

Tinjauan Yuridis Peraturan Kepolisian Di Dalam Uu No 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia¹

Ekawaty Kristianingsih, SH, M.Hum²

I. Pendahuluan

Reformasi di Indonesia tahun 1998 telah menyebabkan perubahan mendasar pada semua bidang, termasuk bidang hukum. Salah satu agenda penting dalam reformasi hukum tersebut adalah pemisahan Polri dari TNI. Ketentuan mengenai reformasi Polri dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri (**UU 2/2002**). Pada pasal 13 UU 2/2002, dinyatakan bahwa tugas pokok Polri adalah (1) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, (2) menegakkan hukum, dan (3) memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya, di dalam pasal 15 ayat (1) huruf e UU 2/2002 disebutkan bahwa dalam rangka menyelenggarakan tugasnya, Polri berwenang mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian. Yang dimaksud dengan peraturan kepolisian adalah segala peraturan yang dikeluarkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka memelihara ketertiban dan menjaga keamanan umum sesuai peraturan perundang-undangan (pasal 1 angka 4 UU 2/2002).

Dikaitkan dengan ketentuan pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa jenis dan hierarki perundang-undangan adalah UUD 1945, UU/Perpu, PP, Perpres, dan Perda. Jika Polri membuat Perpol, maka dasar kewenangan dimaksud tentu saja berasal dari UU, dalam hal ini UU 2/2002.

1. Tulisan ini merupakan executive summary dari penelitian tentang Tinjauan Yuridis Peraturan Kepolisian di Dalam UU No 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.
2. Ekawaty Kristianingsih, SH, M.Hum, staf pengajar pada PTIK.

Terkait penyusunan Perpol, ada dua persoalan yang memerlukan kajian mendalam, yaitu :

- a. *Pertama*, terkait dengan kewenangan pembuatan peraturan. Sebagaimana dike-tahui lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan adalah legislatif (DPR/DPRD) bersama Pemerintah/Pemerintah Daerah.
- b. *Kedua*, terkait dengan ruang lingkup, batasan dan sanksi yang dimuat di dalam Perpol. Pasal 1 butir 4 UU 2/2002 membatasi ruang lingkup Perpol yakni dalam konteks *ketertiban dan keamanan umum*. Selanjutnya pasal 15 ayat (1) huruf e ruang lingkup Perpol adalah *administratif kepolisian*.

II. Pembahasan

A. Kewenangan Pembentukan Peraturan Kepolisian

Ketentuan mengenai Perpol sebenarnya sudah termuat dalam UU 28/1997 tentang Polri yang digantikan dengan UU 2/2002. Di dalam pasal 1 butir 3 UU 28/1997, disebutkan bahwa : *“Peraturan Kepolisian adalah segala peraturan yang dikeluarkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia yang sifatnya mengikat seluruh warga masyarakat dalam rangka memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*. Ketentuan pasal 1 butir 4 UU 2/2002 selengkapannya berbunyi : *“Peraturan Kepolisian adalah segala peratur-an yang dikeluarkan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*. Dari dua defenisi di atas ketentuan Perpol yang dimuat di dalam UU 2/2002 menghilangkan frase *“yang sifatnya mengikat seluruh warga masyarakat”* yang dimuat di dalam UU 28/1997.

Dari risalah pembahasan RUU Polri diketahui bahwa penghilangan bagian kalimat (frase) *“yang sifatnya mengikat seluruh warganegara”* didasarkan pada usulan se-jumlah fraksi DPR-RI yang tidak setuju dengan frase tersebut, dengan alasan frase tersebut menimbulkan kesan penonjolan kekuasaan Polri terhadap masyarakat. Sesungguhnya ketakutan terhadap kewenangan Polri ini menjadi beralasan, meng-ingat pada saat Polri masih menjadi bagian

dari ABRI, sebagian besar masyarakat merasakan dan mengalami sulitnya berurusan dengan kepolisian.

Walau frase “yang sifatnya mengikat seluruh warganegara” dihilangkan, bukan berarti Perpol tidak mengikat warga masyarakat. Hal ini terlihat dari ketentuan pa-sal 15 ayat (1) huruf e UU 2/2002 yang menyebutkan bahwa dalam rangka menye-lenggarakan tugasnya, Polri berwenang mengeluarkan Perpol dalam ruang lingkup administratif kepolisian. Rumusan ini merupakan konsekwensi dari fungsi kepo-lisian sebagai bagian dari fungsi pemerintahan negara yang mencakup antara lain fungsi pengaturan. Menurut Momo Kelana, di semua negara dijumpai peraturan kepolisian yang bukan merupakan produk legislatif. Peraturan kepolisian tersebut dapat berupa perintah atau larangan dalam lingkup tugas kepolisian yang ditujukan kepada penduduk. Jadi jelas bahwa Perpol mengikat warga masyarakat.

Kewenangan Polri membentuk peraturan di luar produk legislatif sebenarnya juga dikenal dalam ilmu administrasi negara, yang disebut sebagai perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) lembaga administrasi negara. Menurut Prayudi, ada empat ma-cam perbuatan hukum administrasi negara, yaitu penetapan (*beschikking, adminis-trative discretion*), rencana (*plan*), norma jabaran (*concrete normgeving*), dan legis-lasi semu (*pseudo-wetgeving*). Dalam hal ini penyusunan Perpol oleh Polri dapat dikagetori sebagai norma jabaran. Norma jabaran diperlukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan secara konkrit, praktis, dan sesuai kondisi obyektif. Sebagaimana diketahui bahwa daerah-daerah di Indonesia memiliki perbedaan yang variatif, sehingga relatif sulit memberlakukan peraturan secara seragam.

Sebagai contoh, di Polda Jawa Timur dan Metro Jakarta diberlakukan *safety riding* bagi pengendara sepeda motor, yakni menyalakan lampu kendaraan pada siang hari dan penggunaan lajur kiri. Pengaturan tentang hal ini memang tidak secara tegas diatur di dalam Undang-Undang 14/1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Sebagian pihak termasuk Direktorat Jenderal Perhubungan Darat menganggap bah-wa ketentuan yang diberlakukan Polri tidak berdasar hukum, karena Polri bukan regulator. Menanggapi kritik tersebut, Polri c.q. Direktorat Lalu Lintas memberi tanggapan dengan merujuk pada kewenangannya yang diatur di dalam UU LLAJ, KUHP, maupun UU Polri. Pada hakekatnya Polri memiliki dasar kewenangan untuk menerbitkan

Perpol di bidang lalu lintas dan angkutan jalan sebagai norma jabaran dari UU LLAJ. Alasannya bahwa hal ikwhal lalu lintas dan angkutan jalan menyangkut ketertiban dan menjamin keamanan umum.

B. Batasan dan Sanksi Peraturan Kepolisian

Secara implisit ketentuan pasal 1 butir 4 UU 2/2002 memberi batasan bahwa Perpol adalah peraturan di *bidang ketertiban dan keamanan umum yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan*. Sehubungan ketentuan tersebut, maka pembentukan Perpol tentu saja harus memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Van der Villes sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan, mencatat 11 asas yang harus diperhatikan pada pembentukan peraturan – termasuk Perpol – yang selanjutnya akan diterangkan di bawah ini.

- a. *Asas tujuan atau sasaran yang jelas*. Setiap Perpol yang dibuat harus memuat tujuan atau sasaran yang hendak dicapai, untuk sekarang maupun masa yang akan datang. Tujuan atau sasaran Perpol tidak lain terpeliharanya keamanan da-lam negeri (kamdagri).
- b. *Asas organ yang tepat* dalam arti harus dibuat oleh organ yang tepat. Mengenai pejabat kepolisian yang berwenang menerbitkan Perpol, Pasal 8 ayat (2) UU 2/2002 menyebutkan bahwa Polri dipimpin oleh Kapolri. Merujuk pada keten-tuan tersebut, maka organ yang berwenang menerbitkan Perpol adalah Kapolri atau pejabat lain yang bertindak untuk dan atas nama Kapolri. Perlu diingat bahwa Perpol tidak sama dengan “Peraturan Kapolri” atau “Keputusan Kapo-iri”, walaupun diterbitkan oleh organ yang sama. Muatan Perpol jelas berbeda dengan Peraturan Kapolri atau Keputusan Kapolri.
- c. *Asas keperluan* dalam arti Perpol harus dibuat berdasarkan keperluan. Jika semua ketentuan yang mengatur ketertiban dan keamanan umum telah jelas diatur di dalam UU, PP, atau Perda serta sudah dapat diimplementasi maka Per-pol tidak diperlukan. Perpol diperlukan untuk mencegah terjadinya kevakuman hukum (*rechtsvacuum*).
- d. *Asas dapat dilaksanakan*. Perlu diketahui bahwa Perpol adalah produk hukum yang berlaku bagi seluruh warga masyarakat. Dalam hal tertentu, dapat saja terjadi penolakan dari sebagian warga masyarakat maupun dari

lembaga-lembaga negara lainnya. Untuk itu sangat perlu diperhatikan agar Perpol dibuat dengan memperhitungkan kemungkinan pelaksanaannya. Seyogyanya Perpol tidak boleh menimbulkan reaksi keras dari masyarakat. Perpol dibutuhkan jus-tru untuk menjadi wadah penyelesaian konflik dan memperlancar penyeleng-garaan ketertiban dan keamanan umum.

- e. **Asas konsensus.** Peraturan perundang-undangan yang baik haruslah mencer-minkan aspirasi dan kepentingan seluruh atau paling tidak sebagian besar war-ga masyarakatnya. Untuk itu, Perpol harus disusun berdasarkan aspirasi dari *stakeholders*. Dalam hal demikian Perpol akan menjadi konsensus bersama dari seluruh kepentingan yang terkait dengan ketertiban dan keamanan umum.
- f. **Asas keutuhan.** Salah satu ciri hukum yang baik adalah konsisten atau tidak kontradiktif satu dengan yang lainnya. Penyusunan Perpol jelas tidak dapat bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi (*lex superior*) da-lam hal ini dengan undang-undang di bidang ketertiban dan keamanan umum.
- g. **Asas kejelasan terminologi dan sistematika.** Dalam hal ini, terminologi yang digunakan dalam Perpol harus konsisten dengan peraturan perundangan yang ada, sehingga tidak menimbulkan penafsiran baru.
- h. **Asas dapat dikenali,** dalam arti setiap Perpol yang dikeluarkan dapat diketahui oleh publik secara luas.
- i. **Asas persamaan di depan hukum.** Perpol tidak dapat memuat ketentuan yang menyebabkan perbedaan perlakuan secara sewenang-wenang.
- j. **Asas kepastian hukum.** Perpol harus dirumuskan dengan jelas dan tepat. Jika harus dilakukan perubahan, maka harus mempertimbangkan dengan baik ke-pentingan orang yang terkena akibat perubahan tersebut.
- k. **Asas memperhatikan keadaan individu dalam pelaksanaan hukum.** Ditinjau dari aspek pelaksanaan hukum, Perpol jelas lebih fleksibel dibanding Undang-Undang atau Peraturan Daerah. Hal ini dapat terjadi oleh karena Perpol disusun berdasarkan pertimbangan khusus, obyektif, faktual dalam melaksanakan ke-tentuan hukum, dibanding dengan pertimbangan ideal. Dalam beberapa hal khusus, Perpol juga dapat disusun dengan menyimpangi peraturan yang ada.

Pasal 15 ayat (1) huruf e membatasi ruang lingkup Perpol dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian. Dari ketentuan ini dapat dipastikan bahwa saksi yang dapat dimuat dalam Perpol adalah sanksi administratif kepolisian, bukan sanksi pidana atau perdata. Jika merujuk pada point 47 Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagai lampiran UU 10/2004, diketahui bahwa sanksi administratif dapat berupa, antara lain, pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional.

Sebagai norma jabaran dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang ketertiban dan keamanan umum, maka tentu saja diperlukan kontrol terhadap Perpol tersebut. Dalam kedudukannya sebagai pimpinan Polri, Kapolri bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sesuai dengan ketentuan ini, maka pertanggung-jawaban atas Perpol yang dikeluarkan oleh Kapolri adalah juga kepada Presiden.

III. Penutup

A. Kesimpulan

1. Dasar kewenangan pembentukan Perpol secara eksplisit dimuat di dalam UU 2/2002, tepatnya 15 ayat (1) huruf e. Secara hirarkis dasar kewenangan tersebut merupakan pelaksanaan dari UUD 1945 pasal 30 ayat (4) dan TAP MPR NOMOR : VII/MPR/2000. Perpol merupakan peraturan kebijaksanaan (*freies ermessen*) yang diterbitkan oleh organ pemerintahan sebagai "*legislasi semu*" dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di negara hukum modern.
2. Ruang lingkup dan batasan pengaturan yang seyogyanya dimuat dalam Perpol harus memenuhi kriteria sebagai berikut : menyangkut kepentingan umum, Keputusan Polri dapat bersifat pengaturan, dalam hal ini memuat norma terkait ketertiban dan keamanan umum, dan dapat memuat sanksi administratif kepolisian. Kriteria ini membuktikan bahwa ada perbedaan antara Peraturan Kapolri dan Perpol. Tidak semua Peraturan Kapolri dan atau peraturan yang diterbitkan oleh Polri terkategori Perpol.

3. Mengingat implikasinya yang menyangkut kepentingan umum, maka Perpol seyogyanya diterbitkan oleh Kapolri, dalam kedudukannya selaku pemegang kekuasaan tertinggi di lingkungan Polri. Dalam hal lain, pejabat Polri yang menerbitkan Perpol harus bertindak untuk dan atas nama Kapolri.

B. Rekomendasi

1. Perlu diinventarisasi peraturan yang ada di lingkungan Polri yang dapat dikategorikan sebagai Perpol.
2. Untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum maka Polri dapat berinisiatif menerbitkan Perpol.

Daftar Pustaka

- Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Grafindo, Jakarta, 2005
- Awaloedin Djamin, *Kedudukan Kepolisian Negara RI Dalam Sistem Ketatanegaraan Dulu, Kini dan Esok*, PTIK Press, Jakarta, 2007
- Bagir Manan, *Asas, Tata Cara dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan*, makalah disampaikan pada ceramah di Departemen Pertambangan dan Energi pada tanggal 08 April 1994
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan jilid 1&2*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Momo Kelana, *Memahami Undang-Undang Kepolisian, Latar Belakang dan Komentar Pasal demi Pasal*, PTIK Press, Jakarta, 2002
- Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995
- Pudi Rahardi, *Hukum Kepolisian*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2007
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006
- UUD 1945 UU RI Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- UU RI Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan