

# Evaluasi Peraturan Kapolri\* Sebuah Pembacaan Sosiologik dan Konstruksi Legal

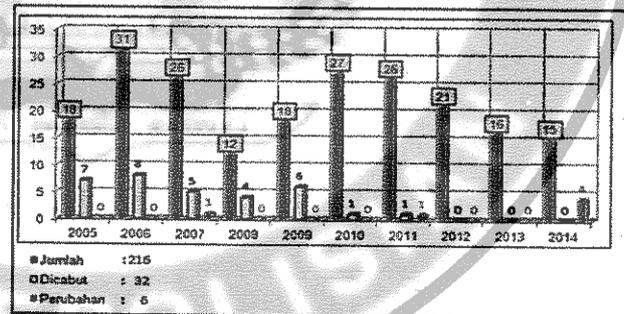
Sutrisno\*\* dan Zulkarnein Koto\*\*\*

## Abstrak

*Konstruksi regulasi hadir sebagai fungsi dari kebutuhan masyarakat/ organisasi. Namun demikian istilah 'kebutuhan organisasi/masyarakat' bukan sebuah konsep yang secara otomatis paralel dengan nilai moral publik (demokrasi). Dalam kerangka ini, konstruksi Peraturan Kapolri didekati melalui dua perspektif: Sosiologis dan Legal.*

**Kata Kunci:** Rasionalitas Weberian, ledakan regulasi, polilcy rules

Sejak tiga tahun setelah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU Polri) sampai September 2014 lebih dari dua ratus Peraturan Kapolri (Perkap) telah dibuat dan diberlakukan. Kalau jumlah Perkap ini dibagi selama kurun waktu sembilan tahun itu, maka rata-rata setiap tahun Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) telah (mampu) 'memproduksi' 23 Perkap. Diagram di bawah ini menggambarkan bahwa proporsi pembuatan Perkap tidak konstan pada setiap tahun.



Sumber: Divisi Hukum Polri, 2014.

Terlepas dari komposisi produktivitas per tahun dan perbandingannya dengan jumlah yang dicabut, secara agregatif angka-angka tersebut sangat fantastis dibandingkan dengan instansi samping. Misalnya jika dibandingkan dengan Mahkamah Agung yang belum tentu mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) dalam satu tahunnya. Namun demikian, tulisan singkat ini tidak untuk menjawab pertanyaan: *mengapa begitu besarnya Polri 'memproduksi' Peraturan Kapolri?* Dalam

\* Artikel ini berasal dari penelitian berjudul "Evaluasi Peraturan Kapolri" pada Kompolnas RI yang dilakukan oleh kedua penulis pada September-November 2014. Keterbatasan ruang tulisan ini membatasi temuan dan analisis penelitian bisa dimasukkan disini, versi lengkap hasil penelitian terdokumentasi di Kompolnas RI.

\*\* Sutrisno adalah Doktor Sosiologi Universitas Indonesia, Staf Pengajar STIK-PTIK bidang Sosiologi dan Etika.

\*\*\* Zulkarnein Koto adalah Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjajaran, Staf Pengajar STIK-PTIK bidang Ilmu Hukum.

“ledakan regulasi” sebuah organisasi birokrasi yang besar seperti Polri tentu sulit dibayangkan ratusan regulasi itu akan tersosialisasi sedemikian rupa secara merata. Padahal imaji sosialisasi yang kuat mengandaikan pula mesin birokrasi yang ramping, efektif, dan impersonal. Sementara impersonalitas itu sendiri bukan sekedar tantangan pada struktur organisasi, tetapi utamanya menyangkut belitan budaya. Pertanyaan semacam ini bisa jadi tidak relevan karena pembandingan institusi Polri ini tidak pernah (bisa) *apple to apple*.

