

**ILMU KEPOLISIAN & PENGETAHUAN UMUM****AZAS-AZAS WEWENANG KEPOLISIAN**

oleh :

*Soebroto Brotodiredjo \**

Wewenang adalah hak dan kuasa untuk melakukan sesuatu. Tanpa wewenang maka segala sesuatu yang dilakukan tidak mempunyai landasan yang kuat. Maka agar tindakan yang dilakukan, khusus dalam melaksanakan tugas, dapat dianggap sah, sipelaku harus diberi wewenang untuk itu.

Dalam pemberian wewenang ini dapat berlaku beberapa asas. Pertama asas legalitas.

Menurut asas ini maka segala tindakan harus didasarkan pada Undang-undang secara jelas, dan tiap tindakan yang diperbolehkan atau diharuskan harus disebut secara harfiah dalam Undang-undang itu. Tiap tindakan yang tidak disebut dalam Undang-undang itu adalah tidak sah, adalah salah. Dan tiap tindakan yang diharuskan dalam Undang-undang tidak boleh diabaikan.

Sebetulnya, legalitas artinya: sesuai dengan hukum, termasuk hukum yang tak tertulis.

Bahwasanya arti legalitas menjadi: sesuai dengan Undang-undang (hukum tertulis) ada hubungannya dengan usaha manusia dalam mendapatkan kepastian dan rasa kepastian sebagai salah satu kebutuhan pokoknya, tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh ia lakukan dalam masyarakatnya.

Maka sejarah merupakan rangkaian daripada hasil-hasil manusia yang berupa tulisan-tulisan, termasuk peraturan-peraturan

perundang-undangan, sejak manusia mengenal dan berkomunikasi dengan huruf-huruf. Dan sejarah mencatat monumen-monumen hukum seperti Undang-undang Hammurabi pada tahun + 2000 sebelum Masehi di Babilonia (Timur Tengah), Undang-undang Solon pada tahun + 594 sebelum Masehi di Athena, Undang-undang 12 Meja (Leges XII tabularum) pada tahun + 450 sebelum Masehi di Roma, Kumpulan Hukum (Corpus iuris civilis) dari kaisar Yustinianus pada tahun + 550 Masehi di Byzantium (Istanbul sekarang), dan Undang-undang Napoleon (Code poenal dan Code civil) pada permulaan abad ke 19 yaitu tahun 1804 di Perancis.

Juga di daerah kita ditemukan pranatan-pranatan dan tulisan-tulisan lain pada daun lontar, prasasti atau buku yang berasal dari kerajaan-kerajaan sejak kerajaan Salakanagara berdiri pada tahun 130 Masehi di Banten. Gotrasawala (musyawarah) antara para ahli sejarah se Nusantara (dari 76 daerah, termasuk semenanjung Malaka) yang diadakan pada tahun 1677 di Cirebon dibawah pimpinan Pangeran Wangsakerta merupakan usaha untuk mencatat segala kejadian penting di masa lampau.

Pengertian legalitas sebagai "sesuai dengan Undang-undang" ada hubungannya juga dengan anggapan pada abad-abad yang lalu di Eropa, bahwa Undang-undang merupakan satu-satunya sumber hukum, dan hukum hanyalah terdapat dalam Undang-undang.

Anggapan ini terdapat pada kaum penganut hukum alam (naturalis) ialah para pencari hukum yang universal dan abadi, dengan dalih bahwa hukum yang berlaku bagi berbagai masyarakat dan untuk jangka panjang hanya terdapat dalam Undang-undang sebagai buatan manusia yang pandai.

Immanuel Kant (1724 - 1804) dalam tulisannya "Metaphysik der Sitten", mengartikan "legalitas" sebagai "Gesetzmassigkeit" (kesesuaian dengan Undang-undang).

Anggapan bahwa Undang-undang merupakan satu-satunya sumber hukum terdapat juga pada kaum legalis, ialah para penganut dan pemelihara hukum Romawi. Mereka ini berpendapat juga bahwa Undang-undang merupakan hukum yang lengkap sempurna karena berisi hukum Romawi, yang telah berkembang terus menerus sejak berdirinya kota Roma pada tahun + 754 sebelum Masehi sampai mulai runtuhnya imperium Romawi pada tahun

615 Pengaruh anggapan kaum legalis pada jamannya terasa juga dalam kalangan pemerintahan.

Sebagai bukti adalah pasal 22 pada Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Umum bagi Perundang-undangan (Algemeene Bepalingen van Wetgeving) yang dibuat pada tahun 1847 di Belanda dan berlaku juga bagi daerah jajahannya, Hindia Belanda. Dalam pasal 22 itu, kita baca "Hakim yang menolak untuk mengadili perkara dengan dalih bahwa Undang-undang tidak menentukan sesuatu, tidak jelas atau tidak sempurna, dapat dituntut karena menolak kewajiban menurut hukum".

