

039

## KEDUDUKAN DAN PERAN POLRI DITINJAU DARI SUDUT SEJARAH HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Oleh Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra \*)

Makalah singkat ini sesuai dengan judul yang tertera di atas, akan menyoroti secara spesifik kedudukan dan peranan Kepolisian Negara RI dalam Sejarah Hukum Tata Negara Indonesia. Hukum Tata Negara adalah bidang ilmu hukum yang memfokuskan kajiannya pada kaidah-kaidah normatif yang mengatur struktur kelembagaan negara, tugas dan wewenangnya serta hubungan timbal balik antara negara dengan warga negara pada umumnya. Dalam konteks seperti itu, keberadaan kepolisian negara, sebagai salah satu institusi yang bersifat kenegaraan, dengan sendirinya terkait dengan hukum tata negara. Keterkaitan itu bukan saja berhubungan dengan seperangkat aturan-aturan normatif tentang lembaga kepolisian, tetapi juga mengatur kedudukan, peran, wewenang dan tanggung jawab lembaga kepolisian dalam konteks kehidupan bernegara secara keseluruhan. Mengingat kedudukan yang demikian, tidak jarang undang-undang dasar suatu negara memuat berbagai aturan dasar tentang lembaga kepolisian. Konstitusi RIS Tahun 1949 dan Undang-Undang Dasar Sementara RI Tahun 1950 memuat aturan-aturan dasar di bidang itu. Namun di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang kini berlaku di negara kita, tidak ada satu pasalpun yang mengatur masalah ini.

Keberadaan lembaga kepolisian telah mempunyai sejarah yang panjang dalam kehidupan bernegara berbagai bangsa, sejak berabad-abad yang silam. Institusi negara diciptakan manusia sebagai organisasi kekuasaan, yang memiliki kewenangan untuk memaksakan aturan-aturan normatif yang sah agar ditaati oleh semua penduduk dan warganegara, demi kepentingan masyarakat dan kelangsungan kehidupan negara itu. Lembaga kepolisian, walaupun mungkin disebut dengan berbagai istilah lokal, dapat dikatakan sama tuanya dengan institusi negara itu sendiri. Karena tanpa keberadaan lembaga itu, mustahillah negara sebagai organisasi kekuasaan dapat memaksakan agar aturan-aturan normatif dipatuhi oleh penduduk dan warganegaranya. Tentu saja, lembaga kepolisian itu berkembang menurut kebutuhan zaman, dan bentuk yang paling sederhana dan bersahaja, hingga mencapai bentuk modern dengan kedudukan, peran, wewenang dan tanggungjawab serta pengorganisasian yang kian kompleks seperti keadaannya dimasa sekarang.

Perkembangan lembaga kepolisian di tanah air kita tidak berbeda jauh dengan gambaran teoritis yang dikemukakan di atas. Kerajaan-kerajaan Nusantara, baik Hindu, Budha maupun Islam telah mengenal keberadaan lembaga kepolisian

\*) Penulis adalah Guru Besar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, UI, Jakarta.

dalam struktur kenegaraan mereka, meskipun dalam bentuk sederhana. Pada masa itu, batas-batas antara tugas kepolisian dengan kemiliteran belum terpisah dengan jelas. Istilah “lasykar” atau “asykar” dalam bahasa Melayu seperti dikemukakan dalam berbagai literatur politik Melayu abad yang lampau, menunjuk pada kekuatan militer yang terorganisasi. Ruang lingkup kewenangannya mencakup seluruh aspek keamanan negara, baik ancaman dari dalam maupun dari luar negeri. Asykar seperti dilukiskan oleh Raja Ali Haji dalam kitab *Tsammaratul Muhimmah Diyafah lii Umara wal Kubara* (terbit di Pulau Lingga, Riau, pada tahun 1854), bukan saja berwenang menangkap setiap pelaku kejahatan, tetapi juga mempertahankan negara dari serangan perampok dan bajak laut serta serangan dari armada asing yang bermaksud untuk menaklukkan kerajaan. Namun di samping keberadaan asykar, kampung-kampung di negeri-negeri Melayu juga mem-bentuk satuan-satuan keamanan terorganisasi yang bertanggungjawab langsung kepada kepala-kepala pemerintahan lokal. Kedudukan mereka inilah, yang kira-kira dapat disetarakan dengan kedudukan kepolisian di zaman modern.

