlm.11.

tindakan kekerasan oleh Polisi sebagai tindakan *eksepsional* dalam menjalankan tugasnya. Malawan dan memberantas kejahatan memang memerlukan sikap tegas, keras dan merupakan *deterrent effect* yang tinggi. Disini harus ditunjukkan kekuatan, keperkasaan dan kekuatan hukum.

Siapapun dan dimanapun orang harus berpikir seribu kali kalau ingin melanggar hukum. Dalam kandungan prinsip seperti ini, sikap sebagai Penguasa lalu harus ditonjolkan, harus menonjol dan harus diakui oleh para penjahat. Karenanya penulis dengan tegas berkali-kali menyatakan bahwa kekerasan itu merupakan baju seorang Polisi.⁹⁹ Selain itu, falsafah dasar yang bersifat universal menyatakan; Polisi harus tangguh, kuat dan perkasa, tetapi tidak bengis.

Bambang Widodo, menyatakan bahwa kekerasan di negara berkembang, sebenarnya merupakan penyakit pathologis masyarakat.¹⁰⁰ Dan polisi sebagai bagian integral masyarakat pasti akan berperilaku tidak berbeda, karena dia jelas terjangkit penyakit patologis yang berwujud kekerasan itu. Karenanya Kekerasan Polisi lalu melekat pada budaya organisasinya. Jadi kekerasan Polisi sebenarnya bukan bersifat fenomena kasuistis, tetapi budaya organisasional. Sekaligus pemikiran ini merupakan penibeuaran bahwa kekerasan Polisi itu merupakan ketidakmampuan mereka

⁹⁹ Kunarto, *Menyoroti: RUIJ Kepolisian. Bisnis Indonesia*, Jakarta 2-8-1997, hlm.7. Lihat juga, M. Koidin, *Polisi dan Kekuatan*, Media Indonesia, 5-8-1997, hlm.6.

¹⁰⁰ Bambang Widodo, *Tindak Kekerasan Oknum Polisi Jadi Penyakit Patologis*, Penting Lembaga Independen atas Tingkah Laku Polisi, Media Indonesia, Jakarta, 9-8-1997, hlm.22.

bertindak secara persuasif dan profesional; karenanya secara faktual dan konseptual organisasi Polri dan perilaku organisasi Polisi harus selalu lebih baik, harus berupaya meminimalisasi tindak kekerasan.

Di sini lalu timbul permasalahan mendasar; bagaimana upaya-upaya terbaik untuk menyeimbangkan sikap dan tindakan kekerasan Polisi dengan tugas-tugas lain yang justru memerlukan kelembutan dan kasih sayang, agar sisi lain dari wajah Polisi itu tampil dengan lebih menonjol dan lebih signifikan dalam pelaksanaan tugasnya. Karena akhirnya keseimbangan itu akan mengangkat citra Polri dan akan menampilkan kesan bahwa POLRI benar-benar menegak hormati HAM dengan baik. Penegakan HAM oleh POLRI lalu ditentukan oleh mutu atau keseimbangan pribadi dari seorang. Karena kebutuhan Polisi tidak hanya sukses dalam bertugas, dia juga harus memenuhi kebutuhan pragmatis yang dapat menunjang ketentraman dan kepuasan kerjanya..

Oleh karena itu HAM yang harus ditegakkan oleh Polri itu berakar dari HAM yang mengalir dari visi moral. Bukan dari visi hukum yang harus difilter dulu berlakunya melalui filosofi, sosiologi dan hukum nasional. HAM yang mengalir dari visi moral itu berlaku universal, sangat mendasar dan tidak akan tercabut oleh dengan cara apapun. Karenanya baik sudah atau belum diratifikasi, HAM jenis ini harus ditegakhormati oleh Polri dan Kepolisian di seluruh dunia, terutama yang terkait dengan tindakan kesewenangan, penyiksaan dan penganiayaan aparat negara, khususnya oleh

Polisi terhadap rakyatnya, baik warga negaranya sendiri maupun warga negara asing.

Banyak pengamat dan praktisi hukum berpendapat bahwa; kekerasan yang dilegitimasi oleh hukum di lingkungan Polri itu akan selalu cenderung disalahgunakan atau dimanipulasikan. Penyalahgunaan itu biasa dilakukan dengan menganiaya tersangka atau saksi untuk mengorek keterangan dan pengakuan. Ada juga penganiayaan yang ditujukan untuk membela kepentingan penguasa atau orang kuat/berpengaruh untuk menaklukan atau membelokan pendirian seseorang yang dianggap tersangka. Kasus seperti ini biasanya berada pada perbatasan antara perdata dan pidana seperti soal penagihan hutang, pemalsuan merek dan sebagainya. Sedang kekerasan yang dimanipulasikan terjadi seperti kasus matinya tahanan karena penyiksaan dikatakan bunih diri, atau ingin menghilangkan tersangka karena bukti minim, lalu ditembak dan diberi alasan mau melarikan diri dan sebagainya. Atau penjahat yang bikin susah lalu ditembak dan diberi alasan yang bersangkutan melakukan perlawanan. Jenis-jenis manipulasi ini banyak menjadi modus di lingkungan Kepolisian.

Memang kecenderungan berbuat kekerasan itu hampir sulit dikontrol atau sulit dikendalikan karena terjadinya dapat secara mendadak, atau menunggu setelah pengawas/pimpinan tidak ada. Juga kejadian-kejadian perlawanan penjahat terhadap Polisi dan kenekatan penjahat untuk melarikan diri dengan menilai kelengahan Polisi dapat terjadi sewaktu-waktu dan

mendadak; artinya kejadian yang sebenarnya dan tidak direkayasa seperti itu, memang selalu di luar perkiraan Polisi.

Namun apapun keadaannya; Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 secara tersirat mengamanatkan bahwa Polri sebagai aparat penegak hukum harus melindungi HAM, disamping harus memelihara keamanan dan ketertiban umum. Tugas dan wewenang Polri masih diperluas lagi dengan tugas sebagai pengayom dalam memberikan perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat dan demi tegaknya undang-undang, juga membimbing masyarakat kearah tercapainya kondisi yang menunjang terselenggaranya keamanan dan ketertiban umum dan melaksanakan tugas-tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Hal ini menjadi tantangan bagi Polri karena mempunyai peran ganda yaitu sebagai pemberantas kejahatan dan pembimbing serta pengayom masyarakat harus tertampilkan secara simultan. Dimana faktor titik keseimbangan antara kekerasan dan pelayanan memang harus berada pada posisi yang tepat. Yang mempersulit keadaan adalah; masyarakat cenderung melihat hal yang negatif dari Polri. Sedang yang positif tidak pernah dihiraukan.

Problema-problema itu serta problema-problema dasar dari sub-sub Bab yang telah diutarakan di atas memang lalu harus dianalisa atas 3 unsur pokok; **pertama**, mengapa kecenderungan bertindak kekerasan itu menjadi marak di lingkungan Polri dan **kedua**, bagaimana upaya-upaya mengatasinya.

Ketiga, apakah mungkin dalam kondisi seperti itu Polri lalu harus menegakkan HAM?

Pertanyaan pertama sudah banyak dijawab; yang intinya kecenderungan itu berawal dari pelanggaran HAM oleh penjahat yang serba brutal, ditambah dengan peraturan yang seolah-olah melegitimasi kekerasan tanpa memperdulikan batasan-batasannya dan selanjutnya, biasanya kontrolnya lemah atau tidak ada sama sekali baik dari pihak luar maupun kontrol di dalam dirinya (*self control*).

Dari unsur penyebab itu kita melihat bahwa unsur masyarakat yang melahirkan berbagai bentuk kejahatan dan tingkat kebrutalan penjahat, melahirkan berbagai bentuk kejahatan dan tingkat kebrutalan penjahat, termasuk kebrutalan Polisinya, berpengaruh cukup kuat. Artinya berbagai fenomena sosiologis dapat membentuk pathologi sosial yang negatif, yang kondisi ini semestinya menjadi tanggung jawab masyarakat untuk memperbaikinya secara konseptual dan mendasar. Tanpa ada upaya ini, tindakan Polisi hanya bersifat pemadam kebakaran di permukaan, tanpa mampu memadamkan sumber apinya.

Faktor kedua adalah peraturannya, UU-nya yang menjadi tanggung jawab lingkungan legislatif untuk merumuskannya secara tepat, agar UU benar-benar dapat dipatuhi dan ditegakkan. Agar UU mempunyai kepastian dan rasa keadilan yang tinggi. Di samping itu lembaga-lembaga peradilan dan sistem peradilan juga harus dikondisikan untuk benar-benar mandiri sehingga

dapat merefleksikan kebenaran dan keadilan yang tinggi bagi semua warga masyarakat. Artinya lembaga-lembaga peradilan sebagai benteng terakhir bagi para pencari keadilan dapat menyuarakan keadilan dan kebenaran yang didambakan masyarakat.

Di samping itu fungsi kontrol sosial oleh semua pihak yang berkewajiban, hendaknya mampu difungsikan dengan baik. Bahkan juga fungsi-fungsi pengawasan yang berskala terendah sekalipun harus dapat difungsikan dengan baik, agar setiap pelanggaran yang betapapun kecilnya dapat terkoreksi di tingkat awal dan jangan sampai sempat meluas menjadi pelanggaran yang besar, seperti tindakan-tindakan kekerasan beberapa pelanggaran HAM, khususnya oleh Polri.

Upaya-upaya mengatasi pelanggaran HAM itu, semestinya diarahkan khusus pada peningkatan profesionalisme, peningkatan profesionalisme itu dapat dicapai secara garis besar, melalui penggarapan setiap kejadian dengan pendekatan-pendekatan ilmiah dan dilaksanakan tingkat ketelitian yang tinggi.¹⁰¹ Kenyataan membuktikan bahwa cara-cara pemecahan perkara dengan cara-cara yang ilmiah itu belum mampu dilaksanakan dengan baik, di tingkat kota Metropolitan sekalipun. Apalagi di daerah-daerah yang jauh dari peradaban modern. Pada hal semua mengakui bahwa cara ilmiah yang teliti ini kalau dilakukan dengan benar, tingkat akuratisasi pembuktiannya sangat tinggi, tanpa melakukan penyiksaan-penyiksaan. Pembuktian ilmiah itu

¹⁰¹ Kunarto, *Etika Kepolisian*, op.cit., hlm.86. Juga lihat Kunarto, *Merenungi Kritik Terhadap POLRI*, Buku 1, PT. Cipta Manunggal, Jakarta, 1995, hlm .328.

mungkin tidak lebih dari 1% dari keberhasilan selama ini. Sehingga banyak orang lebih senang menggunakan jalan pintas, potong kompas dengan melakukan tindakan kekerasan sedikit.