Terlepas daripada berakhirnya pengaruh kaum penganut hukum alam pada pertengahan abad ke 19 dengan lahirnya aliran historis dalam ilmu hukum, juga terlepas daripada timbulnya aliran aliran pada akhir abad ke-19 yang tergabung dalam Gerakan Hukum Bebas (Freirechtsbewegung) yang menentang dan menghilangkan pengaruh kaum legalis, orang sekarang dapat memahami bahwa suatu Undang-undang dengan rumus dan kata-kata yang tetap, pada suatu ketika tidak akan lagi memenuhi kebutuhan suatu masyarakat yang selalu berkembang.

Penerapan hukum tertulis dan penerapan asas legalitas secara konsekwen-buta dapat menimbulkan akibat-akibat yang tidak adil. Maka Undang-undang sendiri memberi kelonggaran untuk menyimpang dari padanya, baik untuk kepentingan orang yang bersangkutan maupun untuk kepentingan umum.

Asas "nullum delictum, nulla poena sine praevia lege poenali" yang dalam pasal 1 ayat (1) KUHP dirumuskan sebagai berikut: "Tiada satu perbuatan yang boleh dihukum, melainkan atas kekuatan aturan pidana dalam Undang-undang, yang terdahulu dari perbuatan itu" telah dicairkan dengan ketentuan pada ayat (2) pasal 1 ini dengan kata-kata "Apabila ada perubahan per Undang-undangan sesudah perbuatan itu dilakukan, maka dipakailah ketentuan yang paling baik bagi tersangka". Ayat (2) ini sekaligus mencairkan ketentuan dalam pasal 2 Ketentuan-ketentuan Umum bagi Perundang-undangan tahun 1847 yang berbunyi: "Undang-undang hanya mengikat untuk waktu mendatang dan tidak mempunyai daya surut".

Juga dalam hukum acara pidana, asas legalitas sudah ditinggalkan dan diganti dengan asas yang dinamakan asas-portunitas.

(Oportunitas berarti: saat atau kesempatan yang tepat).

Undang-undang Hukum Acara Pidana Belanda tahun 1921 dalam pasal 167 memberi wewenang kepada Openbaar Ministerie (fihak penuntut umum) untuk tidak melakukan penuntutan berdasarkan kepentingan umum.

Undang-undang Hukum Acara Pidana Jerman tahun 1924 menentukan dalam § 153 bahwa pelanggaran-pelanggaran tidak perlu diusut oleh Polisi apabila kesalahan sipelanggar hanyalah sedikit, dan akibat-akibat pelanggaran itu tidak berarti, kecuali bila untuk kepentingan umum diperlukan tuntutan pidana.

Juga Undang-undang Lalu Lintas jalan di Jerman menentukan dalam § 22 bahwa pelanggaran-pelanggaran lalu lintas yang ringan tidak perlu diperkarakan, cukup si pelanggar diberi peringatan tentang kewajibannya dalam lalu lintas jalan.

Di Indonesia, Undang-undang Pokok Kejaksaan (UU No. 15 tahun 1961) menentukan berdasarkan kepentingan umum". Selanjutnya, Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) UU No. 8 tahun 1981) menentukan dalam:

- a. Pasal 7 ayat (1) sub i, bahwa penyidik mempunyai wewenang mengadakan penghentian penyidikan. Ketentuan ini dihubungkan dengan pasal 109 ayat (2) yang berbunyi: "Dalam hal penyidik menghentikan penyidikan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau penyidikan dihentikan demi hukum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, maka penyidik memberitahukan hal itu kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya".
- b. Pasal 14 sub h, bahwa penuntut umum mempunyai wewenang menutup perkara demi kepentingan hukum.

Memang didalam Penjelasan Umum KUHAP ini tidak disebut asas legalitas di antara 10 asas yang dicantumkan.

Demikianlah asas oportunitas dalam Hukum Acara Pidana yang memungkinkan penyimpangan daripada apa yang telah ditentukan dalam Undang-undang dan jelaslah, bahwa bagi Polri dalam tugas penyidikan perkara Pidana berlaku asas Oportunitas.

Pertanyaan sekarang adalah: Asas apakah yang berlaku bagi Polri untuk melakukan tindakan-tindakan yang tidak tercantum dalam Undang-undang ?.

Dalam tulisan terdahulu, penulis telah mengemukakan bahwa tugas-tugas Kepolisian dapat bersifat represif yustisial ialah represif untuk kepentingan pengadilan, dapat pula bersifat represif non yustisial, ialah dalam memelihara ketertiban masyarakat dan dapat bersifat preventif, baik terhadap kemungkinan terjadinya tindak pidana maupun terhadap kemungkinan gangguan ketertiban masyarakat.

Kalau untuk tugas-tugas represif yustisional tindakan-tindakan yang dapat diambil oleh Polri, baik sebagai penyidik maupun sebagai penyelidik, sudah ditentukan dalam KUHP, maka untuk tugas-tugas represif non yustisional maupun tugas-tugas preventif tidak kita temukan penentuan tindakan-tindakannya.

Memang tidak mudah, bahkan tidak mungkin untuk menentukan secara limitatif tindakan-tindakan apakah yang dapat diambil Polri, sebab tindakan-tindakan yang diperlukan adalah situasional, sifat dan bentuk tindakan itu tergantung pada situasi yang dihadapi Polri. Perlu tidaknya suatu tindakan dan bagaimanakah tindakan itu dalam memelihara ketertiban masyarakat, bergantung pada bagaimanakah reaksi masyarakat terhadap suatu kejadian yang menyangkut ketertiban itu. Pergaulan bebas antar muda-mudi yang di kota besar dianggap sudah biasa, dapat mengakibatkan rasa terganggu pada anggota-anggota masyarakat tradisional sehingga memerlukan perhatian Polisi. Apakah Polisi harus bertindak, tergantung apakah sikap masyarakat itu sendiri.

Dan bagaimanakah tindakan Polisi untuk menghentikan pergaulan bebas itu tergantung juga pada sikap muda-mudi bebas itu, apakah menentangnya ataukah tidak.

Demikian juga untuk tugas-tugas preventif. Apa yang dihadapi Polisi dapat berupa bahaya konkrit dalam sekian banyak nuansanya, atau bahaya-bahaya abstrak yang sudah memerlukan persiapan-persiapan Polisi. Ini semua memerlukan tindakan-tindakan yang beraneka ragam dan macam.

Dalam hal ini maka asas wewenang Kepolisian yang ditentukan adalah asas yang tersimpul dalam putusan Hoge Raad (Mahkamah Agung) Belanda tanggal 19 Maret 1917 yang menetapkan bahwa suatu tindakan dapat dianggap *rechtmatig* (sah, sesuai dengan hukum) sekalipun tanpa pemberian kuasa secara khusus oleh Undang-undang, asal berdasarkan kewajiban menurut Undang-undang.

Asas ini di negeri Belanda dinamakan *plichtmatigheid* (kesesuaian dengan kewajiban) Haarman mengartikannya sebagai asas yang menyatakan suatu tindakan sah menurut hukum apabila didasarkan kepada kewenangan umum daripada sipetugas yang bertindak, dan didasarkan kepada kewajibannya untuk bertindak.

Di Jerman, asas ini sudah ditegaskan dalam § 14 daripada *Preussisches Polizeiverwaltungsgesetz* tahun 1931 yang menentukan, bahwa para anggota Kepolisian harus mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan menurut ukuran kewajibannya (*nach pflichtmassigem Ermessen*) dalam batas-batas Undang-undang yang berlaku, guna menolak secara umum maupun secara tersendiri bahaya-bahaya yang mengancam keamanan atau ketertiban umum.

Adapun "menurut ukuran kewajiban" itu diartikan bahwa anggota Kepolisian itu harus dapat menilai sendiri secara pribadi apakah ia harus bertindak atautkah tidak.

Penilaian pribadi itu bukanlah penilaian bebas seenaknya, melainkan yang terikat pada batas-batas kewajibannya agar tindakannya masih terletak di dalam lingkungan kewajibannya.

Untuk dapat menentukan batas-batas kewajiban dan sekaligus untuk membatasi tindakan-tindakan Kepolisian, maka dipergunakan 4 asas yang semuanya merupakan sub-asas daripada asas kewajiban itu.

Ke empat asas-asas ini adalah:

1. Asas keperluan (*notwendig; noodzakelijk*).

Asas ini menentukan bahwa tindakan hanya diambil apabila betul-betul diperlukan untuk meniadakan suatu gangguan atau untuk mencegah terjadinya suatu gangguan. Ini berarti bahwa kalau tindakan yang diperlukan tidak diambil, maka tentu sesuatu yang semestinya ditindak akan berlangsung atau sesuatu yang perlu dicegah akan terjadi.

Untuk dapat menilai apakah suatu tindakan perlu diambil, maka diperlukan pengalaman dan pengetahuan. Tidak boleh suatu tindakan diambil berdasarkan suatu penilaian yang berlebihan. Ada suatu asas yang melarang tindakan Kepolisian yang berlebihan, terutama yang menyangkut hak azasi manusia. Asas ini di Jerman dinamakan *Übermassverbot* (larangan untuk berlebihan).

2. Asas masalah sebagai patokan (*sachlich, zakelijk*).

Asas ini menghendaki bahwa tindakan yang diambil akan dikaitkan dengan masalah yang perlu ditangani. Ini berarti bahwa tindakan Kepolisian harus memakai pertimbangan-pertimbangan yang obyektif, tidak boleh mempunyai motif pribadi.

Petugas Polisi tidak boleh bertindak terhadap seseorang hanya karena benci atau karena persoalan pribadi.

Rasa simpati atau antipati tidak boleh mempengaruhi pengambilan tindakan yang diperlukan, dan yang pasti adalah bahwa tindakan yang membawa keuntungan pada sipenindak atau teman-temannya bertentangan dengan asas ini.

3. Asas tujuan sebagai ukuran (*zweckmässig, doelmatic*).

Asas ini menghendaki tindakan yang betul-betul mencapai sasaran, ialah hilangnya suatu gangguan atau tidak terjadinya sesuatu yang dikhawatirkan. Ini berarti bahwa sarana yang dipergunakan dalam tindakan itu harus betul tepat untuk segera dapat dicapainya sasaran.

Sebuah pengeras suara belum tentu cukup efektif untuk membubarkan segerombolan anak nakal, dan dalam hal ini perlu dipergunakan alat-alat atau sarana yang lebih tepat, umpamanya semprotan-air.

Sebaliknya, apabila suatu tindakan lunak seperti perintah lesan sudah cukup untuk meniadakan sesuatu yang tak diinginkan maka adalah tidak bijaksana kalau dipergunakan tindakan keras.

4. Asas keseimbangan

Asas ini menghendaki dalam suatu tindakan Kepolisian adanya dan dijaganya suatu keseimbangan antara sifat (keras-lunaknya) tindakan atau sarana yang dipergunakan pada satu pihak, dan besar kecilnya suatu gangguan atau berat-ringannya suatu obyek yang harus ditindak pada pihak lain.

Suatu gangguan ketertiban yang kecil tidak perlu diiadakan dan dicegah dengan larangan-larangan yang mengurangi kebebasan bergerak bagi orang-orang disekitar tempat gangguan itu.

Segerombolan anak nakal yang dengan kedatangan Polisi sudah mulai menghentikan kenakalannya, tidak perlu dibubar-

kan dengan semprotan air.

Asas keseimbangan ini di negeri Belanda ditentukan dalam putusan Hoge Raad pada tanggal 19 Maret 1917, sedangkan di Jerman ditentukan oleh Bundesgerichtshof (pengadilan federal) dalam putusannya pada tanggal 11 Agustus 1952.

Demikianlah 4 asas yang merupakan sub-asas daripada asas kewajiban bagi wewenang Kepolisian untuk mengambil tindakan-tindakan represif terhadap gangguan ketertiban masyarakat dan tindakan-tindakan preventif mencegah terjadinya gangguan keamanan atau ketertiban masyarakat di negeri Belanda dan di Jerman.

Bagaimanakah dengan wewenang Polri?

Tadi dikemukakan bahwa KUHAP telah menentukan asas oportunitas bagi wewenang Polri sebagai penyidik. Tetapi bagaimanakah dengan wewenang Polri yang bersifat represif non yustisial dan preventif?

Dulu sewaktu penjajahan Belanda, bagi Polisi Hindia Belanda dipergunakan asas kewajiban, mengikuti apa yang berlaku di Nederland. Disamping itu, pada tahun 1918 keluar sebuah ordonansi (termasuk dalam Staatsblad 1918 No. 125) kemudian disempurnakan pada tahun 1925 (Staatsblad 1925 No. 34) dan pada tahun 1934 (Staatsblad 1934 No. 210) yang menentukan bahwa Polisi berwenang :

- a. Menyingkirkan atau menyuruh menyingkirkan suatu rintangan tanpa izin di jalan umum atas biaya sipenyebab rintangan itu; memberi atau menyuruh memberi penerangan pada rintangan itu di waktu malam atas biaya sipenyebab rintangan itu;
- b. Menangkap dan mengurung binatang-binatang yang berkeliaran tanpa gembala di tempat umum atau di tempat-tempat yang bukan hak si pemilik binatang itu, dan bila si pemilik kemudian tidak muncul, untuk menjualnya secara umum. Hasil penjualan itu, sesudah dikurangi dengan biaya pemeliharaan binatang itu harus dimasukkan ke Kas Negara, dan selama 3 tahun tersedia bagi si pemilik binatang yang dijual itu.
- c. Menghentikan keramaian keramaian umum dan sebagainya yang tanpa izin yang berwenang; dan memaksa pemakai jalan untuk menuruti perintah atau petun-



juknya demi kelancaran lalu lintas di jalan dan supaya tak terjadi kecelakaan lalu lintas.

Ordonansi ini, berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 masih dianggap berlaku bagi Polri.

Adapun Undang-Undang Pokok Kepolisian (UU No. 13 tahun 1961) tidak menyinggung soal wewenang, kecuali wewenang sebagai penyidik.

Berhubung dengan ini maka asas kewajiban bagi wewenang Polri dicantumkan dalam Doktrin Tata-tentrem-kerta-raharja.

Tetapi doktrin tidak memberikan dasar yang kuat bagi sahnya suatu tindakan, apalagi kalau tindakan ini mengurangi hak asasi orang yang terkena tindakan itu.

Bagi pengadilan kita asas kewajiban sudah tersimpul dalam Undang-undang Kekuasaan Kehakiman (UU No. 14 tahun 1970). Pasal 14 daripadanya berbunyi:

"(1). Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa dan mengadili suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya".

Penjelasan pasal 14 ayat (1) itu berbunyi:

"Hakim sebagai organ pengadilan dianggap memahami hukum. Pencari keadilan datang padanya untuk mohon keadilan. Andai-kata ia tidak menemukan hukum tertulis, ia wajib menggali hukum tidak tertulis untuk memutus berdasarkan hukum sebagai seorang yang bijaksana dan bertanggung jawab penuh kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri, masyarakat, Bangsa dan Negara".

Bagi Polri, Undang-undang Pertahanan Keamanan Negara (UU No. 20 tahun 1982) menentukan dalam pasal 45 ayat (3) sebagai berikut: "(3). Dengan dimasukkannya Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam jajaran Angkatan Bersenjata dan dibina dalam lingkungan departemen yang membidangi pertahanan keamanan negara, maka ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang No. 13 tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia, sepanjang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan lain dan tidak bertentangan dengan Undang-undang ini tetap berlaku selama belum diganti dengan Undang-undang baru".

Penjelasannya berbunyi:

“Pasal 45 ayat (3).

Mengingat bahwa tugas dan wewenang Kepolisian bersangkut paut dengan hak dan kewajiban warga negara secara langsung, sedangkan tugas dan wewenang Kepolisian perlu dirumuskan secara tegas dan terperinci, maka perlu disusun Undang-undang tersendiri bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kedudukan dan fungsinya berdasarkan Undang-undang ini”.

Mudah-mudahan para penyusun Undang-undang Kepolisian yang baru dapat memenuhi harapan yang terkandung dalam penjelasan pasal 45 ayat (3) Undang-undang Pertahanan Keamanan Negara ini.



RESIKO

- A : *Seorang anak kelas III SMA berkata kepada temannya:  
“Di Pancoran selalu berjaga beberapa Polisi Lalu-lintas.  
Untuk menarik perhatiannya, saya menyeberang jalan bolak-  
balik berulang-ulang”.*  
*Tahukah kau apa yang terjadi?*
- B : *“Oh tidak. Apa yang terjadi? Kau diapakan?”*
- A : *“Tidak apa-apa. Cuma saya jadi capek sekali”.*