Diantara faktor signifikan yang perlu dipertimbangan adalah ukuran besaran organisasi; kompleksitas fungsi melalui *spreading* kerja yang luas. Disini institusi polisi mempunyai multifungsi yang bukan sekedar dalam penegakan hukum yang sesungguhnya merupakan fungsi utamanya, tetapi banyak hal yang harus diurus. Belum lagi menyangkut konstelasi sejarah sosio-politis dan kultur yang mewarnai kompleksitas langgam cara kerjanya. Akan lebih relevan secara sosiologik-legalistik menelisik pada pertanyaan: *ada apa di dalam produktivitas Perkap itu: bagaimana Perkap itu dibuat, disosialisasi dan diimplementasikan?* termasuk: *konstruksi legal Perkap dalam tatanan regulasi yang ada, terutama materi muatannya.*

### Pembacaan Sosiologik atas Proses Regulatif

Sebagai sebuah entitas birokrasi tidak sulit dibayangkan bahwa secara minimal cara kerja Divisi Hukum Polri sebagai mesin utama (*the ultimate machine*) dalam memproduksi regulasi: Divisi ini bekerja secara ‘sistematik’ dalam memproduksi ratusan Perkap. Terminologi ‘sistematik’ ini mengkonfirmasi pada bentuk hubungan sosial impersonal di dalam organisasi, sebagaimana tipe ideal **Weberian**. Diantara karakter ‘sistematik’ ini adalah memenggal elemen-elemen ke dalam sebuah sistematika kerja. Diantara elemen sistematika itu adalah:

1) menjadwalkan dengan cara membuat kuota yang ‘rasional’; seberapa besar jumlah Perkap dikerjakan pada setiap tahun, 2) memploting anggaran, dan; 3) yang lebih penting adalah merancang agenda materi muatan Perkap yang akan/perlu dibuat. Dari tiga elemen sistematika cara kerja yang dilakukan oleh mesin produksi Perkap tersebut, poin ke-1 dan ke-2 bukanlah suatu pekerjaan yang rumit. Pada poin 1 dan 2 hanya skill administrasi yang bersifat standar dan sedikit dasar pengetahuan akuntansi akan bisa menyelesaikan, tetapi tidak demikian dengan poin ke-3. Poin ke-3 --merancang agenda materi muatan Perkap-- adalah poin yang memerlukan sensitivitas sosiologik dan legalistik pada level organisasi dan lingkungan sosial politik yang membelitnya.

Dalam praktik terkait poin ke-3, sangat sulit menghindar dari tarik-menarik kepentingan di dalamnya (*micro-politic*), terutama menyangkut pilihan dan prioritas materi muatan Perkap; mengapa Perkap ‘ini’, mengapa bukan Perkap ‘itu’. Selain itu, pelbagai materi muatan Perkap yang telah dibuat dan diberlakukan, tidak sepenuhnya bersesuaian dengan amanat UU Polri, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kapolri Nomor 26 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Kepolisian (Perkap TCPPK) yang mengamanatkan bahwa formulasi Perkap adalah dalam rangka: *memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum sesuai peraturan perundang-undangan; dan berdasarkan kepentingan pelaksanaan tugas pokok Polri.*

Demikian juga sesuai dengan sifat mengikat atau daya berlaku internal dan eksternal --bahkan sesungguhnya cenderung eksternal-- suatu peraturan perundang-undangan seperti Perkap, pelbagai Perkap yang dibuat muatan materinya berisi aturan tingkah laku yang tidak berlaku atau mengikat (secara) umum, melainkan hanya mengikat atau berdaya laku

internal yang sesungguhnya cukup dibuat dalam bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregels* atau *pseudowetgeving* atau *policy rules*) sebagai hukum positif tertulis yang juga berlaku umum—selain peraturan perundang-undangan—, misalnya dalam bentuk: surat edaran, juklak dan/atau juknis.<sup>1</sup>

Berdasarkan pendekatan fungsionalis, melalui analogi biologik organisasi Polri telah menangkap gejala penyakit birokrasi di dalam tubuhnya. Indikasinya dapat dilacak dari upaya merapihkan sistem birokrasi itu sendiri. “Kesadaran” semacam ini dapat ditemukan, misalnya dalam literatur resmi (diterbitkan tanpa tahun) yang dikeluarkan Markas Besar Polri tentang Manajemen Pengetahuan Reformasi Birokrasi Polri. Yang paling serius adalah merapihkan struktur normatif dalam memproduksi regulasi itu sendiri dengan dikeluarkannya Perkap TCPPK.