Walaupun popularitasnya tidak cukup tinggi, tetapi Polri terlihat serius mempersiapkan diri dan mulai mengaplikasikan cara-cara bertindak profesional itu, dengan menyediakan wadah pengembangan yang bersifat organisatoris prosedural berupa: (1) kekuatan *intelijen kriminal* yang bertugas melakukan berbagai perkiraan, (2) kekuatan *reserse* yang bertugas mengungkap segala jenis kejahatan, (3) kekuatan Samapta yang bertugas sebagai kekuatan pencegahan kejahatan, (4) kekuatan Polisi Lalu Lintas yang bertanggung jawab atas keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas, (5) kekuatan Bimmas yang bertugas membimbing dan membina potensi keamanan dan ketertiban masyarakat, (6) kekuatan BRIMOB untuk mengatasi kejahatan atau keributan yang berkadar-tinggi, (7) Dinas-dinas dan kekuatan pendukung, serta penunjang yang lain.¹⁰²

Dengan demikian pengembangan yang dipersiapkan oleh Polri untuk bertugas secara profesional itu cukup luas. Titik lemahnya mungkin ada pada penggunaan kekuatan itu sehingga memiliki ketangguhan dan kecepatan bertindak secara mantap. Disini akan menyentuh pola-pola dan sistem operasional yang tepat dan memadai. Artinya kesadaran untuk sukses melalui kebersamaan (*success through team work*) belum terbina dengan bulat, utuh

¹⁰² Keputusan PANGAB No. Kep/10/VII/1997, tgl 7 Juli 1997, tentang Penyempurnaan Pokok-pokok Organisasi dan Prosedure POLRI, hlm.4-5.

dan baik. Akibatnya profesionalisme sulit dicapai, khususnya sebagai akibat penkotak-kotakan organisasi yang menajam. Pada hal di tingkat pelaksanaan di lapangan, profesionalisme dan tingkat kebersamaan itu yang sangat diperlukan. Sehingga seorang Polisi lalu lintas yang berdiri sendiri di tepi jalan mengatur lalu lintas, dia harus mewakili, harus menampilkan dan harus bertindak merefleksikan profesionalisme Polri yang utuh dan lengkap. Sehingga tidak boleh ada seorang Polisi Lalu Lintas (POLANTAS) yang pura-pura tidak melihat terjadinya pencopetan, karena merasa bukan bidangnya. Tentang profesionalisme yang rendah seperti itu dapat dipastikan upaya menegak hormati HAM itu menjadi tidak terwujud.

Mungkinkah Polri dapat menegak hormati HAM secara baik, kalau kondisinya semacam itu?. Betapapun kondisinya Polri memang harus menegak hormati HAM. Dan ini sudah diamanatkan pada undang-undang Kepolisian baru.¹⁰³ Secara terbatas sebenarnya segenap satuan Polri telah melakukannya. Karena KUHAP menugasi penegakan HAM dan UU tertinggi UUD-1945 beserta kebijakan dan terakhir Pemerintah telah mengharuskan pula. Sebenarnya juga, semua kekurangan POLRI yang terkesan melanggar HAM, khususnya tindak kekerasan itu hanya bersifat eksek. Baik eksek yang berlingkup kasuistis individual maupun kasuistis organisasional. Karena walaupun ada analisa bahwa kekerasan itu bersifat *organizational culture* Polri, namun yang bersifat pelanggaran HAM itu tetap berlingkup kasuistis.

¹⁰³ Pasal 16 ayat (2) sub e UU No. 2 Tahun 2002

Hal itu dapat dibuktikan dengan kenyataan bahwa tidak ada satupun ajaran di pendidikan maupun teori dasar kepolisian yang mengajarkan pelanggaran HAM.¹⁰⁴ Juga dapat dibuktikan bahwa etika dan falsafah dasar Polri adalah menjunjung tinggi HAM. Sehingga setiap penyimpangan, selalu bermakna tanggung jawab pribadi oknum Polri atau tanggung jawab suatu satuan/organisasi tertentu, kalau terjadi tindakan yang dilakukan oleh kelompok, atau masalahnya telah diambil oleh kelompok.

Masalahnya mungkin, penegakan hukum HAM oleh Polri itu belum merata dan belum merupakan gerakan yang dikampanyekan dan direncanakan dengan baik. Pada hal semestinya HAM itu telah *build up* di dalam tubuh, di dalam nafas dan kehidupan organisasi dan individu Polri, sehingga pemakaian secara khusus, taktik dan teknik operasionalnya, ciri-ciri keberhasilannya serta kandungan manfaatnya belum terolah secara khusus pula. Pada hal setiap saat mereka melakukannya. Memperhatikan hal ini lalu timbul pertanyaan; apa perlu penegak hormatan HAM itu dicermati secara khusus? Banyak pakar berpendapat; itu membuang energi saja. Yang utama adalah; adanya upaya yang intensif untuk mencegah pelanggaran HAM. Seperti petunjuk Sekjen KOMNAS HAM, pencegahan pelanggaran itu harus diawali dengan tekad pada diri masing-masing.¹⁰⁵ Biarkan saja adanya tuduhan Polri melanggar HAM. Tetapi kalau diyakini bahwa masing-masing pribadi Polri tidak melanggar HAM, maka tuduhan itu akan hilang dengan

¹⁰⁴ Kunarto, *Etika Kepolisian*, op.cit, hlm.187-188.

¹⁰⁵ Baharuddin Lopa, Prof.Dr.SH, *Kinerja 2 Tahun KOMNAS HAM*, op.cit., hlm. 187.

sendirinya. Tetapi kalau yang terjadi adalah sebaliknya, maka upaya khusus harus dilakukan.

Diletakkannya masalah HAM sebagai salah satu acuan dalam GBHN mengamanatkan keadaan itu mungkin tidak akan lama lagi harus mulai dirintis. Rasanya menjadi sangat relevan kalau disarankan agar Polri lebih mempersiapkan diri menghadapi era aplikasi HAM yang diamanatkan oleh GBHN itu, termasuk kemungkinan POLRI harus ikut mengkampanyekan HAM.

Seperti telah dibahas terdahulu, tugas represif adalah tugas penegakkan hukum oleh Polri yang dalam pelaksanaannya tidak sebatas tugas preventif, tetapi harus dibatasi dengan hukum dan undang-undang yang berlaku atau dengan kata lain; harus didasarkan pada asas legalitas. Semua itu dimaksudkan agar Polri dalam bertindak tidak melampaui batas kewenangannya atau tidak melanggar hak asasi manusia pada umumnya.

Secara umum yang boleh ditindak secara represif oleh Polri adalah semua perbuatan yang melanggar hukum yang berlaku. Logikanya, walaupun undang-undang telah mengatur diwajibkannya PNS dan penyidik lain untuk juga melakukan tindakan represif atas ketentuan-ketentuan pidana tertentu, hal itu tidak harus menghilangkan hak Polri untuk juga melakukan tindakan yang sama atas pelanggaran-pelanggaran serupa yang langsung dihadapkan/dilaporkan.

Oleh karena tindakan-tindakan represif itu dapat menimbulkan pelanggaran HAM atau tindak kesewenangan, maka pelaksanaannya harus diatur khusus dalam tata cara khusus yang di lingkungan Polri diatur berdasarkan Undang-undang Kepolisian dan KUHAP. Substansi KUHAP sebenarnya cukup modern, namun oleh banyak pakar KUHAP yang menyatakan bahwa KUHAP yang telah berusia 21 tahun itu perlu diuji ulang, karena banyak hal yang perlu disesuaikan dengan pandangan-pandangan terakhir HAM yang menyangkut pelaksanaan hukum pidana. Karena itu banyak yang berpendapat agar secepatnya Indonesia meratifikasi ketentuan-ketentuan terkait dan khusus yang mengangkat tugas Polri, tercakup dalam ketentuan-ketentuan konvensi.

1. *Declaration on the Protection of all Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, inhuman or Degrading Treatment or Punishment.*
2. *Code of Conduct for Law Enforcement Officials.*
3. *Basic principle on the Use of the Force and Firearms by Law Enforcement Officials.*
4. *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power.*
5. *UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice.*¹⁰⁶

Penulis berpandangan, belum terlaksanakannya ratifikasi ketentuan-ketentuan di atas oleh DPR-RI berarti pandangan rakyat atau bangsa Indonesia masih belum memprioritaskan hal itu. Walaupun demikian karena

¹⁰⁶ Luhut M.P. Pangaribuan, *Polisi dan Kompensasi Anti Kekerasan*, Suara Pembaharuan, Jakarta, 10-6-1995, hlm.4. Juga lihat penulis yang sama dengan judul Polisi dalam Perspektif Media Indonesia, 1 Juli 1995, hlm.4.

asas yang terkandung dalam ketentuan itu berkualitas moral, maka Polri wajib menegakkan dan menghormatinya tanpa ratifikasi sekalipun. sikap itu perlu secara tegas dan faktual ditegakkan oleh Polri dengan konsisten setidaknya karena 3 (tiga) hal:¹⁰⁷

- 1) Dalam era globalisasi, *international trends* mengharuskan setiap bangsa dimana untuk melakukan harmonisasi antara standar-standar kehidupan nasional dengan standar internasional.
- 2) Tindakan prevensi dan khususnya represasi dalam 50 tahun terakhir semakin lama semakin bergaya internasional, baik dalam sikap, tindakan, pengorganisasian maupun cakupannya.
- 3) Makin sulitnya Polri untuk melakukan penegakan hukum, yang sekaligus harus berfungsi perlindungan HAM, apabila ketentuan-ketentuan HAM yang menyangkut tugas represasi itu tidak dilaksanakan dengan baik.¹⁰⁸

Untuk itulah ada baiknya kalau secara internal Polri membuat risalah atau konsep suatu standar minimum tindakan Polri dibidang represasi yang mengimplementasikan HAM hingga menjadi tuntunan dan pedoman, kemudian diikuti langkah-langkah konkrit berupa penjabaran hingga menjadi tuntutan, pedoman atau panduan yang bernilai taktis operasional; agar semua

¹⁰⁷ Juwono Sudarsono, Prof.Dr. Kata Sambutan pada buku; *Ikhtisar Implementasi HAM dalam Penegakan Hukum*, PT. Cipta Manunggal Jakarta, 1996, Cover belakang.

¹⁰⁸ Kurnarto (penyadur), *Ikhtisar Implementasi HAM dalam Penegakan Hukum*, op.cit., hlm.54.

pelaksana yang terendah pun memahami secara persis perilaku dan tindakan yang harus dilakukan agar sesuai dengan ketentuan dan tuntutan HAM.

Undang-undang yang membatasi tindakan Polri yang bersifat represif pada prinsipnya adalah Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tanggal 31 Desember 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang disingkat: KUHAP dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002. Di dalam KUHAP tugas represif Polri itu pada dasarnya terdiri dari tindakan, penyidikan, pengendalian, penyitaan, penanganan dari pemeriksaan atau investigasi. Semua tindakan Polri itu dikategorikan sebagai upaya paksa, yang pada hakekatnya tindakan pelanggaran atas HAM yang dilegitimasi oleh undang-undang.

Upaya paksa merupakan kewajiban, kewenangan dan sekaligus hak bagi Polri dalam menegakkan hukum, yang merupakan kepanjangan tangan dari kekuasaan negara atas individu yang melanggar hukum. Karena individu juga mempunyai hak-hak asasi, maka sikap upaya paksa harus dijalankan dengan tata cara yang ditetapkan di dalam KUHAP dan harus menghormati hak asasi yang dimiliki oleh individu. Karenanya Polri harus menghormati asas-asas yang ditetapkan oleh KUHAP, seperti praduga tidak bersalah, hak untuk didampingi pengacara dan tidak boleh dilakukan tindakan-tindakan kekerasan seperti penganiayaan, penyiksaan dan lain-lain dalam proses penanganan perkara. Apabila kenyataan anggota Polri dalam menangani sesuatu perkara tidak menghormati, tidak menegakkan atau tidak menepati dan menyimpang dari ketentuan-ketentuan, maka dia dianggap melanggar

hukum, melanggar dan melecehkan HAM, yang karenanya dikenakan sanksi dan mungkin dijatuhi hukuman sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku.