Pengorganisasian lembaga kepolisian di masa penjajahan telah dimulai sejak zaman VOC, yang kemudian diteruskan pada masa pemeritahan Inggris di bawah Rafles dan diteruskan dimasa Hindia Belanda dan pendudukan Jepang. Dimasa Hindia Belanda, dikenal pembagian antara polisi umum dan polisi khusus yang menangani tanggungjawab terbatas pada

bidang-bidang tertentu, seperti polisi pantai dan polisi kehutanan. Secara struktural kedudukan lembaga kepolisian diletakkan di bawah kementerian Dalam Negeri (*Binenlans Bestuur*). Kementerian ini bertanggungjawab dalam menata administrasi kepolisian seperti urusan kepegawaian, penggajian, perlengkapan, persenjataan, pendidikan dan latihan. Meskipun demikian, Kementerian Dalam Negeri tidak dapat mencampuri urusan operasional kepolisian, karena terhadap masalah ini, kewenangannya berada di tangan Kejaksaan Agung Hindia Belanda yang ditangani langsung oleh Kepala Dinas Reserse Umum Kejaksaan Agung. Di lapangan, garis hirarki teknis dan administrasi kepolisian secara langsung berada di tangan Kepala Daerah (Residen). Sebab, dalam sistem pemerintahan Hindia Belanda dimasa itu, instruksi-instruksi di bidang keamanan dalam negeri diberikan langsung oleh Jaksa Agung kepada Residen di setiap daerah, masih ada beberapa varian perkembangan struktur dan jenis lembaga kepolisian yang berkembang dimasa Hindia Belanda yang kiranya tidak perlu diuraikan secara rinci dalam makalah singkat ini. Demikian pula perkembangan dimasa pendudukan Jepang yang menyatukan seluruh elemen kepolisian ke dalam satu struktur organisasi yang bersifat terpusat.

### **Kedudukan Kepolisian di Zaman Kemerdekaan**

Pembahasan tentang kedudukan kepolisian dalam struktur negara Indonesia merdeka telah dilakukan pada hari-hari pertama kemerdekaan. Dalam sidang

Perkembangan selanjutnya yang juga terjadi setelah disahkannya UU Nomor 13 Tahun 1961 ialah perubahan sebutan Menteri/Kepala Kepolisian Negara menjadi Menteri/Kepala Staf Angkatan Kepolisian. Dengan perubahan ini, maka Kepolisian Negara akhirnya benar-benar terintegrasi ke dalam militer/Angkatan Bersenjata RI. Perubahan ini membawa konsekuensi yang luas, bukan saja dalam pendidikan dan latihan kepolisian yang menjadi sukar untuk dibedakan dengan pendidikan militer, tetapi juga dalam struktur organisasi dan perilaku anggota kepolisian. Persepsi masyarakat yang dulu melihat polisi sebagai aparat pemerintahan sipil yang dipersenjatai, juga mengalami perubahan. Masyarakat tidak dapat lagi membedakan antara polisi dengan tentara. Hal ini mempengaruhi pula sikap dan perilaku masyarakat terhadap aparat kepolisian.

Perubahan kedudukan lembaga kepolisian di era Orde Baru tidaklah prinsipil dibandingkan dengan Orde Lama. Perubahan yang terjadi hanyalah pada istilah saja seperti dihapuskannya istilah Angkatan Kepolisian dan digantikan dengan istilah Kepolisian Negara. Namun prinsip bahwa polisi adalah Angkatan Bersenjata tidak pernah dihapuskan. Tuntutan perubahan untuk mengembalikan kedudukan lembaga kepolisian menjadi aparat pemerintahan sipil terjadi pada tahun-tahun terakhir Orde Baru. Tuntutan itu baru terwujud di Era Reformasi, dengan terjadinya upacara pemisahan Polri dan ABRI pada tanggal 1 April 1999.