Dalam kerangka Weberian, sebelum keluar Perkap TCPPK konstruksi tipe ideal regulasi internal kepolisian bersifat sublim (tidak jelas). Padahal watak birokrasi adalah kejelasan itu sendiri sebagai prasyarat impersonalitas, karena kejelasan (tekstual) akan mengurangi peluang tafsir atas kuasa. Sebelumnya pembuatan Perkap cukup dipandu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>2</sup> Secara prosedural-terbatas di lingkungan kepolisian sebetulnya masih mewarisi Jukminu Hankam. Di situ ada Doktrin Dasar, Doktrin Induk, Doktrin Operasional, Petunjuk Pelaksanaan, dan Petunjuk

Teknis. Konstruksi sistem regulatif semacam ini tentu saja disadari tidak lagi kompatibel dengan birokrasi sipil, karena pada prinsipnya teresklusi (aleanatif) dari *stake holders* organisasi.

Prinsip yang dikandung dalam Perkap TCPPK adalah pedoman prosedur penyusunan Peraturan Kapolri, mencakup 16 (enambelas) tahapan teknis yang harus dilalui, yaitu sejak dari pengajuan saran pembuatan Perkap dari pengemban fungsi yang terkait atau dari fungsi pembinaan hukum Polri sampai tahap sosialisasi oleh pengemban fungsi terkait dan/atau fungsi pembinaan hukum Polri. Disini proses penyusunan Perkap diangkat dari bawah, dari Satker dan pengemban fungsi terkait menyangkut: *kebutuhan operasional* maupun *pembinaan kepolisian*. Perkap TCPPK ini menjadi terminal reformatif bagi konstruksi struktur normatif di lingkungan Polri, secara ‘konvensi’ merupakan terobosan hukum dalam tatakelola pemerintahan yang akan mengurangi simpang-siur dan tumpang tindih norma tindakan berorganisasi.

Persoalannya, lagi-lagi seberapa efektif Perkap TCPPK mampu merapihkan birokrasi? Pada lain sisi, seberapa besar upaya merapihkan birokrasi ini bisa dilakukan melalui suntikan regulasi semacam Perkap? Pertanyaan yang terakhir ini tentulah agaknya *out of context*, namun demikian tetap penting disini dikemukakan sekedar untuk ‘warning’ bahwa suntikan regulasi adalah satu sisi untuk merapihkan birokrasi sementara pada sisi lain terdapat aktor dan kultur yang bekerja dalam organisasi yang luput dari perhatian penelitian yang dilakukan.

## Proses Formulasi

Secara kronologik Perkap dibedakan dalam dua era, yaitu Perkap yang lahir Pra-2010 dan Perkap yang lahir Pasca-2010. Tidak ada perbedaan signifikan dalam plotting pendanaan secara rerata untuk penyusunan Perkap pada dua

1. Tj Buys mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan-peraturan yang mengikat secara umum (*algemeen bindende voorschriften*) yang kemudian ditambahkan J.H.A. Logemann sebagai *naar buiten werkende voorschriften*. Berdasarkan kedua pendapat tersebut, maka peraturan perundang-undangan (*regeling*) adalah peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku keluar (*algemeen bindende en naar buiten werkende voorschriften*). Pengertian ‘berdaya laku keluar’ adalah peraturan tersebut ditujukan kepada masyarakat (umum) tidak ditujukan kepada (ke dalam) pembentuknya.
2. Undang-Undang ini kemudian dipandang tidak dapat menampung perubahan sosial dan kebutuhan normatif organisasi sehingga dirubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Misalnya materinya banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan kepastian hukum; dan, kebutuhan *guidelines* yang teknis dan prosedural.

era itu, yaitu berkisar 40 juta rupiah hingga 70 juta rupiah untuk setiap Perkap.

Perbedaan yang prinsip pada dua era itu adalah pada tatakelola proses pembuatan dan prosedur teknis. Pada proses pembuatan Perkap Pasca-2010 posisi Divisi Hukum Polri sebagai penyeleksi atau penyaring usulan atau pengajuan saran pembuatan suatu Perkap yang diajukan dari bawah atau satker melalui standar saringan/seleksi Pasal 10 Perkap TCPPK. Format semacam ini menunjukkan bahwa Divisi Hukum Polri memainkan fungsi legitimasi sekaligus peran kontrol atas proses. Peran kontrol ini tidak sepenuhnya bisa ketat sehingga tetap saja besar peluang pembenaran ketika tahap-tahap proses penyusunan itu terlewat. Pada sisi lain untuk Perkap tertentu proses yang idealnya mengalir dari bawah itu sebetulnya tidak pula berjalan, sehingga lagi-lagi pada Divisi Hukum Polri itulah muara segala sesuatunya.

Penelitian menemukan indikasi kuat bahwa kendala proses di atas disebabkan dua realitas yang saling berkelindan. Pertama, persoalan sumber daya pada tingkat satwil/satker/satfung. Kedua, faktor *turn over* yang tinggi, utamanya pada satfung. Berjalinkelindan dua faktor ini nyaris sulit dianalisis secara terpisah. Pendekatan dependensia pada derajat tertentu relevan untuk memahami realitas ini, dimana sumber daya potensial cenderung tersedot ke kantong-kantong kerja (satker/ satfung) yang justru mempunyai jarak dari kantong kerja yang menggodok regulasi.

Fungsi pembinaan hukum merupakan entitas fungsi yang tidak seksi, misalnya dibandingkan dengan lalu lintas, disini tidak bisa diletakkan harapan memberikan kontribusi besar bagi bidang yang justru menjadi tugas utamanya. Jadi, yang dimaksud persoalan sumber daya, atau faktor pertama, pada dasarnya hanya sekedar menjadi variabel yang ditentukan faktor kedua (faktor *turn over*).

Pada sisi lain yang paling rumit menyangkut penyusunan Perkap mengenai kerjasama luar negeri. Terdapat tigabelas Satker mempunyai tugas dan kewenangan yang dapat bekerja sama dengan luar negeri. Setiap satker merupakan sebuah entitas sosial, atau meminjam pendekatan fungsionalisme sebagai 'organisme hidup', acapkali kualitas hidupnya harus berval dengan organisme di sebelahnya. Sehingga sulit sekali dihindari semacam relasi rivalitas antar Satker ini jika tanpa organisasi dan manajemen dengan tingkat otoritatif cukup kuat. Rivalitas ini menyangkut "pertarungan" definisi atas realitas tentang mana yang secara prioritas layak dan perlu didahulukan di Divkum Polri. Disini tentu Perkap TCPPK tidak cukup lagi dipegangi secara koheren untuk menyeleksi mana materi-materi muatan yang akan diprioritaskan dan mana yang diletakkan di belakang.