KUHAP pada dasarnya merupakan undang-undang pokok, yang dalam pelaksanaannya khususnya yang berkaitan dengan HAM masih harus didukung dengan aturan-aturan pelaksanaan yang lebih rinci dan luas, dengan maksud agar tindakan itu menjadi jelas bentuknya, pasti ketentuannya, sehingga siapapun akan memahami arti dan maksudnya, tanpa interpretasi tertentu yang menjurus pada legitimasi penyimpangan, yang terpokok adalah PP. No.27/1983 tentang pelaksanaan KUHAP juga Keppres, serta Surat-surat Keputusan Menteri, khususnya Kep MENKEH, Jaksa Agung dan Kapolri, yang semuanya mengarah pada penyempurnaan pelaksanaan KUHAP. Kalau diamati lebih cermat, lebih dari 100 produk-produk itu, hanya ada 1 yang dikeluarkan oleh Polri, itupun merupakan keputusan bersama Kapolri dan Jaksa Agung No. Juste-006/JA/19/1986 dan No.Pol INS/17/X/1986 tentang Peningkatan Usaha Pengamanan dan Kelancaran Penyidikan Perkara-perkara Pidana.¹⁰⁹ Keadaan ini dapat menghadirkan berbagai spekulasi pemikiran. (1) Polri sudah menganggap KUHAP dan PP nya sudah jelas dan tak ada masalah. (2) Tidak pernah meneliti dan mencari/menemukan cara-cara terbaik atau meninjau tata cara yang berlaku atau meluruskan hal-hal

¹⁰⁹ Abdul Hakim G. Nusantara, , dkk, *KUHAP dan Peraturan-peraturan Pelaksana*, Penerbit Jambatan, Jakarta, edisi ke 5, 1996, hlm.55

yang dianggap kurang tepat. (3) Mungkin juga tidak mengerti harus berbuat apa, karena tak pernah berupaya melakukan penelitian. (4) Mungkin juga waktu sudah terperas oleh tugas rutin sehingga tidak berkesempatan untuk melakukan berbagai peningkatan. (5) Tidak ada ketentuan-ketentuan pimpinan yang merangsang upaya-upaya mengarah kemajuan. (6) Terlalu puas dengan hasil-hasil yang sudah dicapai. (7) Kekurangan-kekurangan kelemahan dan pelanggaran atas HAM dan lain-lain dianggap sebagai hal yang biasa dan seterusnya.

Hal ini bukan bermaksud membuka kejelekan tugas represif oleh Polri ini, tetapi sesuatu yang bersifat faktual bahwa Polri memang selalu mengabaikan nilai-nilai ilmiah, kesejahteraan dan kinerja secara terarah, terencana yang didasari dengan penelitian yang tajam.

Dalam kurang waktu tahun 1970 satuan reserse menjadi Komando Utama, fungsi pengawasan dan peningkatan tugas reserse ada yang khusus menangani, sehingga berhasil melahirkan pedoman kerja Reserse yang diberi nama Sidik Sakti Hahusa Bhakti.¹¹⁰ Sayangnya pokok-pokok pikir ini tidak dikembangkan dengan baik secara terus-menerus. Seandainya dikembangkan, mungkin buku itu telah berkembang semakin sempurna.¹¹¹ Sehingga pelaksanaan tugas reserse akan dapat menjadi lebih baik, karena setiap waktu

¹¹⁰ Pedoman Kerja Reserse Kriminal, *Sidik-Sakti-Hahusa-Bhakti*, Komando Reserse POLRI, Direktorat Reserse Kriminal, MABES POLRI, Jakarta, 1971.

¹¹¹ Kunarto, *Mendamba Penyidik yang Profesional Efektif-Efisien-Modern*, Keynote Speaker pada Seminar tentang Proses Penyidikan Tindak Pidana Berdasarkan KUJIAP dan HAM, Mega Mendung, Bogor, 9-9-1997, hlm.5.

akan dapat berkembang semakin baik. Dan kelemahan-kelemahan elementer tidak akan terjadi secara berulang-ulang.

Penulis sewaktu bertugas sebagai Kadit Serse POLDA Sulsel telah berkali-kali menyarankan agar Satuan Reserse mempunyai jabatan-jabatan fungsional yang antara lain tugas utamanya adalah menjaga kemurnian dan meningkatkan terus profesionalisme reserse serta memberikan asistensi penyelesaian kasus-kasus berat yang berskala nasional. Mungkin saat ini dapat ditambahkan dengan upaya-upaya mengakhormati HAM.

Dari pengalaman ini, mungkin sudah mendesak perlunya dipikirkan tugas represi di Polri untuk mengintegrasikan upaya-upaya penegakan hukum dalam suatu sistem yang mantap dan solid menuju pelaksanaan tugas repres, khususnya dalam mengimplementasikan HAM di lingkungan Polri. Upaya ini juga sekaligus diarahkan untuk memagari fungsi represi Polri dari Penertrasi pihak-pihak lain atas kewenangan klasik Polri, Upaya-upaya ini juga harus mengarah pada penilaian UU dan ketentuan-ketentuan yang berlaku agar Polri secara tegas dapat menjawab kelemahan-kelemahan tindakan yang terjadi karena undang-undang yang tidak mendukung, juga dapat menunjuk secara tepat kelemahan-kelemahan masyarakat yang menstimulir terjadinya kekurangan di lingkungan fungsi reserse. Saatnya cukup tepat membentuk satuan KORSERSE saat ini agar pemekaran organisasi tidak hanya berfungsi mewadahi sekian Jenderal dan Kolonel saja, tetapi benar-benar membawa

agin segar, membawa kemajuan, membawa nuansa dan kiprah menuju reserse yang profesional dan menghormati HAM secara konsisten dan konsekwen.

5.9.1. Fungsi Perlindungan dan Pelayanan Masyarakat

Pada rumusan dasarnya tugas preventif itu berbunyi; memelihara keamanan dan ketertiban umum. Dalam pelaksanaannya terbagi dalam 2 kelompok besar penugasan. Yang pertama adalah bersifat bimbingan, penyuluhan dan pembinaan yang mengarah pembentukan masyarakat yang patuh dan taat hukum serta mampu menolak (semacam *anti body*) terhadap kejahatan, atau masyarakat mempunyai daya tangkal tinggi atas semua jenis kejahatan. Sedang kelompok besar kedua adalah upaya Polri untuk mencegah bertemunya unsur Niat (N) dan unsur kesempatan (K) agar tidak terjadi kejahatan (rumus: $N+K = J$) dengan melakukan kegiatan-kegiatan; mengatur, menjaga, mengawal dan patroli (TURJAWALI). Kelompok pertama dinamakan fungsi Bimmas atau Bimbingan Masyarakat dan kelompok dua disebut fungsi Samapta. Setiap kegiatan masyarakat pada hekekatnya mengandung faktor korelatif kriminogen (FKK) yang menakala tidak teratasi dengan baik akan menjadi *Police Hazard* (PH) yang sudah potensial untuk menjadi kejahatan. Menghilangkan FKK adalah tugas fungsi Bimmas dan menghilangkan PH adalah tugas fungsi Samapta. Keduanya sebenarnya merupakan tugas utama Polri. Karena disitulah keberhasilan Polri itu harus dipertaruhkan. Masyarakat tata-tentram-karta-raharja (TTKR) adalah simbol keberhasilan itu yang bermakna masyarakat yang *kalis* (terhindar) dari segala

bentuk perilaku negatif, menyimpang dari kejahatan. Masyarakat yang makmur dalam keadilan dan adil dalam kemakmuran.

5.9.2. Tantangan Fungsi Binmas

Tantangan kelompok fungsi Binmas sangat tidak ringan, karena Polri lalu harus aktif melakukan pengaturan masyarakat atau *social engineering* dalam arti mendorong dan membantu fungsi-fungsi kenegaraan lain. Di sini titik beratnya ada pada kegiatan, koordinator, motivator, dinamisator, katalisator dan kanalisator segenap kegiatan kemasyarakatan dan membuat masyarakat untuk tidak menjadi lahan yang subur bagi tumbuh dan berkembangnya penyakit masyarakat.

Membuat masyarakat dan warganya untuk patuh dan taat pada hukum serta memiliki daya tangkal yang ampuh terhadap kejahatan sebenarnya sangat sulit karena semua itu lalu bermakna membentuk satu sikap yang relatif membatasi kebebasan seseorang yang pada dasarnya mereka itu ingin selalu serba bebas. Jika cara-cara yang ditempuh tidak tepat, maka dengan mudah Polri akan dicap, melanggar HAM. Menghimbau seseorang melakukan siskamling misalnya, Polri harus menentukan metode yang pas. Masyarakat kota yang serba sibuk akan menggerutu dan mungkin melawan kalau harus bergadang dan paginya tidak bisa bekerja. Tetapi mereka mau membayar untuk pemeliharaan keamanannya, sebaliknya ditengah masyarakat yang relatif hidupnya sulit ditarik uang keamanan, mereka akan

menggerutu, mereka lebih senang berpartisipasi aktif secara fisik dalam siskamling.

Untuk menghindari tuduhan sebagai pemaksaan, penyampaian idea itu harus dilakukan secara bertahap; tahap pertama taham menarik *perhatian*. Kalau perhatian mereka cukup lalu diberi *pengertian* akan pentingnya keamanan. Kalau mereka sudah mengerti, lalu diberi stimulans untuk secara *suka rela menerima* dalam *menghayati* arti penting keterlibatannya, kalau dia merasakan manfaat keikutsertaannya baru dia akan mau *berpartisipasi*. Dengan begitu, baru dapat dikatakan salah satu fungsi Bimmas tercapai.¹¹²

Dalam masyarakat yang sedang gegap gempita membangun seperti di Indonesia ini problema FKK itu sangat luas, seluas kegiatan pembangunan itu sendiri. Banyak kegiatan yang tidak bersentuhan dengan HAM, namun leibh banyak lagi hal-hal berhubungan dengan pemenuhan hajat hidup individu. Sehingga setiap pengaturan yang dapat mengurangi hak seseorang dapat ditafsirkan sebagai pelanggaran HAM. Bagi orang-orang yang egois atau tidak mau mengerti demi kepentingan bersama demi ketertiban umum dan keamanan bersama, maka setiap upaya Polri pada posisi dapat diartikan sebagai pembatasan hak sipil dan hak politik.

Dalam banyak hal, demi keserasian Polri harus menjembatani kepentingan-kepentingan pihak-pihak yang bertentangan kepentingannya, seperti buruh dan majikan. Banyak perusahaan yang apabila harus secara

¹¹² Kunarto, *Etika Kepolisian*, op.cit., hlm.245-246.

penuh mencukupi tuntutan buruh pasti akan ambruk, sehingga upaya penjembutan yang harus menekan tuntutan buruh, akan langsung diartikan Polri memihak yang kuat, memihak pemodal dan bertindak dengan pendekatan penguasa. Dianggap tindakan yang tidak populer dan melanggar HAM. Padahal tanpa Polri turun tangan dapat terjadi kondisi yang mengganggu keamanan dan ketertiban umum.

Gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan sampah dari sistem-sistem dalam masyarakat yang tidak berjalan, sehingga dapat dikatakan polisi bertugas membersihkan sampah dari sistem-sistem tersebut. Untuk dapat menghasilkan pekerjaan yang maksimal, polisi mengutamakan tugas-tugas yang bersifat *preemptif* dan *preventif* dari pada tugas *represif*. Di kalangan kepolisian sangat dikenal bahwa tugas *represif* merupakan lanjutan dari pada kegagalan tugas *preemptif* dan *preventif*, sedangkan bidang kesehatan dikenal motto bahwa "*prevention is better than cure*", sehingga untuk menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat, diperlukan akses fungsi kepolisian sejak tingkat perencanaan dari sistem-sistem yang ada dalam masyarakat.

Gambaran-gambaran itu kiranya dapat mewakili betapa luas dan dalamnya fungsi Bimmas dalam mewujudkan suasana yang kondusif bagi terciptanya kelancaran pembangunan.

5.9.3. Fungsi Samapta

Tantangan yang harus dihadapi tugas preventif fungsi Samapta sama luasnya bahkan lebih pelik lagi, karena tugasnya pada hakekatnya merupakan peningkatan atau limpahan dari problema-problema yang tidak tertanggulangi dengan baik oleh fungsi Bimmas. Berarti intensitas problemanya lebih berat, ancamannya lebih tinggi, bentuknya lebih nyata.

Di sini azas oportunitas dan utilitas itu bermakna lebih tajam. Sehingga untuk memelihara tegaknya keamanan dan ketertiban umum sering dengan terpaksa dilakukan tindak-tindak kekerasan, yang secara faktual pasti dapat dinyatakan sebagai pelanggaran HAM. Dalam kaitan ini, para pakar lalu menempatkan Polri pada posisi diperbolehkan bertindak apa saja, dengan batasan; asal tidak melanggar hukum itu sendiri. Keadaan ini juga yang disebut dalam Deklarasi Universal HAM dan konvensi-konvensinya sebagai tindakan kekerasan yang *eksepsional*. Dalam terminologi hukum hal ini disebut sebagai tindakan *diskresi*.

Apakah batas-batas tindakan Polri dalam hal seperti itu tidak dapat dibuat aturan yang pasti? Para pakar sampai pada pemikiran; Tidak mungkin! Karena luasnya tantangan yang harus dihadapi oleh Polri, maka rumusan yang rinci tidak mungkin dibuat.¹¹³ Di samping itu, rumusan yang rinci akan berarti membatasi ruang gerak Polisi yang berarti pula membuka peluang dan

¹¹³ Satjipto Rahardjo, *Membangun POLRI Berkelanjutan*, Kompas, Jakarta, 1997, hlm.4.

memperluas terbukanya tindak pelanggaran hukum dan kejahatan bahkan pelanggaran HAM antar sesama anggota masyarakat.

Sebenarnya tantangan di bidang fungsi Samapta ini selalu berkembang dengan pesat seiring dengan berkembangnya keberhasilan pembangunan. Pakar-pakar di dunia modern mengkategorikan problema keberhasilan pembangunan itu sebagai *organizational crime* (bukan *organized crime*) dan ini merupakan masalah yang secara tajam harus dapat diantisipasi dengan baik oleh Polri. Karena tanpa antisipasi tepat masalah ini akan merupakan gangguan keamanan yang kompetitif dan pada ujungnya akan merupakan hambatan bagi proses dan kelancaran pembangunan. Contoh yang jelas dari *organizational crime*, adalah; kebut-kebutan, penyalahgunaan narkoba, pergaulan bebas dan sebagainya; yang hal-hal itu tidak mungkin ada pada masyarakat yang tradisional. Kebut-kebutan kalau diarahkan dalam kegiatan *race, rally, cross road, off road* dan sebagainya akan menghasilkan sesuatu yang positif, semangat kebutnya tersalurkan, jiwa sportifitas dapat dibentuk, hiburan masyarakat dapat memperoleh lahan garapan.

5.9.4. Penyalahgunaan Kewenangan Kepolisian

Dimanapun penyalahgunaan kewenangan itu memang selalu saja dimungkinkan untuk terjadi. Luasnya tugas yang harus ditangani menyebabkan kontrol atas penggunaan kewenangan itu menjadi sulit, yang lalu membuka peluang luas terjadinya pelanggaran/penyalahgunaan kewenangan. Dari mulai pungli berupa lemparan korek api, penjualan surat

tilang sebagai legalisasi pemilikan SIM tidak resmi, upeti-upeti berselubung, sampai penyuaapan-penyuaapan dan manipulasi yang bernilai ratusan juta.

Banyak pakar berpendapat bahwa, tidak tersedianya anggaran yang cukup bagi tugas-tugas preventif ini merupakan awal dari tindakan pelanggaran/penyalahgunaan wewenang. Bensin yang hanya tersedia 7,5 liter per hari yang harus *mengcover* daerah yang sangat luas, yang semuanya harus terjaga keamanannya, menyetabkan para Pimpinan dan anggota merekayasa dana swadaya demi suksesnya penyelenggaraan keamanan.¹¹⁴

Di samping itu keamanan yang baik tanpa penambahan anggaran kemudian lalu dinilai positif oleh pimpinan polri yang lebih tinggi, dianggap sebagai restu tindakan penyimpangan itu. Karena dapat dipastikan hampir mustahil pelaksanaan tugas yang berhasil baik dengan kegiatan yang tinggi dan perlu dukungan besar itu, tanpa adanya penambahan anggaran. Akibatnya suasana penyalahgunaan pasti menjadi marak dan meluas, dimana korban utama pasti masyarakat.

Keluhan masyarakat yang ditanggapi dengan tindakan tegas oleh Pimpinan lalu bersifat dilematis. Hal ini disebabkan terhentinya pungli berarti anjlognya kinerja dan keberadaan Polri di setiap tempat rawan. Dengan demikian gangguan keamanan otomatis meningkat.

¹¹⁴ Sarlito W. Sarwono, *Citra Polisi dalam Teori Psikologi Sosial*, Kompas, Jakarta, 1 Juli 1995, hlm.4. Lihat juga Anton Tabah, *Tugas POLRI Semakin Berat*, Suara Merdeka, Semarang, 4 Juli 1995, hlm.4. Lihat juga; Pudjo Suharso, *Prasyarat Suksesnya Tugas Polisi*, Media Indonesia, Jakarta, 1-7-1997, hlm.1.

Kerasnya tindakan Pimpinan terhadap pelanggaran anak buah, menyebabkan mereka takut bertindak. Sehingga pelanggaran hukum oleh masyarakat akan meninggi. *Ditterent effect* tugas preventif lalu hilang. Mengapa? Karena di tengah masyarakat sudah tercetak pola; memberi sedekah kepada POLRI berarti amannya tindak pelanggarannya. Hingga setiap penampilan Polri langsung direspons dengan uang. Padahal Polisi yang menerima akan ditindak. Akibatnya petugas mengambil sikap tidak usah keluar, tidak usah tampil, pura-pura tidak melihat atau tidak mau menindak pelanggaran. Karena berbuat baikpun Polri sudah dianggap jelek. Akibatnya pelanggaran akan bersifat kompetitif.

Keadaan dilematis ini kalau dialami secara jujur lalu menghadirkan problema; siapa yang dapat menghilangkannya? Tidak ada orang yang dapat menghilangkan. Pimpinan yang paling tegas dan keras sekalipun. Karena masyarakat telah terpola pemikiran; berhadapan dengan Polri harus menyediakan uang. Penelitian memberi petunjuk bahwa hampir semua petugas pelaksana memberi pengakuan bahwa yang dapat menghentikan semua kegiatan negatif itu adalah mereka sendiri.

Di sisi lain menunjukkan bahwa tugas-tugas *preventif* sekarang ini tidak bisa lagi dilakukan dengan cara-cara tradisional saja, seperti patroli jalan kaki, pengaturan hanya dengan teriak-teriak saja dan sebagainya. Pengamanan atas daerah yang luas, penduduk yang baik dan masyarakat yang kompleks yang telah mengadopsi teknologi tinggi memang lalu memerlukan

metoda dan teknologi yang relatif canggih. Tanpa Polri mampu menciptakan metoda yang handal dan menghadirkan serta mengendalikan dan menguasai teknologi canggih, maka Polri akan tertinggal, akan dilecehkan, karena dianggap lamban dan tidak antisipatif. Penyelenggaraan keamanan dan ketertiban umum yang berarti pula penegakan dan penghormatan atas HAM akan sulit dicapai secara optimum.

Dalam hubungan ini diperlukan peralatan-peralatan seperti kendaraan bermotor agar anggota Polri yang relatif kecil dapat memiliki mobilitas tinggi, memerlukan alat-alat komunikasi baik *Handy Talky* (HT), Telepon genggam/*Hand Phone* maupun peralatan-peralatan seperti *megaphone* dan peralatan *Sound System* dan *Public Address* lain. Dengan peralatan itu koordinasi, monitoring dan saling membantu akan dapat terselenggara dengan baik. Peralatan-peralatan untuk menjangkau pengertian dan partisipasi masyarakat juga akan terselenggara secara lebih luas. Yang sekarang berkembang di masyarakat perkotaan yang maju adalah pengembangan *alarm system*, yang dengan peralatan itu masyarakat dapat saling memantau dan semuanya dapat dipantau oleh petugas di satu pos tertentu. Harganya tidak murah, tetapi cukup handal dan efisien, apalagi kalau mampu dilakukan pemantauan dengan satu sirkulasi CCTV khusus dengan sinar infra merah sehingga dalam kegelapan pun pengawasan yang baik dapat dilakukan.

Dalam pengamanan sederhana, maka pengadaan pos kamling yang semakin distandarisasikan baik perlengkapan maupun metode kerja, akan

sangat membantu bahkan menentukan keberhasilan penyegahan kejahatan. Ronda tek-tek yang berkembang di Jatim dan Jateng, dewasa ini tidak hanya dilakukan dengan kentngan kecil-kecil saja, tetapi sudah dilakukan dengan *sound system* yang melantunkan irama dangdut, yang tidak lagi membikin penduduk terkaget-kaget, tetapi memberikan suasana terhibur.

Demikianlah, kalau diinginkan keberhasilan yang tinggi dalam *penyelenggaraan dinamis ini*, memang diperlukan kreativitas, inovasi dan improvisasi metoda dan sistem operasionalnya diperlukan peralatan berteknologi maju. Semua ini memerlukan biaya. Hampir disemua tempat, kondisi-kondisi itu semua dibiayai secara swadana berdasarkan kemampuan masyarakat itu sendiri. Menjadi ironis: POLRI yang berkeingiran, POLRI yang berkepentingan, tetapi masyarakat yang berswadana. Memang dalam pemikiran-pemikiran tertentu dapat digambarkan bahwa semu itu demi dan untuk kepentingan masyarakat. Di dunia Barat dan negara maju umumnya, jenis partisipasi bermakna pembebanan khusus dan melanggar HAM, karena bermakna pembebanan khusus dan melanggar hak sipil. Mereka telah membayar pajak, negaralah yang harus secara *penuh* membiayai itu semua. Mereka hanya mau memenuhi kewajiban yang secara jelas dan pasti tertulis pada undang-undang, misalnya wajib bela negara dan wajib militer, itupun semuanya atas biaya dan tanggungan penuh negara.