### **Kedudukan Kepolisian Negara setelah Pemisahan dengan TNI**

Dilihat dari sudut hukum tatanegara, tindakan pemisahan Kepolisian Negara RI dan Angkatan Bersenjata pada tanggal 1 April 1999 itu belumlah mempunyai landasan hukum yang kuat. Pernyataan bahwa kepolisian Negara RI adalah Angkatan Bersenjata RI dituangkan bukan saja dalam undang-undang, tetapi sebelumnya juga pernah ditegaskan dalam ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960. Sedangkan landasan hukum pemisahan Kepolisian Negara RI dan Angkatan Bersenjata RI hanya didasarkan atas Instruksi Presiden RI Nomor 2 Tahun 1999. Instruksi ini memerintahkan agar Kepolisian Negara untuk sementara waktu ditempatkan di bawah Departemen Pertahanan Keamanan, sampai disahkannya undang-undang baru yang mengatur kedudukan lembaga kepolisian. Berbagai langkah kebijakan ke arah pemisahan yang sesungguhnya memang telah dilakukan, sehingga diharapkan pada 1 April 2001, anggota Kepolisian Negara RI tidak lagi berstatus sebagai prajurit TNI.

Berdasarkan perkembangan mutakhir di atas, muncullah pertanyaan, di manakah harus didudukkan lembaga kepolisian setelah dipisahkan dari TNI? Pengungkapan secara singkat tentang kedudukan lembaga kepolisian dalam perspektif sejarah ketatanegaraan dalam makalah ini, sebenarnya telah memberikan berbagai pilihan. Pilihannya kini adalah: apakah akan tetap berada di bawah Departemen Pertahanan dan Keamanan yang kemungkinan nantinya

akan dipimpin oleh pejabat dari kalangan sipil, atau dititipkan di bawah departemen yang lain, termasuk pula di bawah Kejaksaan Agung. Pada hemat saya, kedudukan yang lebih sesuai untuk Kepolisian Negara dilihat dari sudut hukum tata negara dan kebutuhan zaman, adalah menempatkan Kepolisian Negara RI lembaga mandiri yang dipimpin oleh seorang Kepala Kepolisian Negara. Kepala Kepolisian Negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden.

Dengan demikian, lembaga Kepolisian Negara adalah lembaga pemerintahan tinggi yang bersifat non departemen. Kedudukan Kepala Kepolisian Negara adalah setara dengan kedudukan Jaksa Agung, yakni pejabat tinggi pemerintahan yang berkedudukan setara dengan Menteri Negara. Namun demikian, jabatan Kepala Kepolisian Negara adalah jabatan karir dan bukan jabatan politik. Kepolisian Negara RI adalah instansi hirarkis yang susunannya diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, seharusnya Kepolisian Negara bukanlah instansi yang dapat diotonomikan berdasarkan UU Nomer 22 Tahun 1999. sebab, jika hal itu dilakukan, keadaannya

akan sama sulitnya dengan situasi dizaman awal kemerdekaan, karena kepolisian di daerah-daerah akan berada di bawah struktur pemerintah daerah.

Dengan kemandirian itu, kewenangan Kepolisian Negara adalah kewenangan di bidang penegakan hukum guna menjamin keamanan dan ketertiban di dalam negeri. Dengan kedudukan seperti itu, polisi adalah aparat pemerintahan sipil yang dalam hal-hal tertentu diberikan kewenangan memaksa, bahkan berwenang pula menggunakan senjata untuk melumpuhkan tindak kriminal yang mengancam keselamatan dan keamanan masyarakat. Dengan kemandirian itu pula, Kepolisian Negara RI akan mampu melaksanakan tugasnya sebagai aparat penyelidik dan penyidik dalam setiap kasus kriminal dengan lebih berwibawa. Dengan pemisahan dari TNI, maka doktrin, pendidikan dan persenjataan Kepolisian Negara dengan sendirinya akan berbeda dengan apa yang dimiliki oleh TNI.

Demikianlah pokok-pokok makalah ini, semoga bermanfaat bagi kita semua. Akhirnya hanya kepada Allah SWT kita mengembalikan segala persoalan. ■