Relasi sosial dalam organisasi yang bersifat rivalitas semacam di atas dapat dibaca sebagai proses tarik-menarik otoritas. Karena pada dasarnya Perkap merupakan sumber otoritas itu sendiri, pada sisi lain ia sekaligus membatasi ruang gerak entitas elemen birokrasi yang lain. Paling tidak, lagi-lagi, rivalitas adalah menyangkut kepentingan sebuah entitas elemen birokrasi (satker/satfung/satwil). Fenomena semacam ini secara samar-samar telah disadari kalangan birokrasi kepolisian. Misalnya saja upaya perencanaan jangka panjang semacam 'Program Legislasi Kepolisian' (Prolegpol) akan meminimalisir hadirnya relasi sosial yang bersifat rivalitas itu. Prinsip proses pembuatan Prolegpol adalah Divkum Polri mengkompilasi rencana penyusunan Perkap selama lima tahunan yang berasal dari usulan/masukan Satfung dan Satker di lingkungan Polri. Kebijakan menghadirkan Prolegpol ini berarti perlunya memperkuat elemen semacam 'institusi legislasi' itu sendiri. Satu hal yang sulit dipahami, kebijakan ini tidak pula segera

diwujudkan, padahal sebagai sebuah gagasan Prolegpol tersebut telah muncul sejak awal tahun 2009.

### Proses Sosialisasi dan Implementasi

Sosialisasi Perkap secara sistematis dan terstruktur baru dimulai pada pasca 2010. Sebelumnya tidak dikenal istilah 'sosialisasi', atau istilah ini semata-mata disepadankan dengan distribusi Perkap. Pasca 2010 istilah sosialisasi secara organisatorik mengalami penguatan makna. Di lingkungan fungsi pembinaan hukum Polri (Divkum Polri) --yang diamanatkan Perkap TCPPK untuk melakukan sosialisasi Perkap, selain pengembalian fungsi-- istilah sosialisasi dipahami dalam dua dimensi. *Pertama*, dimensi teknis administratif, yaitu penyebarluasan/distribusi Perkap kepada jajaran di lingkungan Polri; dan dimensi *kedua* adalah penyuluhan atau kegiatan tatap muka terkait Perkap tertentu.

*Pertama*, dimensi teknis. Setelah Perkap diundangkan ke dalam Berita Negara RI, selanjutnya Perkap dikirim ke satfung/satker/satwil. Distribusi dipandang sebagai sosialisasi. Misalnya, distribusi ke Polda, diharapkan Polda lewat Bidkum mendistribusikan. Kabidkum Polda membawahi dua Kasubdit. Sub-sistem Kasubdit inilah yang memberikan penyuluhan ke jajaran. Divkum Polri tidak mempunyai catatan perihal gerak-gerik aktivitas divisi paralel di bawah terkait sosialisasi Perkap. Dengan demikian, bekerjanya sosialisasi dalam dimensi teknis-administratif ini sepenuhnya bertumpu pada aktor. Sekali lagi, tidak ada sistem (imperatif) yang melingkupi aktor yang bersifat 'memaksa'.

*Kedua*, penyuluhan atau tatap muka. Dalam Rencana Kerja tahunan yang dibuat di Bagian Penyuluhan Hukum Divkum Polri, rata-rata per-tahun sekitar 15 kali penyuluhan, padahal jumlah Polda ada 31. Dalam kalkulasi sederhana, belum lagi memasukkan unsur cara dan kualitas

proses penyuluhan maka kebutuhan dana sosialisasi melalui penyuluhan ini hanya dapat memenuhi tidak sampai separuh kebutuhan minimal. Maka, pemilihan wilayah sosialisasi pun dilakukan selektif. Mekanisme selektivitas ini tidak memiliki format baku: tidak jelas sebagai sebuah (tuntutan) birokrasi ideal sebagaimana yang diisyaratkan Max Weber bahwa segala sesuatunya harus tertulis untuk menghindari peluang-peluang 'pembusukan' atau *freud*. Sekali penyuluhan bisa 3 Perkap sampai 4 Perkap, atau bahkan bisa sampai 6 Perkap sekali sosialisasi atau kegiatan penyuluhan tentang Perkap. Khusus Perkap tentang Polmas dan Perkap Implementasi Prinsip dan Standar HAM dalam Pelaksanaan Tugas Polri mendapat perlakuan sangat spesial. Meskipun tidak ada dana sosialisasi, dua Perkap yang lahir pada pra 2010 yang disusun pada kisaran tahun 2008/2009, bisa dikatakan monumental di sepanjang sejarah pembuatan Perkap dan sosialisasinya. Gelegar resonansi dua Perkap ini tidak terlepas dari pendanaan oleh IOM.

Bagaimana dalam implementasi Perkap? Divkum tidak mempunyai standar atau alat untuk mengukur implementasi tentang seberapa kuat sebuah Perkap (bisa) diimplementasikan, atau seberapa mampu organisasi menerapkannya. Kecuali pada taraf asumsi penerapan. Dalam sosialisasi, Divkum Polri mengukur kepehaman peserta sosialisasi melalui *pra-test* dan *post-test*. Ukuran kepehaman dalam sosialisasi ini diasumsikan mempunyai hubungan langsung dengan penerapan. Bahkan, secara organisatorik masih kabur elemen organisasi mana yang mempunyai otoritas mengukur daya implementasi Perkap.

### DAFTAR PUSTAKA

A.Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI, 1990.

- Adrianus Meliala, *Polri dan Birokrasi*, Jakarta: Komisi Kepolisian Nasional, 2013.
- Awaloedin Djamin, *Kedudukan Kepolisian Negara RI dalam Sistem Ketatanegaraan: Dulu, Kini dan Esok*, Jakarta: PTIK Press., 2007.
- Berger. Peter L., *Humanisme Sosiologi*, Jakarta: Inti Sarana Aksara, 1985.
- Bruggink, J.J. H., *Refleksi tentang Hukum*, terjemahan B. Arief Sidharta, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999.
- Carter, David L. dan Thomas Barker, *Police Deviance (Penyimpangan Polisi)*, terjemahan Kunarto dan KKobibah M. Arief Dimiyanti, Jakarta: Cipta Manunggal, 1999.
- Craib, Ian, *Teori Teori Sosial Modern*, Jakarta: Rajawali Press, 1984.
- Fuller, Lon L., *The Morality of Law*, New Haven: Yale University Press, 1969.
- H.R. Otje Salman S. dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan: Kumpulan Karya Tulis Prof. DR. Mochtar Kusumaatmadja, S. H., LL.M.*, Bandung: PSWNHP-PT. Alumni, 2006.
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, terjemahan Nirwono dan AE Priyono, Jakarta: LP3ES, 1990.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran-Binacipta, 1976.
- ....., *Fungsi Hukum Dalam Masyarakat Yang Sedang Membangun*, Jakarta: BPHN-Binacipta, 1978.
- Morgan, Gareth, *Images of Organization*, New Park, California: Sage Publications, Inc., 1986.
- Momo Kelana, *Memahami Undang-Undang Kepolisian; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002: Latar Belakang dan Komentar Pasal demi Pasal*, Jakarta: PTIK Press, 2002.
- ....., *Konsep-konsep Hukum Kepolisian Indonesia*, Jakarta: PTIK Press, 2007.
- Pontier, J.A., *Penemuan Hukum*, terjemahan B. Arief Sidharta, Bandung: Jendela Mas Pustaka, 2008.
- Price, James L., *Handbook of Organizational Measurement*, New York: Mcmillan Company, 1972.
- Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: CV Mandar Maju, 1998.
- Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru, 1983.
- Sampford, Charles, *The Disorder of Law, A Critique of Legal Theory*, Oxford: Basil Blackwell, 1989.
- Sutrisno, *Sosiologi Kepolisian: Relasi Kuasa Polri dengan Organisasi Masyarakat Sipil*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2016
- Weber, Max, *Essays in Sociology*, New York: Oxford University Press, 1946.
- Mabes Polri, *Manajemen Pengetahuan Reformasi Birokrasi Polri*, tt.
- Zulkarnein Koto, *Penafsiran Hukum Penyidik Polri dalam Penyidikan Perkara Pidana pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Disertasi pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2012.