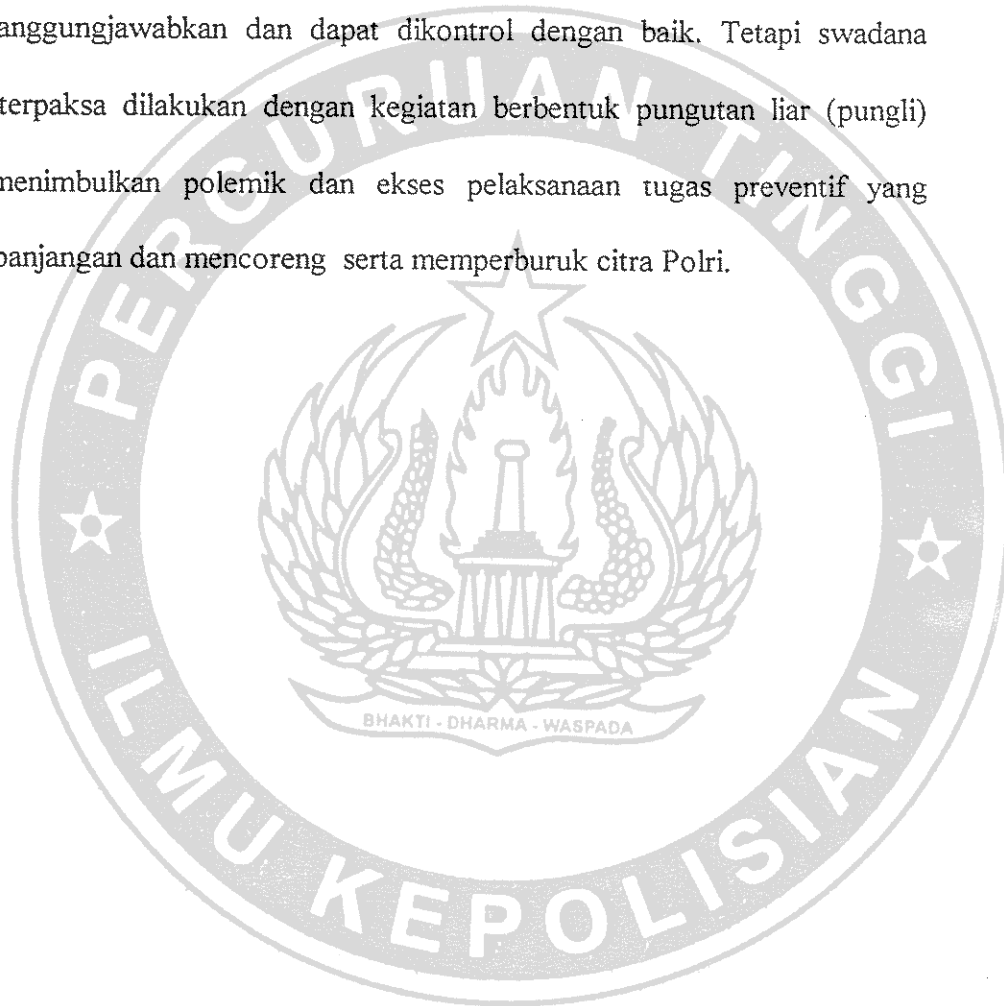
Hal ini dimaksudkan agar POLRI sejak dini perlu memperhitungkan hal ini, agar kalau HAM secara utuh dan bulat diterapkan, masalah ini akan

timbul dan antisipasi yang tepat telah disiapkan. Dewasa ini hampir setiap instansi Pemerintah menyiratkan metoda cara-cara dan modus operasional seperti fungsi Bimmas POLRI dengan dalih pokok, demi dan untuk kepentingan masyarakat, yang ujungnya, mereka sendiri yang harus membiayai sendiri. Ciri kolektifitas ditonjolkan padahal dalam aplikasi HAM dewasa dimasyarakat semakin maju penonjolan itu akan mengarah pada segi individualisme.

Pada intinya kegiatan pencegahan yang terwujud dengan terselenggaranya pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum itu, secara faktual harus berupa; penampilan dan terlihatnya kehadiran Polri di semua tempat yang diperlukan, khususnya dititik-titik rawan serta kehadiran secepatnya di setiap kejadian pelanggaran hukum. Metoda operasional untuk dapat mencakup tuntutan itu lalu harus diatur secara sistematis, berencana, konsepsional dan terkendali secara baik. Untuk itulah diadakan organ Pusat Pengendalian Operasional atau PUSKODALOPS. Eksistensinya PUSKODALOPS memerlukan dukungan peralatan komunikasi elektronik yang harus canggih, juga mobilitas yang tinggi dan di-operasionalkan secara konsisten dan terkendali atas dasar rencana yang baik.

Semua itu bertujuan agar hak-hak masyarakat/ perorangan dapat dihormati, memperoleh pelayanan dan perlindungan yang baik dari Polri. Banyak peralatan yang dewasa ini tidak mampu disediakan sementara kebutuhannya sangat mendesak, karena tuntutan masyarakat yang tinggi.

Akibatnya. Pimpinan satuan lalu meminta bantuan/sumbangan dermawan agar kebutuhan tercukupi. Sekali model swadana itu berhasil maka sumbangan-sumbangan lalu banyak dilakukan. Sumbangan-sumbangan yang bersifat, sukarela dan partisipasi, seperti penghibahan mobil, alat-alat komunikasi dan lain-lain, tidak terlalu bermasalah, karena dapat dipertanggungjawabkan dan dapat dikontrol dengan baik. Tetapi swadana yang terpaksa dilakukan dengan kegiatan berbentuk pungutan liar (pungli) lalu menimbulkan polemik dan ekses pelaksanaan tugas preventif yang berkepanjangan dan mencoreng serta memperburuk citra Polri.



BAB VI

PENUTUP

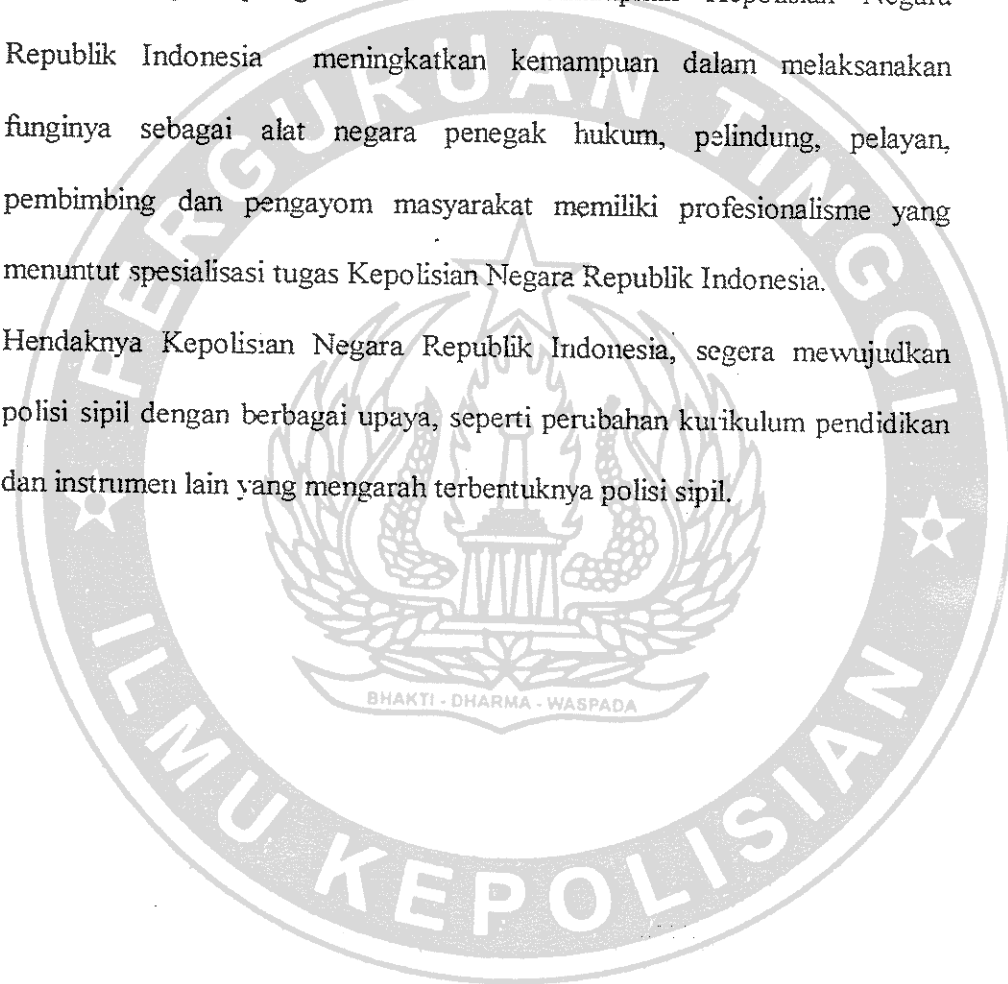
6.1. Kesimpulan

6.1.1. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 tidak secara tegas menetapkan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia, namun Bab III dan Bab XII UUD 1945 menunjukkan bahwa kedudukan kepolisian sebagai bagian dari sistem pemerintahan negara berada di bawah Presiden yang menjalankan fungsi penegakan hukum, menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat, sehingga secara konstitusional telah terjadi perubahan rumusan tugas fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai fungsinya masing-masing.

6.1.2. Faktor-faktor yang berpengaruh berkenaan dengan kedudukan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dapat diklasifikasi sebagai berikut; (a) faktor sejarah, (b) faktor budaya, (c) faktor pendidikan, (d) faktor anggaran dan (e) faktor teknologi. Selain itu, juga dipengaruhi oleh kecenderungan lingkungan strategis yang terus berkembang secara global, regional dan nasional yang menyebabkan tuntutan perubahan di berbagai bidang termasuk institusi Polri yang harus memperlihatkan ketanggapannya dalam mengantisipasi berbagai perkembangan secara profesional.

6.2. Saran-Saran

- 6.2.1. Hendaknya Kepolisian Negara Indonesia didudukkan sebagai lembaga khusus negara yang independen sehingga dapat menjamin kemandirian Polri dalam melaksanakan fungsinya.
- 6.2.2. Dalam menghadapi globalisasi maka diharapkan Kepolisian Negara Republik Indonesia meningkatkan kemampuan dalam melaksanakan fungsinya sebagai alat negara penegak hukum, pelindung, pelayan, pembimbing dan pengayom masyarakat memiliki profesionalisme yang menuntut spesialisasi tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- 6.2.3. Hendaknya Kepolisian Negara Republik Indonesia, segera mewujudkan polisi sipil dengan berbagai upaya, seperti perubahan kurikulum pendidikan dan instrumen lain yang mengarah terbentuknya polisi sipil.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku Teks

- Agus Wiradihardja, *Sejarah Lahirnya Pandji-pandji Kepolisian Negara Republik Indonesia*, Mabes Polri, Jakarta, 1971.
- Allan R. Brewer – Carias, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge University Press, 1989.
- Anonimous, *Sejarah Perjuangan ABRI*, Pusat Sejarah dan Tradisi ABRI, Jakarta, 1993.
- Anonimous, *Administrasi Pemerintahan Zaman Mangkunagoro IV*, Rekso Pustako, Solo, 1971.
- Anonimous, *Departemental Police and Procedure*, Los Angeles Police Departmnet (LAPD), 1982.
- Anonimous, *Ikhtisar Perkembangan Organisasi Kepolisian RI*, Dinas Sejarah Mabes Polri, Jakarta, 1980.
- Anonimous, *R. Soebarkah Tokoh Pendidikan Polisi Republik Indonesia*, Dinas Sejarah Polri Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia, Jakarta, 1980.
- Anonimous, *Sejarah Kepolisian Republik Indonesia (1945 – sekarang)*, Markas Besar Polri, 1979.
- Anonimous, *Sejarah Kepolisian di Indonesia*, Markas Besar Republik Indonesia, Jakarta, 1999.
- Anonimous, *Standards for Law Enforcement*, Fairfax, VA: Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies, 1984.
- Anonimous, *Traffic Institute, Policy and Administrative Control*, 2d Ed. Evanston, Il: Northwestern University, 1981.
- Ateng Syafrudin, *Hubungan Kepala Daerah dengan DPRD*, Tarsito, Bandung, 1982.
- Awaluddin Djamin, *Memuju POLRI Mandiri Yang Profesional*, YKTI, Jakarta, 1999.

- Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993.
- _____, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, Pusat Penerbitan Universitas LPPM-UNISBA, Bandung, 1995.
- Bodleander, M.L., *Politea-Groate Mannen Overstaat en Maatschappij*, Amsterdam, Uitgevers maatschappij Elsevier, MCMXXXXX.
- Brewer-Carias dari J.J. Rousseau, *Du Contract Social*, Ronald Grimsley, ed., Oxford, 1972, Book I, ch. IV.
- Busyro Muqoddas, Moh., dkk., *Politik Hukum dan Pembangunan Nasional*, UII, Press, Yogyakarta, 1992.
- Carter. D.L dan D.K. Dearth, *An Assesment of the Mission*. Texas Police Departement, Unpublished Concultation's Report, 1984.
- _____, *Hispanic Police Officer's Perception and External Discrimination*, Police Studies, Winter, 1986.
- Couper D.C, *How to Rate Your Local Police*, Police Executive Research Forum, 1983.
- Couwenberg, S.W, *Westers Staatsrecht als Emancipatie Proces*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1977.
- Crince Le Roy. R, *De Vierde Macht*, alih bahasa Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1976, hlm. 17;.
- _____, *Moderne Constitutioneel Recht en Emancipatie van den Mens*, deel I, van Gorcum. Assen, 1981. Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, terjemahan oleh Nirwono dan AE priyono, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta, LP3ES, 1990.
- Davis. KC, *Discretionary Justice*, Urbana, IL: University of Illinois Press., 1971.
- Dehaan. P, Th. G. Drupssteen, en Fernhout, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Deel. I, Kluwer Deventer, 1986.

- Del Carmen, In T. Barker and D. Carter (eds), *Police Deviance*, Cincinnati, Anderson Publishing Co., 1986.
- Dicey, A.V, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 'Introduction', by E.C.S.Wade, 10th edn., London, 1973.
- Eddy Damian (ed.), *Rule of Law dan Praktek Penahanan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1968, hlm. 33-34.
- Eko Prasetyo, dkk, *Polisi, Masyarakat dan Negara*, Bigraf Publishing Bekerja Sama Dengan Sema Mahasiswa FH-UI, Jakarta, 1995.
- Faal, M, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1991.
- Frans Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Geoffrey Marshall, *Constitutional Theory*, London, Oxford University Press, 1971.
- Goldstein, H, *Police Policy Formulation: A Proposal for Improving Police Performance*", In H.W. More (ed). *Critical Issues in Law Enforcement*. Cincinnati: Anderson Publishing Co, 1972.
- Gottfried Dietze, *Two Concepts of Rule of Law*, Indianapolis, Liberty Fund Inc., 1973.
- Haan, P.de, Th.G.Druksteen, R.Fernhout, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, Deel I, Kluwer-Deventer, 1986.
- Hadiman RS, Soekanto, *Melalui Spiritual Membangun Kepolisian yang Profesional*, Dutarindo, Jakarta, 1999.
- Hall, D.G.E., *Sejarah Asia Tenggara*, Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1991.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Andres Wedberg, New York, Russell and Russell, 1973.
- Harold H.Titus,cs., *Living Issues In Philosophy*, alih bahasa : H.M.Rasjidi, Persolan-persolan Filsafat, Jakarta, Bulan Bintang, 1984.
- Holdsworth, W, *A History of English Law*, London, 1979.

- Hoy, V.L. *Research and Planing, In B. Crime (ed), Local Government Police Management*, International City Management Association, Washington, 1982.
- Hudzik . J dan G. Cordner, *Planning in Criminal Justice Organization and System*, MacMillan Publishing Company, New York, 1983.
- Husodo Pringgo Kusumo, *Serat Perjanjian Dalem Nata*, Radyo Pustaka, Solo, 1987.
- _____, *Serat Angger Gunung 1840*, Radyo Pustaka, Solo, 1987, hlm. 187.
- Indria Samego (Editor), *Sistem Pertahanan Keamanan Negara*, The Habibie Center, Jakarta, 2001.
- Ismail Suny, *Mencari Keadilan*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982.
- _____, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1985.
- _____, "Upaya Mewujudkan Demokrasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasca Proklamsi 17 Agustus 1945", *Makalah*, Disampaikan Pada Seminar Hukum Dalam Konteks Perubahan UUD 1945, Kerjasama BP-MPR dengan Fakultas Hukum UI, Bandar Lampung, 24-26 Maret 2000.
- John Locke, *Two Trestises of Government*, Peter Laslett, ed., Cnbridgde, 1967
- John M.Echols, dan Hasan Shadly, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1981.
- Joseph Raz, "The Rule of Law and its Virtue", 93 *Law Quarterly Review*, 1977.
- Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2000.
- Kusnardi, Moh dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 1983.
- _____, & Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Gramedia, Jakarta, 1988.

- Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung, Fresco, 1987.
- Leonard J.Theberge, *The Judiciary In a the Democratic Society*, Lexington Books, Lexington, Massachussetts, 1979.
- Logemann. J.H.A., *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht*, Universitaire Pers, Leiden, 1948,
- _____, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, alih bahasa. Makkatutu dan J.C. Pangkarego, Ichtiar Baru-von Hoeve, Jakarta, 1975.
- Lunshof, H.R., *Welzijn, Wet, Wetgever*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.
- Mangkunegoroan, *Administrasi Pemerintahan jaman Mangkunagoro IV*, Rekso Pustako, Solo, 1971.
- Marbun. SF, dkk, *Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Penyunting, UII Press, Yogyakarta, 2001.
- Mark Finlay dan Uglesa Zvekik, *Alternatif Gaya Kegiatan Polisi Masyarakat Tinjauan Budaya*, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998.
- Mauro Capelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, New York, The Balbs-Merrill Company, Inc., 1971.
- Memet Tanumidjaja, *Perlukah Kementerian Keamanan Dalam Negeri dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Majalah Bhayangkara Nomor 3 Tahun I, September 1950.
- _____, *Sejarah Perkembangan Angkatan Kepolisian*, Pusat Sejarah ABRI, Jakarta, 1995.
- Meuwissen, D.H.M. *Elementen van Staatsrecht*, Zwolle, Tjink Willink, 1975.
- Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, Pustaka Gramedia Utama, 1993.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa Yang Akan Datang*, Makalah, Jakarta, 1995.
- _____, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Bina Cipta, tanpa tahun.

- Moehammad Jasin, *Singa Pejuang Republik Indonesia*. PPKBI dan Yayasan Citra Bangsa, Jakarta, 1998.
- Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK). Yayasan Brata Bhakti dan Penerbit PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1994.
- Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, Yayasan Brata Bhakti & P.T. Gramedia, Jakarta, 1994.
- Montesquieu, *The Spirit of the Law*, trans. by Thomas Nugent, Hafner Press, New York,
- _____, *De L'Esprit des Loix*, G.Truc, ed., Paris, 1949, vol. I, Book XI ch.4.
- Muhammad Tahir Alhari, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992.
- Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Mulyana W. Kusumah, *Perspektif, Teori dan Kebijakan Hukum*, 1986.
- Nasution, A.H., *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, jilid V, Dinas Sejarah Angkatan Darat, Bandung, 1983.
- Notohamidjojo. O, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1970.
- Nugroho Notosusanto dkk, *Pejuang dan Perajurit*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983.
- Oetoyo Oesman dan Alfian (ed.), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*. Jakarta, BP-7 Pusat, 1992.
- Oudang, *Perkembangan Kepolisian di Indonesia*, Mabes Polri, Jakarta, 1982.
- Padmo Wahyono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1984.
- _____, *Guru Pinandita*, Jakarta, Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984.

- _____, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- _____, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, In-Hill Co, Jakarta, 1989.
- Pardi Suparlan, *Polisi Indonesia dalam Rangka Otonomi Daerah*, Makalah, BPHN Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 1999.
- Paul Scholten, *Verzamelde Geschriften*, Zwoll, W.E.J.Tjeenk Willink, Deel I, 1949.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya. Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1997.
- Prajudi Atmosudirdjo, dkk., *Konstitusi Soviet*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Pringgodigdo. H.A.K., *Tiga Undang-undang Dasar*, Cet. ke-5, Jakarta, PT. Pembangunan, 1981.
- Rahman Zainuddin. A, *Kekuasaan dan Negara*, Gramedia, Jakarta, 1992.
- Rene David and John E.C. Brierley, *Major Legal System in the World Today, An Introduction to the Comparative Study of Law*, Third Edition, London, Stevens & Sons, 1985.
- Robbins, *The Administrative Proces*, Englewood Cliffs, NJ; Prentice-Hall, 1976.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Roscoe Pound, *The Development of Constitutional Guarantees of Liberty*, New Haven-London, Yale University Press, 1957.
- Sartono Kartodirdjo, *Sejarah Nasional Inonesia*, Jilid I, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1975.
- Satjipto Rahardjo, *Polisi Sipil Dalam Perubahan Sosial Di Indonesia*, Editor Hasyain Aasy'ari, Kompas, Jakarta, 2002.
- Scheltema. M, *De Rechtsstaat Herdacht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.

Sir Ivor Jennings, *The Law and the Constitutions*, University of London Press, London, 1956.

Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986.

_____, *Ilmu Negara Pengantar Metode dan Sejarah Perkembangan*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994.

Slamet Mulyono, *Negara Kartagama*, Bhratara, Jkarna, 1979.

Soehino, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Yokyakarta, 1985.

Soerjono Soekanto, *Efektifitas Hukum dan Peranan Sanksi*, Remaja Karya, Jakarta, 1985.

_____, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1996.

_____, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, 1990.

_____, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2002.

Soetjipto. FA, *Struktur Birokrasi Mataram*, Universitas Gadjah Mada Press, Yogyakarta, 1970.

Soewarno Handayaniingrat, *Administrasi Pemerintahan dan Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta, 1983.

Solly Lubis M, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta., 1985.

Sri Soemantri. R, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Alumni, Bandung, 1982.

_____, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1992.

Sudargo Gautama, *Pengertian Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983.

Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1963.

Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1993.

Sunaryati Hartono, *Apakah The Rule of Law itu*, Alumni, Bandung, 1976.

Suparno, *Sejarah Perkembangan Kepolisian Dari Zaman Klasik-Modern*, Departemen Pertahanan-Kemampuan, Pusat Sejarah ABRI, 1971.

Untung S. Radjab, *Polisi yang Elegan*, Intermedia Publishing, Makasar, 2000.

Utrecht, E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet. ke 9, Ichtiar Baru, Jakarta, 1990.

Van der Pot – Donner, bewerkt door L.Prakke, met mederwerkin van J.L.De Reede en G.J.M.van Wissen, *Handboek van Het Nederlandse Staatsrecht*, Zwalle, W.E.J.Tjeenk Willink, 1989.

Van Vollenhoven, C, *Staatsrecht Overzee*, H.E. Stenfert Kroeses Uitgevers – Maatschappij N.V.. Amsterdam, 1934.

Wade. H.W.R., *Administrative Law*, Oxford, 1984.

Walker, S, *The Police in America*, Mcgraw-Hill, New York, 1983.

Wilson J.Q, In W.C. Terry (ed), *Policing Society*, Jcnh Wille & Son, New York, 1985.

Wilson, O.W dan R.C. McLaren, *Police Administrastion*, Mcgraw-Hill, New York, 1977.

Yamin, Muh, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Prapanca, Jakarta, 1959.

B. Disertasi, Pidato Ilmiah dan Makalah

Bagir Manan, (Ed.) *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Hak-hak Asasi Manusia*, Kumpulan Tulisan dalam rangka 70 Prof. Dr. R.H. Sri Soemantri Martosoewignjo, Media Pratama, Jakarta, 1996.

_____, *Pemikiran Negara Berkonstitusi di Indonesia*, Makalah, yang di sampaikan pada Temu Ilmiah Nasional Masiswa Hukum Se-Indonesia. FH Unpad, Bandung, 6 April 999.

- _____, *Peranan Mahkamah Agung Dalam Menegakkan Supremasi Hukum*, Makalah, Disampaikan pada Dies Natalis Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, Medan, 12 Januari 2002.
- Faisal A. Rani, *Fungsi dan Kedudukan Mahkamah Agung Sebagai Penyelenggaraan Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka Sesuai Dengan Paham Negara Hukum*, Disertasi, Unpad, Bandung, 2002.
- Hamid S. Attamimi, A., *Teori Perundang-undangan di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum pada FH UI, Jakarta, 25 April 1992.
- _____, *Hukum Tentang Peraturan Kebijakan*, Pidato Purna Bakti Universitas Indonesia, Jakarta, 1993.
- Momo Kelana, *Sistem Kepolisian di Dunia Internasional Sebagai Suatu Studi Perbandingan*, Makalah Pada Seminar Kepolisian Negara R.I., Tanggal 29 Juli 1998.
- Padmo Wahyono, *Indonesia ialah Negara yang Berdasarkan Atas Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum UI, tanggal 17 November 1979.
- Romli Atmasasmita, *Kedudukan dan Peran Kepolisian Sebagai Suatu Studi Perbandingan*, Makalah, pada Seminar Kepolisian Negara R.I., di Sespom Polri Lembang Bandung, 1998.
- Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi, PPS Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996.
- Sekolah Staf dan Pimpinan (Sespim) Kepolisian Negara Republik Indonesia, *Pemberdayaan Kepolisian Negara R.I. Dalam Era Globalisasi (Suatu Kajian Ilmiah)*, Lembang, Tahun 1998.
- Sjachran Basah, *Simposium Peradilan Tata Usaha Negara*, BPHN, Makalah, Binacipta, Bandung, 1977.
- Sri Soemantri, R., *Upaya Mewujudkan Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Pidato Dies Natalis ke-40 Universitas Jayabaya, Jakarta, 1998.
- Suwoto, *Tugas dan Tanggung jawab Kekuasaan Presiden*, Disertasi, Universitas Air Langga, Surabaya, 1990.

C. Kamus dan Encyclopedia

Encyclopedia *Americana*, volume 22, Grolier Incorporated, 1983.

Henry Campbel Black, *Black,s Law Dictionary*, Abridged Sixth Edition, St. Paul, MINN, West Publishing Co.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Cet. Ke 9 Balai Pustaka, Jakarta, 1997.

Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, Gramedia Utama, Jakarta, 1966.

Purwadarminta. W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cet. Ke 6, Balai Pustaka, Jakarta, 1966.

D. Peraturan Perundang-undangan

Keputusan Presiden RI. No. 9 Tahun 1969

Undang-Undang Dasar 1945 *Setelah Amandemen ke-3 Tahun 2001*

Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000, *Tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia*

Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000, *Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia*

Undang-undang Nomor 20 Tahun 1982, *Tentang Pertahanan dan Keamanan Negara*

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, *Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*

Republic Act No. 8551 *Tentang Reformasi dan Reorganisasi Kepolisian Nasional Philipina.*

E. Majalah-majalah

Anonimous, *Brosur Poiisi*, Markas Besar Keplosian Negara Republik Indonesia, Jakarta, tanpa tahun.

Bagir Manan, *Penelitian di Bidang Hukum*, Jurnal Pusat Penelitian Perkembangan Hukum No. 1, UNPAD, Bandung, 1999.

Bhayangkara, Majalah No. 07, Desember 1983.

F. Home Page

Anonymous, *Missions and Duties*, http://neweb.npa.gov.tw/english/e_misdow.htm.

Anonymous, *History*, http://neweb.npa.gov.tw/english/e_misdow.htm.

Anonymous, *Basic Police Care*, <http://212.19.195.8/home/engels/html/BasicPoliceCare.html>.

Anonymous, *Criminal Investigation and Prevention Police*, http://neweb.npa.gov.tw/english/e_cridow.htm.

Anonymous, *National Police Administration*, <http://www.moi.gov.tw/w3/xmoihh.htm>.

Anonymous, *National Police Agency*, <http://www.fas.org/irp/world/rok/npa.htm>.

Anonymous, *Organisation and Personnel*, http://www.ncip.nl/english/organisation_and_personnel.html.

Anonymous, *Philippine National Police Organization*, <http://www.pnp.info.com.ph/pnporg/Default.htm>.

Anonymous, *Police box system*, <http://www.police.go.nl/english/orgazation.htm>.

Anonymous, *The Netherlands Police Institute*, <http://21112.19.195.8/home/engels/html/NPI.html>.

Anonymous, *The People's Republic of China Dpartemen of Public Safety Police Specific Setup*, <http://www.chinesecop.com/CNPOI>.

Anonymous, *Welkom bij het Korps Landelijke Politiediensten*, <http://www.klpd.nl/>

Anonymous, *Working on National Program*, http://www.ncipd.nl/english/working_on_national_programmes.html.

Anonymous, *Organisatie Nederlandse Politie*, <http://www.klpd.nl/organisatie/html/Welkomorganisatiepolitie.htm>.

DAFTAR INDEK

A

Administrasi Kepolisian Propinsi, 263
Abuse of Power, 365
Alat Negara dan Penegak Hukum., 3
Angkatan Darat, Angkatan Udara, Angkatan Laut, dan Angkatan Kepolisian, 14
Algemene Politie, 158
Abuse of Authority, 326
Adanya Kekuasaan Kehakiman Yang Bebas., 31
Administrative Politie, 151
Asas Legalitas., 85
Aturan Permainan Yang Ada Disatu Negara., 335

B

Bumiputera, 162
Beroepspolitie, 155
Biro Perancang., 196
Badan Legislatif Melaksanakan Fungsi Biro Kepolisian Kota, 263
Badan Eksekutif Melaksanakan Fungsi Legislatif, 118
Badan Pelaksana Pusat, 222
Badan Kehakiman Yang Bebas, 28
Bahan Hukum Primer, 53
Bahan Hukum Tersier, 54
Bestrijding Van Zware En/of Georganiseerde Criminaliteit, 229
Biro Kepolisian Bandara, 262
Biro Kepolisian Jalan Raya, 262
Biro Pelayanan Masuk dan Keluar, 262
Biro Penyelidikan Kejahatan, 262
Buku Pedoman Kepolisian, 349

C

Corps Politiedienaar, 157
Constitution Based Of Individual Rights., 25

D

Divisi Administrasi Kepolisian (Development Research), 52
Demokrasi., 31
Dewan Komisaris Utama, 235
Daily Police Surveillance, 232
Dewan Administrator Angkatan Kepolisian., 235
Dewan Penuntut Umum Utama., 235
Demokrasi Parlementer, 197
Dinas-Dinas Teknis, 202
Distrik Kepolisian, 202

E

Even-Handed, 72
Eksekutif Lokal., 327
Equality Before The Law, 69
Engaging In Acts Inimical To National Security or Wich Negate The Effectiveness of The Peace And Order Campaign, 327
Eselon Pimpinan., 222
Eselon Staf Yang Terdiri Staf Umum dan Staf Khusus., 222

F

Fungsi Eksekutif, 125
Fungsi Hubungan Luar Negeri, 126
Fungsi Kepolisian, 126
Freies Ermessen Atau Diskresi., 98
Functie Politie, 128
Fungsi Legislatif, 125
Fungsi Pemeriksaan Keuangan Negara, 126
Fungsi Penaschatan, 126
Fungsi Peraturan Keuangan, 126
Fungsi Yudikatif, 125
Frequent Unauthorized Absences, 326

G

Giving Prevention Advice, 232

H

Hak-Hak Kebebasan Rakyat., 79

Hak-Hak Masyarakat, 39
 Het Dwingen Van De Geregerden Tot Naleving Van Hun Publieken Plicht Krachtens Rechterlijke Tusschenkomst; 128
 Het Afwachtend Toezien Op Naleving Door De Geregerden Van Hun Publieken Plicht; 128
 Het Actieve Speuren naar Niet-Naleving door de geregerden van hun Publieken Plicht; 128
 Handhaving Van De Milieuwetgeving, 230
 Handhaving Van De Openbare Orde, 230
 Handling Traffic Problems, 232
 Het Actieve Speuren Naar Niet Naleving Door De Geregerden Van Hun Publieken Plicht; 47
 Het Afwerend Toezien Op Naleving Door De Geregerden Van Hun Publieken Plicht; 47
 Het dwingen van de geregerden to Naleving van hun Publieken Plicht hetwelk kan Geschieden Zonder Rechtelijke tusschenkomst; 47
 Het Dwingen Van de geregerden To Naleving Van Hun Publieken Plicht Krachtens Rechtelijke Tusschenkomst; 47
 Het Verantwoorden Van Wat Bij Al Dezen Arbeid Gedaan of Gelaten Is, 129
 Het Verantwoorden Van Wat Bij Dezen Arbeld Gedaan of Nagelaten Is., 47
 Herzine Indonesia Reglement, 142, 145, 152, 341
 Hubungan Kepolisian dengan Kejaksaan, 327

Kepolisian Di Luar Kota-Kota Besar 154
 Kebebasan Untuk Berserikat/Berorganisasi dan Berposisi; 28
 Kebebasan Untuk Menyatukan Pendapat; 28
 Kedudukan/Jabatan, 14, 113, 140, 142, 143, 145, 153, 175, 176, 180, 181, 185, 184, 187, 189, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 213, 214, 215, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 227, 277, 278, 295, 296, 301, 302, 305, 306, 311, 313, 314, 315, 317, 318, 319, 321, 323, 325, 327, 341, 367, 372, 373, 374, 375, 376, 377
 Kekuasaan Membentuk Uu (Legislatif); 37
 Kekuasaan Mengadili (Yudisial); 37
 Kemanusiaan Dan Keadilan; 369
 Kemerdekaan Peradilan, 74
 Kepolisian Republik Rakyat Cina, 242, 255
 Komisariat Kepolisian, 202
 Konstitusi, 79
 Kotak Kepolisian, 281, 287
 Konsep Atau Teori Negara Hukum, 32
 KUHAP, 84, 91, 336, 338, 341, 342, 355, 356
 Kepolisian Negara Republik Indonesia, 220
 Kode Etik Kepolisian, 368
 Keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 9
 Kepolisian Nasional Philipina 298
 Kepolisian Ris, 187
 Konstitusi Ris, 186
 Ketentraman, 160

N

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

Innoverende en Informatietechnologie, 230
 Inspektur Kepolisian, 202

Negara Berdasarkan Atas Hukum, 25
 Nasional, 31, 87, 173, 175, 211, 219, 221, 240, 241, 242, 248, 251, 252, 257, 278, 283, 289, 293, 295, 301, 304, 305, 316, 325, 326, 330, 371, 373, 374, 376, 378, 379, 380
 National Police Administration (NPA), 271
 National Poicce Agency (NPA), 231
 Negara Hukum, 121
 Negara Republik Indonesia, 346
 Non Yustissil, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 19, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115,

Justitiele Politie., 151

K

Keuangan Dan Perlengkapannya, 202
 Kebebasan Politik, 111

116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 127, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 283, 290, 291, 293, 295, 296, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 311, 312, 313, 314, 316, 317, 318, 319, 321, 322, 323, 324, 325, 328, 329, 330, 331, 332, 334, 336, 337, 338, 340, 341, 342, 343, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 376, 377, 378, 379, 380

O

Organisasi Dan Pelatihan Polisi, 268
Onder Politie Vallen De Regeringorganen,
Diebevoegd En Gehouden Zijn Om Toezicht
Konsep The Rule Of Law, 70

L

Lembaga Kepolisian, 228
Law Enforcement, 232
Lembaga Kepolisian Nasional, 288

M

Masa Jabatan Anggota Kepolisian Nasional
Philipinna, 318
Menjamin Keamanan dan Ketertiban, 46
Mobile Brigade Pusat, 204

P

Penyidikan Khusus, 333
Perdamaian Dan Ketertiban, 290
Politicosiener, 154
Polisi Negara, 196

Polisi Intelijen, 201
Personil Dan Pendidikan, 201
Providing Material Support To Criminal Elements, 326
Pendidikan, Kesehatan dan Kesejahteraan, 203
Pembagian Kekuasaan, 29
Pengakuan Terhadap Jaminan HAM, 29
Peradilan Administrasi Negara, 26
Pemerintah Propinsi Taiwan (Ppt), 243
Pembuatan Undang-Undang, 74
Pemilihan Umum Yang Bebas, 28
Pemisahan Antara Pembentuk, Pelaksana
Undang-Undang, dan Peradilan, 85
Penasehat, 196
Pendidikan Kewarganegaraan, 28
Pengakuan Terhadap Hak Asasi, 85
Pengawasan Masuk dan Keluar, 273
Perhatian dan Pengawasan Orang Asing, 236
Perilaku Pelaksana Kekuasaan Negara, 96
Perkembangan Kepolisian Dalam Sejarah, 132
Perlindungan Konstitusional, 28
Persamaan Dalam Kedudukan Hukum Bagi
Setiap Orang, 24
Persoonsbeveliging, 230
Perwira Operasi, 203
Perwira Pelayanan, Dinas Pelayanan, 203
Polisi Administrasi, 267
Polisi Bersenjata (*Gewapende Politie*), 160
Polisi Kota, 7, 159, 163, 200
Polisi Lalu-Lintas, 200
Polisi Lapangan, 160, 168
Polisi Pangreh Praja (*Bestuur Politie*), 163
Polisi Perkebunan, 162
Polisi Pertahanan Perbatasan, 260
Polisi Urusan Luar Negeri
Prinsip-Prinsip Keadilan Alami, 74

R

Rampenbestrijding, 230
Rendering Assistance, 232
Resort Kepolisian, 202
Rechtsstaat, 25

S

Sistem Ketatanegaraan, 58
Schout Dan Onderschout, 154
Sekretaris Umum, 196
Sektor Kepolisian, 202
Sengketa Mengenai Keabsahan (Legality)
72

Simple Crimee Inv Estigation Tasks, 232
 Sistem Pensiunan Kepolisian Philipina, 317
 Supermasi Hukum (*Supremacy Of Law*), 24

T

Tertib Hukum, 31
 The Philippine National Police), 294
 Tugas Dan Wewenang Kepolisian Secara Hirarkhi., 375
 To Preserve Good Customs, 245
 Tertib Hukum, 96
 The Netherland Pollice Institute (NPI)., 234
 Teknisi Sistem Komputer Sidil. Jari, 249
 Tentara Nasional Indonesia, 219
 Teori Pemisahan Kekuasaan, 106
 Tindakan Administrative., 367
 The Absolute Predominance Of The Law, 69

U

Undang-Undang Dasar 1945, 44
 Undang-Undang., 14, 15
 Uniform Polisi), 201
 Urusan Keuangan, 158, 188
 Urusan Latihan Kesatuan Polisi., 158
 Urusan Pegawai, 158, 188
 Urusan Pendidikan, 158
 Urusan Perlengkapan, 158

W

Wetmatigbestuur, 80
 Warganegara Filipina, 301, 309
 Wewenang Organisasinya., 364
 Wewenang Kepolisian, 325



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

1. N a m a : Untung S. Radjab
 2. Tempat/Tgl. Lahir : Medan, 8 Oktober 1954
 3. Pekerjaan : Anggota Kepolisian RI
 4. N R P : 54100280
 5. Jabatan : Kapolwil Besuki Jawa Timur
 6. Pangkat/Gol : Kombes Pol/IV/c
 7. A g a m a : I s l a m
 8. Jenis Kelamin : Laki-laki
 9. Keluarga

No	Nama	Umur	Pekerjaan	Ket
1.	Hj. Ida Nurini	40 Tahun	IBR	Isteri
2.	Luthfia Rahmi	18 Tahun	Mahasiswa	Anak kandung
3.	Luluk Rahmaningrum	15 Tahun	Pelajar	Sda
4	Farih Romdoni Putra	11 Tahun	Pelajar	Sda

10. Ayah/Ibu

No	Nama	Umur	Pekerjaan	Ket
1.	Abdul Radjab	-	Purn POLRI	Alm
2.	Maryati	78 Tahun	IBR	

11. Saudara Kandung

No	Nama	Umur	Pekerjaan	Ket
1.	Drs. Suprpto Radjab	59 Tahun	Pertamina	Alm.
2.	Suprpti Radjab			
3.	Drs. Sudarto Radjab	55 Tahun	BPN	
4.	Sudarsono Radjab, S.H.	53 Tahun	Dept.Keh	
5.	Butet S. Radjab	46 Tahun	IBR	
6.	Titik S Radjab, BSc	42 Tahun	IBR	
7.	Ucok S. Radjab	40 Tahun	BPN	
8.	Sri Sumartini Radjab	39 Tahun	-	

12. Riwayat Pendidikan

a. Pendidikan Umum

No.	Pendidikan	Tempat	Ijazah Tahun	Spesialisasi
1.	SDN	Surabaya	1967	-
2.	SMPN	Surabaya	1970	
3.	SMAN	Surabaya	1973	
4.	Fak. Hukum Univ Bhayangkara	Surabaya	1992	

b. Pendidikan Kepolisian

No.	Pendidikan	Tempat	Ijazah Tahun	Keterangan
1.	AKABRI Kepolisian	Sukabumi	1977	
2.	Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian (PTIK)	Jakarta	1986	
3.	Sekolah Staf Dan Pimpinan Polri	Bandung	1993	
4.	Sekolah Staf dan Komando (SESKO) ABRI	Bandung	1998	

13. Riwayat Pekerjaan

No.	Jabatan	Tempat	Tahun
1.	Pamapta Poltabes	Semarang	1978-1979
2.	Daksektor Genuk	Semarang	1979-1981
3.	Kasi Ops Poltabes	Semarang	1981-1984
4.	Kapolsekta	Semarang Barat	1984-1985
5.	Kanit Provoost	Surabaya	1987-1990
6.	Wakapolres	Surabaya Selatan	1990-1992
7.	Kasubbag Luar Negeri Sesko ABRI	Bandung	1993-1995
8.	Paban II Sospol ABRI	Bandung	1995-1997
9.	Dosen Sesko ABRI	Bandung	1993-1999
10.	Kadit Serse Polda Sulsel	Makassar	1999-2000
11.	Kapolwil Besuki	Bondowoso	2000-2002

14. Pengalaman Bidang Pendidikan dan Pengajaran :

1. Dosen Sosial Politik ABRI, Pada SESKO ABRI,
2. Dosen Luar Biasa Pada Fak. Hukum UNHAS Makassar

15. Karya Ilmiah

1. Patroli Bersepeda di Kota Semarang (Skripsi)
2. Penanggulangan Perjudian di Kota Surabaya (Skripsi)
3. Penanggulangan Kejahatan Kartu Kredit (TASKAP SESPIMPOL 1993)
4. Mewujudkan Sesko ABRI sebagai Center of Exelcnt (TASKAP SESKO ABRI 1998)
5. Reposisi Dan Fungsi TNI/POLRI Di Era Transisi Demokrasi Menuju Profesionalisme TNI/POLRI (Artikel)
6. Polisi Yang Elegan (Buku)
7. Positivisme dan Realisme Hukum (Artikel)



DALIL-DALIL

1. Jika kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dipahami secara subordinatif maka dapat mempengaruhi fungsinya dalam penegakan hukum.
2. Keikutsertaan lembaga-lembaga lain dalam pengangkatan Jabatan-jabatan Kepolisian Negara, akan menumbuhkan sikap memihak dalam penegakan hukum.
3. *Checks and balances* dalam sistem pemisahan kekuasaan sebagai mekanisme kontrol terhadap kemungkinan tumbuhnya absolutisme kekuasaan.
4. Jika kekuasaan kedaulatan rakyat dipahami sebagai kekuasaan tanpa batas maka pelaksanaan kedaulatan rakyat dapat terjerumus kepada suatu sistem totaliter.
5. Jika sistem pendidikan dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan tuntunan ajaran agama, moral dan etika maka dapat membantu usaha mewujudkan ketaatan hukum masyarakat.
6. Pengembangan ilmu yang landasan berpikirnya didasarkan pada ajaran agama, moral dan etika dapat memberikan manfaat bagi manusia dan makhluk hidup lainnya.
7. Jika hukum dapat berfungsi dengan baik dan diterapkan secara benar maka dapat mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran.