

---

## PEMAHAMAN KEDUDUKAN DAN FUNGSI POLRI DALAM STRUKTUR ORGANISASI SISTEM KENEGARAAN

Sugiri

Program Studi Pascasarjana, Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta 12160

e-mail: ghirie2789@gmail.com

### Abstract

*This article aims to provide readers with an understanding of the position and function of the Indonesian National Police, also known as Polri, in the state organizational structure. The author employs the qualitative approach using the descriptive analysis method. This research data is obtained through the literature study of several documents to determine the position of the police in the state organizational structure, and how the police function in the state government system. The results of the research using the literature research method reveal that (i) looking at positive law in Indonesia there are at least four legal instruments that regulate the position of the National Police, namely: the decree of Indonesian People Assymbly (MPR RI Decree) No. VII/MPR/2000, Presidential Decree No. 89 of 2000, Law No. 2 of 2002 concerning Polri, and Presidential Decree No. 70 of 2002 concerning the Organization of the Work Procedures of Polri; and (ii) police institution is very much needed by the community, where the police function to maintain security and public order. In addition to that the police also play a role as law enforcement agent. Police independence is very necessary, especially in carrying out their duties as law enforcement officers.*

**Key words:** *police, state organizational structure*

### Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan pemahaman kepada para pembaca tentang kedudukan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia, selanjutnya disebut Polri, dalam struktur organisasi kenegaraan. Penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif analisis. Data-data penelitian ini menggunakan studi kepustakaan terhadap beberapa dokumen untuk mengetahui kedudukan kepolisian dalam struktur organisasi negara, dan bagaimana fungsi kepolisian dalam sistim pemerintahan negara. Hasil-hasil penelitian yang menggunakan metode penelitian kepustakaan ini mengungkapkan bahwa (i) mencermati hukum positif di Indonesia minimal ada empat instrumen hukum yang mengatur tentang kedudukan Polri, yakni Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/ 2000, Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000, Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, dan Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 tentang Organisasi Tata Kerja Polri; dan (ii) lembaga kepolisian sangat diperlukan oleh masyarakat, di mana polisi berfungsi memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas). Di samping itu polisi juga berperan sebagai aparat penegak hukum. Kemandirian polisi sangat diperlukan terutama dalam pelaksanaan tugasnya sebagai aparat penegak hukum.

**Kata kunci:** *kepolisian, struktur organisasi negara*

## Pendahuluan

Sejalan dengan kemajuan dan perkembangan teknologi, ilmu pengetahuan dan perkembangan kejahatan, pengertian kepolisian menjadi berkembang tidak lagi terbatas pada arti harafiah atau polisi *an sich*, akan tetapi arti kepolisian yang mencakup fungsi, tugas dan wewenang, lembaga (organ), bahkan petugas dan jabatan (*ambt*) serta administrasi. Dalam buku "Polizeirecht" yang diterjemahkan oleh Momo Kelana dalam Abdussalam (1972: 20) sebagaimana telah dibahas di muka, dijelaskan bahwa istilah polisi mempunyai dua arti, yaitu: (i) Polisi dalam arti formal adalah mencakup penjelasan tentang organisasi dan kedudukan suatu instansi kepolisian; dan (ii) Polisi dalam arti material adalah memberikan jawaban terhadap persoalan-persoalan tugas dan wewenang dalam rangka menghadapi bahaya atau gangguan kea-manan dan ketertiban baik dalam rangka kewenangan kepolisian umum melalui ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan atau undang-undang.

Perubahan paradigma polisi sipil atau non militer yang berfungsi menjalankan salah satu fungsi pemerintahan menyebabkan kedudukan kepolisian dalam organisasi negara menjadi salah satu faktor yang memiliki pengaruh dominan dalam penyelenggaraan kepolisian secara proporsional dan professional sebagai syarat pendukung terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang baik dapat terwujud manakala didukung oleh penyelenggara fungsi pemerintahan yang baik. Dengan demikian, penyelenggaraan kepolisian yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan akan dapat mendukung pemerintahan yang baik bila terwujud kepolisian yang baik (*good police*). Oleh karena itu juga, ketika kedudukan kepolisian dalam menjalankan fungsi pemerintahan bidang keamanan dan ketertiban masyarakat sesuai dengan paradigma baru polisi sipil atau non militer dalam sistem pemerintahan Indonesia, maka hal ini perlu dikaji secara ilmiah dengan berpijak pada konsep HukumTata Negara dan Hukum Administrasi. Hal ini perlu dilakukan agar dapat ditentukan kedudukan kepolisian berada pada posisi yang ideal berdasarkan ketatanegaraan sehingga kepolisian benar-benar menjadi lembaga yang mandiri, modern, proporsional dan profesional sejalan dengan tuntutan dan harapan masyarakat yang bertumpu pada kepolisian yang baik (*good police*) untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Berdasarkan uraian di atas, Penulis dapat merumuskan permasalahan tulisan kajian ini sebagai berikut: (i) Bagaimana kedudukan kepolisian dalam struktur organisasi negara? dan (ii) Bagaimana fungsi kepolisian dalam sistem pemerintahan negara?

## Tinjauan Literatur

### Polisi dan Kepolisian

Ditinjau dari segi etimologis, istilah polisi di beberapa negara memiliki ketidaksamaan. Sebagai contoh, di Yunani istilah polisi dikenal dengan sebutan "*politeia*," di Inggris "*police*" juga dikenal adanya istilah "*constable*", di Jerman "*polizei*," di Amerika dikenal dengan "*sheriff*", di Belanda "*politie*", di Jepang dengan istilah "*koban*" dan "*chuzaisho*" walaupun sebenarnya istilah *koban* adalah merupakan suatu nama pos polisi di wilayah kota, dan *chuzaisho* adalah pos polisi di wilayah pedesaan. Jauh sebelum istilah polisi lahir sebagai organ, kata "polisi" telah dikenal dalam

bahasa Yunani, yakni “*politeia*”. Kata “*politeia*” ini digunakan sebagai judul buku pertama Plato, yakni “*Politeia*” yang mengandung makna suatu negara yang ideal sekali sesuai dengan cita-citanya: suatu negara yang bebas dari pemimpin negara yang rakus dan jahat dan tempat di mana keadilan dijunjung tinggi (Azhari, 1995: 19).

Dilihat dari sisi historis, istilah “polisi” di Indonesia tampaknya mengikuti dan menggunakan istilah “*politie*” di Belanda. Hal ini sebagai akibat dan pengaruh dari bangunan sistem hukum Belanda yang banyak dianut di negara Indonesia, sebagaimana ditulis oleh Fandi (<https://www.gramedia.com/literasi/sejarah-polri/>). Polri adalah singkatan dari Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sejarah Polri dimulai sejak Indonesia merdeka pada tahun 1945. Saat itu, kepolisian yang ada masih merupakan bagian dari kepolisian Belanda yang bernama Koninklijke Nederlandse Politie (KNP).

### **Hukum Kepolisian**

Secara etimologis, hukum kepolisian berasal dari bahasa Belanda “*Politie Recht*”, Jerman “*PolizeiRechts*” dan Inggris “*Police Law*”, yang kemudian di Indonesia disinonimkan menjadi “Hukum Kepolisian.” Istilah hukum kepolisian terdiri dari dua suku kata “hukum” dan “kepolisian” yang masing-masing kata diberi makna secara terpisah. Jika berpijak pada istilah, hukum adalah suatu norma atau kaidah yang berisi larangan dan perintah yang mengatur kehidupan manusia, dan kepolisian adalah suatu lembaga dan fungsi pemerintahan bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat. Maka dapat ditarik pemahaman bahwa hukum kepolisian adalah kaidah atau norma yang mengatur tentang lembaga dan fungsi pemerintahan bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Sebagai pendukung pemaknaan istilah hukum kepolisian, berikut kutipan beberapa pendapat, antara lain Bill Drews dan Gerhard Wacke, yang mengartikan “*polizei recht*” sebagai hukum yang mengatur hakekat polisi, dasar-dasar hukum secara umum untuk memberi kewenangan, kewajiban dan kekuasaan kepada polisi, juga untuk memberi kewenangan secara khusus baik terhadap orang maupun terhadap benda (Momo Kelana, 1975). Apa yang dikemukakan oleh Drews dan Wacke dalam memaknai hukum kepolisian tersebut telah menyentuh pada suatu nilai yang dalam, yakni hakekat polisi yang telah masuk pada tataran dan ranah filsafah tentang eksistensi lembaga dan fungsi polisi. Dasar pemikiran tersebut tidak menutup kemungkinan sebagai embrio lahirnya filsafat kepolisian yang fokus kajiannya pada hakekat kepolisian. Hal ini sejalan dengan dinamika dan perkembangan ilmu dan perkembangan filsafat *ontology*, *epistemology* maupun *axiology*. Selain itu, hal ini juga sesuai dengan konsekuensi dan konsistensi bahwa kepolisian merupakan suatu cabang ilmu.

### **Lingkup Hukum Kepolisian**

Beberapa penulis telah melakukan pemetaan batas wilayah kajian hukum kepolisian. Walaupun demikian, belum ada kesamaan, namun pemetaan ini dapat digunakan sebagai dasar pemikiran dalam memahami lingkup hukum kepolisian. Sebagai contoh, pendapat Drews dan Wacke yang memetakan “*polizei recht*” sebagai lingkup kajian hukum kepolisian, yang meliputi: (1) hakekat

polisi; (2) dasar-dasar hukum umum yang mengatur kewenangan, kewajiban dan kekuasaan kepolisian; dan (3) dasar-dasar hukum yang mengatur kewenangan secara khusus. Memo Kelana (1975: 26) dalam kesempatan lain juga mengemukakan bahwa obyek hukum kepolisian meliputi: (1) tugas polisi; (2) organ polisi; dan (3) hubungan antara organ polisi dan tugasnya.

Beranjak dari beberapa definisi tentang hukum kepolisian dan analisa konsep dasar hukum administrasi serta arti dari pemerintahan, maka wilayah dan obyek kajian hukum kepolisian dapat dibedakan menjadi dua, yakni lingkup hukum kepolisian secara luas dan secara sempit. Lingkup hukum kepolisian secara luas meliputi:

1. Hakekat kepolisian;
2. Lembaga atau organisasi kepolisian yang mencakup:
  - a. kedudukan,
  - b. struktur,
  - c. hubungan organisasi, dan
  - d. personil kepolisian.
3. Fungsi kepolisian dan kekuasaan kepolisian;
4. Landasan yuridis yang mengatur tentang eksistensi, kedudukan fungsi dan kekuasaan kepolisian (tugas dan wewenang);
5. Pengawasan dalam penyelenggaraan kepolisian;
6. Tanggungjawab penyelenggaraan fungsi, dan kekuasaan kepolisian.

Sedangkan lingkup hukum kepolisian secara sempit, hanya mencakup tentang landasan yuridis yang mengatur tentang eksistensi, kedudukan, fungsi, dan kekuasaan kepolisian atau tugas dan wewenang kepolisian.

### **Metode Penelitian**

Penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode penelitian kepustakaan (*library research*). Untuk mendapatkan konsep, teori, doktrin serta pendapat atau pemikiran konseptual keilmuan, Penulis menelaah beberapa buku-buku literatur serta perundang-undangan yang ada hubungannya dengan obyek penelitian, yaitu kedudukan kepolisian dalam organisasi negara Indonesia. Khususnya UU No. 2 tahun 2002 tentang Polri. Penelitian ini bersifat deskriptif karena tulisan ini akan menggambarkan dan melukiskan adanya azas-azas atau peraturan-peraturan yang berhubungan dengan tujuan penelitian ini.

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

#### **Kedudukan kepolisian dalam struktur organisasi negara**

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, struktur adalah cara bagaimana sesuatu disusun; susunan atau bangunan (Poerwadarminta, 1994: 965). Dari arti struktur tersebut dapat dipahami bahwa struktur organisasi mengandung arti suatu susunan, atau bangunan dari organisasi yang terdiri dari bagian-bagian, di mana bagian yang satu dengan yang lain saling terkait dan berhubungan untuk mendukung tujuan organisasi secara penuh. Dengan demikian struktur

organisasi kepolisian dapat dipahami sebagai suatu susunan atau bangunan dari organisasi kepolisian untuk mencapai suatu tujuan. Susunan tersebut diatur secara berjenjang yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berhubungan satu sama lain dan bekerja bersama untuk mencapai tujuan organisasi.

Setiap organisasi dapat dipastikan telah mempunyai struktur baik secara formal maupun secara informal. Struktur formal meliputi bagan organisasi dan garis otoritas, misalnya: kepala, wakil kepala, kepala-kepala bidang, sub-sub bidang dan lain-lain. Menurut Berger, struktur informal dari organisasi ini berfungsi untuk mempertahankan sistem organisasi dengan melancarkan situasi yang sulit, dan mengisi ketimpangan yang ditinggalkan terbuka oleh prosedur formal. Pada sisi lain, Hughes menambahkan, bahwa organisasi informal menjadi sebuah pola tetapi lebih bersifat individual dan cara bertindak perorangan. Berpijak pada pendapat Berger dan Hughes di atas, kajian terhadap struktur organisasi ini ditekankan pada struktur formal, yakni bagan dari organisasi dan garis otoritas organisasi kepolisian. Beranjak dari pengertian organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Waldo, bahwa organisasi adalah struktur antar hubungan pribadi yang berdasarkan atas wewenang formal dan kebiasaan di dalam suatu sistem administrasi. Maka, hubungan antara kepolisian pusat dan daerah merupakan hubungan yang berdasarkan atas wewenang formal dan sistem administrasi. Hal ini berarti bahwa wewenang yang melekat berdasarkan ketentuan UU untuk mengatur, melaksanakan tugas dan wewenang organisasi yang tersusun dalam satu sistem administrasi.

Asumsi dasar tentang organisasi ini sebagaimana yang dikemukakan oleh para pemikir aliran struktural modern, seperti Tom Bum, Stalker, Peter M. Blau dan beberapa pendukung lainnya. Mereka mengatakan bahwa organisasi merupakan suatu institusi yang rasional dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Perilaku organisasi yang rasional dapat dicapai dengan baik melalui suatu sistem aturan yang jelas dan otoritas yang formal. Atas dasar asumsi tersebut dapat dicermati, bahwa organisasi kepolisian adalah institusi rasional yang eksistensinya untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat dan memiliki otoritas sesuai yang diatur dalam peraturan perundangundangan. Hal ini untuk memudahkan pengendalian organisasi, namun resiko dari penjenjangan susunan organisasi ini akan menjadikan sistem pengendalian bercorak komando sehingga akan dapat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian sebagai pengemban profesi. Secara teoritis, pembagian daerah hukum terkonsep akan pentingnya pembagian kewenangan berdasarkan daerah dan batas tanggung jawab. Model pembagian kewenangan antara pusat dan daerah ini mengingatkan pada suatu konsep pemerintahan dengan sistem sentralisasi dan desentralisasi. Dalam sebuah negara kesatuan, kedua sistem ini menurut Hoessein harus dalam posisi seimbang dan tidak mungkin memilih salah satu karena akan terjadi anarkhi. Oleh karena itu diambil jalan tengah, yakni desentralisasi dan sentralisasi. Menurut Litvack & Seddon (2003, 17-18) desentralisasi adalah *the transfer of authority and responsibility of public function from central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector*, yaitu transfer kewenangan dan tanggungjawab fungsi-fungsi publik, transfer ini dilakukan dari pemerintah pusat kepada pihak lain, baik kepada daerah bawahan, organisasi pemerintah yang semi bebas ataupun kepada sektor

swasta. Dengan melihat lembaga kepolisian adalah kepolisian nasional yang terpusat di markas besar, sedangkan pelaksanaan tugas dan wewenangnya terkonsep pembagian daerah hukum, maka hubungan kepolisian tingkat Mabes Polri dengan kepolisian di tingkat propinsi (polda) menganut sistem desentralisasi administrasi dan sentralisasi secara seimbang. Konsep sentralisasi tercermin pada sistem pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) dan Kepala Kepolisian Wilayah (Kapolwil) serta kenaikan pangkat tertentu yang menjadi otoritas Mabes Polri, pelaporan atas tanggung jawab penyelenggaraan kepolisian di tingkat daerah, distribusi sarana dan prasarana serta anggaran, sedangkan desentralisasi tercermin dari adanya pembagian daerah hukum, pengoperasionalan anggaran dan pendelegasian wewenang terbatas. Pendelegasian wewenang mabes kepada polda ini adalah merupakan salah satu bentuk desentralisasi administrasi, sebagaimana pembagian tipe desentralisasi. Desentralisasi administrasi yang dimaksud adalah transfer kegiatan atau aktivitas pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabat di tingkat daerah dengan tujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat lebih efektif dan efisien. Demikian halnya penjenjangan organisasi kepolisian tingkat Mabes Polri kepada polda adalah merupakan transfer aktivitas atau kewenangan yang telah dipilih dan dipilah oleh pusat (Mabes) untuk dilaksanakan oleh jenjang organisasi di bawahnya, yakni polda dan berjenjang ke tingkat polwil sampai polres.

Penjenjangan struktur organisasi dari tingkat Mabes sampai tingkat kewilayahan pada dasarnya ditekankan pada pembagian daerah hukum dan tanggungjawab dalam rangka mencapai tujuan organisasi, di mana masing-masing jenjang memiliki struktur organisasi sendiri yang memiliki garis hubungan vertikal dari atas ke bawah (*top down*) dan dengan sistem pertanggungjawaban dari bawah ke atas (*bottom up*). Jenjang organisasi tersebut terdiri dari Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, disingkat Mabes Polri berada di tingkat pusat, Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah, disingkat Polda berada di daerah dalam struktur di bawah, Kepolisian Wilayah (Polwil) berada di wilayah dan di bawah polda, Kepolisian Resort (Polres) berada di bawah Polwil, bahkan sampai tingkat Kepolisian Sektor (Polsek). Hal ini merupakan sebuah mata rantai yang tidak terputus sehingga segala pertanggungjawaban penyelenggaraan kepolisian oleh organisasi tingkat bawah dilakukan berjenjang sampai tingkat atas (Mabes Polri), seperti polsek bertanggungjawab kepada polres; polres bertanggungjawab kepada polwil; polwil bertanggungjawab kepada polda; dan polda bertanggungjawab kepada organisasi di tingkat mabes, baik secara struktural maupun fungsional. Selain itu hubungan yang bersifat horizontal atau menyamping dengan organisasi kepolisian tingkat daerah bersifat koordinatif atau bantuan, misalnya polda dengan polda, polwil dengan polwil hingga tingkat polres dan polsek dalam satu daerah maupun di luar daerah.

Kepres No. 70 tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Polri menjelaskan organisasi kepolisian disusun secara berjenjang dari tingkat pusat sampai ke kewilayahan [vide: pasal 3 ayat (1), (2) dan (3)]. Jenjang di tingkat pusat disebut Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia disingkat Mabes Polri dan ditingkat kewilayahan disebut Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah disingkat Polda. Di tingkat Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah (Polda) memiliki jenjang ke kesatuan wilayah yang disebut dan disingkat Polwil/Polwiltabes,

Polres/Polresta dan Polsek/Polsekta yang setiap jenjang atau tingkatan memiliki unsur-unsur. Keppres No. 70 tahun 2002 tersebut juga menyebutkan bahwa struktur organisasi di tingkat Mabes Polri memiliki unsur-unsur yang terdiri dari:

1. Unsur Pimpinan;
2. Unsur pembantu pimpinan dan pelaksana staf;
3. Unsur Pelaksana Pendidikan dan atau/Pelaksana Staf Khusus;
4. Unsur Pelaksana Utama Pusat;
5. Satuan organisasi penunjang lainnya.

Sebagai tindak lanjut dari Keppres No. 70 tahun 2002, dikeluarkan Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/53/X/2002 tanggal 17 Oktober 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Organisasi Pada Tingkat Markas Besar Polri yang kemudian dirubah dengan Keputusan Kapolri No. Pol. : Kep/30AT/2003 tanggal 30 Juni 2003 tentang Perubahan Atas Keputusan Kapolri No. Pol. : Kep/53/X/ 2002, tanggal 17 Oktober 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan-Satuan Organisasi Pada Tingkat Markas Besar Polri, dan keluarnya Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/97/XII/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Perubahan Atas Keputusan Kapolri No. Pol: Kep/53/X/2002 tanggal 17 Oktober 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Itwasum Polri, Divpropam Polri serta Baintelkam Polri. Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/53/X/2002 tersebut mengatur satuan-satuan organisasi pada tingkat Mabes Polri. Namun demikian belum memuat Organisasi dan Tata Kerja Itwasum Polri, Divpropam dan Baintelkan Polri dengan segala perubahannya. Maka kemudian dikeluarkan Keputusan Kapolri No. Pol: Kep/97/XII/2003 tanggal 31 Desember 2003 sebagai penyempurnaannya. Organisasi dan Tata Kerja Satuan-satuan Organisasi Pada Tingkat Markas Besar Polri berdasarkan Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/53A/2002 tanggal 17 Oktober 2002. Selain jenjang di tingkat Mabes Polri untuk jenjang di tingkat kewilayahan diatur dalam Pasal 26 Keppres No. 70 Tahun 2002 yang substansinya mengatur tentang Struktur Organisasi dan Unsur-unsur di tingkat Polda, dan Keputusan Kapolri No. Pol: Kep/54/X/ 2002 tanggal 17 Oktober 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan-Satuan Organisasi Pada Tingkat Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah (Polda). Unsur-unsur pada tingkat polda adalah:

1. Unsur Pimpinan;
2. Unsur Pembantu Pimpinan/Pelaksana;
3. Staf;
4. Unsur Pelaksana Pendidikan/Staf;
5. Khusus dan Pelayanan;
6. Unsur Pelaksana Utama; dan
7. Unsur Pembantu Pimpinan dan Pelaksanaan Staf Kewilayahan Polri Wilayah yang disingkat Polwil.

Tugas pokok Polri adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakkan hukum; dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Salah satu

fungsi pemerintahan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dikaitkan dengan rumusan Pasal 13 UU No. 2 tahun 2002 tersebut mengandung makna yang sama dengan tugas pokok kepolisian, sehingga fungsi kepolisian juga sebagai tugas pokok kepolisian. Dengan demikian, tugas pokok kepolisian dapat dimaknai sebagai fungsi utama kepolisian yang merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Istilah pemerintah di sini mengandung arti sebagai organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan, yang salah satu tugas dan wewenangnya adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat serta menyelenggarakan kepentingan umum sehingga fungsi pemerintahan adalah fungsi dari lembaga pemerintah yang dijalankan untuk mendukung tujuan negara, karena pemerintah dalam arti sempit merupakan salah satu unsur dari sistem ketatanegaraan.

Pada sisi lain, tugas pokok kepolisian yang dimaknai sebagai fungsi utama kepolisian sebagaimana telah dijelaskan di muka, dijalankan tertuju pada terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat yang merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Berpijak pada teori pembagian kekuasaan dan sistem pemerintahan presidensiil, fungsi pemerintahan diselenggarakan oleh lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden, sehingga Presiden bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu mengkaji tentang kedudukan kepolisian yang didasarkan pada fungsi utamanya, tidak dapat dipisahkan dengan fungsi utama pemerintah yang dipimpin oleh Presiden. Dikaji dari cara memperoleh wewenang, kewenangan kepolisian diperoleh secara atributif, artinya wewenang tersebut bersumber pada UUD 1945, UU No. 2 Tahun 2002 dan peraturan perundang-undangan lainnya. Philippus M. Hadjon mengatakan, bahwa wewenang atributif artinya wewenang yang bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Hal tersebut sebagai konsekuensi logis dari negara hukum, supremasi hukum dan pemerintahan yang menganut sistem presidensiil yang harus menempatkan semua lembaga kenegaraan berada di bawah UUD 1945, seperti dikemukakan oleh Soewoto Mulyosudarmo (2004: 7) bahwa konsekuensi dari sistem presidensiil yaitu sebagai sistem yang menempatkan semua lembaga kenegaraan berada di bawah UUD 1945. Selain itu, dalam sistem pemerintahan presidensiil, Presiden bertanggungjawab atas penyelenggaraan keamanan, ketenteraman dan ketertiban umum.

Kedudukan kepolisian tidak diatur secara jelas dan tegas dalam UUD 1945. Hal ini berbeda dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara yang diatur secara tegas dalam Pasal 10 UUD 1945, yakni Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Akan tetapi ketentuan dalam Pasal 30 ayat (5) UUD 1945 mensyaratkan adanya tindak lanjut pembentukan undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan, hubungan kewenangan Polri dalam menjalankan tugasnya. Maka konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 30 ayat (5) UUD 1945 tersebut adalah dibentuk UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, di mana di dalam UU dimaksud lembaga kepolisian diposisikan di bawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden. Disamping itu ada beberapa instrumen hukum yang sebelum lahirnya UU No. 2 Tahun 2002 telah mengatur tentang kedudukan lembaga Polri di bawah Presiden, seperti Peraturan Presiden No. 89 Tahun 2000 dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri.

Jika dilihat dari sejarah perkembangan pemikiran dan upaya untuk memposisikan kepolisian, ada suatu proses perjuangan dan pertentangan yang serius antar beberapa lembaga yang menginginkan kepolisian berada di bawah lembaganya, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kehakiman dan Jaksa Agung. Bahwa sesudah pengakuan kedaulatan timbul dua persoalan yang saling berkait tentang posisi kepolisian nasional:

1. Kementerian manakah yang seharusnya berwenang atas angkatan kepolisian. Dalam hal ini, Kementerian Kehakiman dan Kementerian Dalam Negeri masing-masing ingin memasukkan kepolisian di bawah wewenangnya
2. Pihak-pihak lain yang mengusulkan agar kepolisian tetap di bawah kekuasaan Perdana Menteri atau dibentuk kementerian baru, yakni Kementerian Keamanan yang dipimpin oleh Jaksa Agung. Tarik menarik terjadi karena adanya suatu anggapan, bahwa membawahi kepolisian akan memperkuat kekuasaan dan prestise Kementerian bersangkutan yang berhasil memenangkannya, sehingga persaingan untuk itu semakin menjadi sengit.

Pergulatan memposisikan lembaga kepolisian tetap berlanjut, dan yang terakhir terjadi di era reformasi dengan dikeluarkannya Tap. MPR RI No. VI/MPR/2000, Tap. MPR No. VII/MPR/2000 dan dibentuknya Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, sehingga Polri diposisikan kedudukannya di bawah Presiden. Namun demikian perdebatan inipun juga belum berakhir. Dalam teori ketatanegaraan, bagi negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil negara dipimpin oleh seorang Presiden dalam jabatannya selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Dikaitkan dengan makna kepolisian sebagai “alat negara” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 30 ayat (4) UUD 1945, berarti kepolisian dalam menjalankan wewenangnya berada di bawah Presiden selaku Kepala Negara. Pada sisi lain, fungsi kepolisian yang mengemban salah satu “fungsi pemerintahan” mengandung makna bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada kepolisian, terutama tugas dan wewenang di bidang keamanan dan ketertiban. Sebagaimana dikatakan oleh Bagir Manan, bahwa Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi yang dikelompokkan ke dalam:

1. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum;
2. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
3. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan;
4. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Pasal 30 ayat (4) UUD 1945, Pasal 6 ayat (1) Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, dan Pasal 5 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 menyebutkan bahwa Polri adalah alat negara yang

menjalankan salah satu fungsi pemerintahan, terutama di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat melalui pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat serta penegakan hukum. Konsekuensi dari menjalankan salah satu fungsi pemerintahan tersebut, maka kedudukan kepolisian berada di bawah Presiden yang secara ketatanegaraan tugas pemerintahan tersebut adalah merupakan tugas lembaga eksekutif yang dikepalai oleh Presiden. Namun demikian, perdebatan kedudukan kepolisian di bawah Presiden masih terus berlanjut untuk memposisikan posisi lembaga kepolisian yang ideal sesuai dengan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sebagai wacana dan pertimbangan dalam menempatkan kepolisian pada kedudukan yang ideal, dikemukakan beberapa pertimbangan sebagai berikut:

1. Secara filosofis—eksistensi fungsi kepolisian telah ada sebelum dibentuknya organ kepolisian karena fungsi kepolisian melekat pada kehidupan manusia, yakni menciptakan rasa aman, tenteram dan tertib dalam kehidupan sehari-harinya.
2. Secara teoritis—kepolisian sebagai alat negara yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan bidang keamanan dan ketertiban masyarakat. Kata “alat negara” dapat dimaknai sebagai sarana negara ini ada tiga: sarana hukum, sarana orang dan sarana kebendaan yang digunakan sebagai pendukung atau penunjang dalam penyelenggaraan suatu negara. Dengan demikian kepolisian sebagai alat negara mengandung arti bahwa kepolisian merupakan sarana penyelenggaraan negara yang penekanannya pada sumber daya manusia (orang) yang dalam operasionalnya sangat dipengaruhi di mana lembaga tersebut diposisikan.
3. Secara yuridis—wewenang kepolisian diperoleh secara atributif, karena tugas dan wewenang penyelenggaraan kepolisian telah diatur dan bersumber pada konstitusi, yakni diatur dalam Pasal 30 ayat (4) UUD 1945, walaupun tindak lanjutnya perlu di atur dalam undang-undang.

Susunan yang dimaksud dalam bahasan ini adalah jenjang kesatuan yang ada dalam organisasi, bukan struktur organisasi dalam tiap-tiap jenjang. Susunan kepolisian adalah jenjang kesatuan kepolisian dalam menjalankan organisasi kepolisian dari tingkat pusat sampai daerah. Landasan yuridis susunan kepolisian ini diatur dalam Pasal 3 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 yang substansinya, sebagai berikut:

1. Organisasi Polri disusun secara berjenjang dari tingkat pusat sampai kewilayahan;
2. Organisasi Polri tingkat pusat disebut Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia disingkat Mabes Polri;
3. Organisasi Polri tingkat kewilayahan disebut Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah disingkat Polda.

Berorientasi pada tehnik operasional kepolisian dengan konsep mengedepankan fungsi pembinaan masyarakat melalui pembinaan dan kemitraan serta *community policing*, setelah dilakukan validasi dan pengurangan kewenangan operasional terhadap beberapa Kepolisian Wilayah (Polwil), maka perlu dibentuk Pos-Pos Polisi di tingkat Kelurahan/Desa sebagai

pendamping dan pembina pejabat keamanan tingkat Kelurahan/Desa yang kemudian menyentuh pada keamanan tingkat RW, RT atau Dusun (Sadjijono, 2005: 323-324). Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 dan Pasal 5 ayat (2) Undang-undang No. 2 Tahun 2002, bahwa Polri adalah kepolisian nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan tugas memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Memaknai istilah kepolisian nasional dengan meminjam konsep pemaknaan bahwa hukum nasional adalah hukum yang berlaku secara nasional yang dihadapkan dengan hukum yang berlaku secara lokal, yaitu hukum adat, hukum nasional sebagai hukum yang dinyatakan berlaku secara nasional oleh pembentuk undang-undang nasional. Pada sisi lain, Solly Lubis (1997: 7) dalam membahas tentang pembangunan hukum nasional dan wawasan nasional mengatakan bahwa:

Pembangunan hukum nasional dan wawasan nasional merupakan satu paket yang berangkat dari titik tolak strategi yang sama, yakni konsep dan cita-cita negara kesatuan, yang cenderung membela dan mempertahankan kelestarian dan keutuhan negara bangsa (*nation-state*) Indonesia.

Berpijak pada pemaknaan istilah “hukum nasional” di atas, istilah “kepolisian nasional” dapat dimaknai sebagai satu kesatuan kepolisian yang dimiliki oleh bangsa (*nation*) secara nasional tidak terpisah-pisahkan secara lokal atau kedaerahan dan tersentral pada kepolisian pusat. Jadi, kepolisian nasional di sini mengandung arti bukan merupakan kepolisian lokal yang terpisah dan berdiri sendiri pada tiap-tiap lokal atau daerah. Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri menjelaskan adanya pembagian wilayah hukum. Pembagian wilayah hukum ini adalah membagi wilayah atau daerah dengan menentukan batas daerah yang menjadi area dalam menjalankan tugas dan wewenang untuk melakukan tindakan hukum dan menjadi tanggungjawabnya. Batas wilayah hukum berkaitan erat dengan luas wilayah atau daerah dalam suatu kesatuan kepolisian sehingga dalam lingkup wilayah yang telah ditentukan menjadi beban tanggungjawabnya secara hukum, seperti contoh daerah propinsi Jawa Timur dengan batas-batas: sebelah selatan Samudera Indonesia, sebelah barat Propinsi Jawa Tengah; sebelah utara Laut Jawa; dan sebelah timur Selat Bali merupakan daerah hukum Kepolisian Daerah Jawa Timur (Polda Jatim). Dengan demikian, luas wilayah dalam suatu daerah propinsi merupakan daerah hukum suatu kepolisian propinsi (Polda) dalam menjalankan tugas, wewenang dan tanggungjawabnya.

Daerah hukum berkaitan erat dengan pembagian kewenangan satuan kepolisian berdasarkan penjenjangan satuan, sehingga semakin kecil kesatuan semakin sempit daerah hukumnya dan semakin terbatas wewenangnya. Pendelegasian tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan di muka dilakukan secara berjenjang, seperti tugas dan wewenang kepolisian pusat (mabes) delegasi wewenang kepada kepolisian propinsi (polda), tugas dan wewenang kepolisian propinsi sebagian didelegasikan kepada kepolisian wilayah (polwil) dan selanjutnya kepada kepolisian kabupaten/kota (polres/polresta), polres kepada kepolisian sektor (polsek) demikian

seterusnya. Pembagian kewenangan ini dirumuskan dalam Pasal 26 ayat (2) Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 yang substansinya “Pola bertugas menyelenggarakan tugas Polri pada tingkat kewilayahan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

### **Fungsi kepolisian dalam sistem pemerintahan negara**

Keberadaan lembaga kepolisian sangat diperlukan oleh masyarakat. Tiada satupun kelompok masyarakat yang tidak mempunyai institusi kepolisian. Polisi bertugas memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat atau kamtibmas. Di samping itu, polisi juga berperan sebagai aparat penegak hukum. Polisi merupakan bagian dari *criminal justice system* (sistem peradilan pidana) bersama aparat penegak hukum yang lain, yaitu kejaksaan dan pengadilan Kehidupan dalam suatu negara tidak dapat berjalan normal tanpa keberadaan polisi. Negara dapat berjalan dengan baik tanpa tentara, tetapi tidak demikian jika polisi tidak terdapat dalam negara bersangkutan. Jepang dan Kosta Rika (Amerika Latin) tidak mempunyai tentara tetapi kehidupan masyarakatnya dapat berjalan aman, tenteram dan damai karena di kedua negara tersebut terdapat institusi kepolisian yang bertugas memelihara kamtibmas (Sadjijono, 2007: 319).

Mengingat urgennya keberadaan polisi, maka sudah selayaknya jika polisi diberikan kemandirian dalam menjalankan tugas selaku pemelihara kamtibmas dan sebagai aparat penegak hukum. Tanpa kemandirian, polisi tidak akan dapat menjalankan tugas dengan baik. Polri—sejak bergulirnya angin reformasi—terus dibenahi seiring dengan kebutuhan jaman dan perkembangan masyarakat. Semula, Polri merupakan bagian dari militer bersama matra yang lain, yaitu TNI AD, TNI AU dan TNI AL. Dimasukkannya Polri dalam ABRI menjadikan pengembangan kelembagaan maupun personil Polri tidak mandiri karena sering diintervensi dalam menjalankan tugasnya, terutama dalam pelaksanaan tugas sebagai aparat penegak hukum. Apabila suatu kasus melibatkan atau mempunyai keterkaitan kepentingan dengan matra ABRI (TNI) yang lain, maka kinerja Polri tidak dapat berjalan dengan baik. Fakta sejarah membuktikan betapa Polri tidak berdaya menangani kasus yang di dalamnya terdapat kepentingan matra ABRI yang lain. Sebagai contoh adalah penanganan kasus pembunuhan Marsinah, kasus penculikan aktivis pro demokrasi oleh Kopasus, kasus pembunuhan Udin (wartawan Harian Bernas, Yogyakarta), kasus Trisakti dan Semanggi, dan lain-lain.

Menempatkan Polri sebagai bagian dari ABRI merupakan satu-satunya model kepolisian di dunia. Di negara manapun di seluruh dunia institusi kepolisian bersifat mandiri dan tidak menjadi subordinat institusi militer. Kenyataan demikian menjadikan kerjasama antara Polri dengan kepolisian negara lain tidak dapat berjalan normal. Negara lain tidak mau bekerjasama dengan Polri karena merupakan bagian dari militer dengan sifat destruktif, defensif, dan offensif, sementara sifat hakiki dari polisi adalah sebagai pelindung dan pengayom masyarakat. Melihat kenyataan seringnya kinerja Polri diintervensi lembaga ekstra yudisial, kemudian muncul keinginan agar Polri dipisahkan dari ABRI. Maka, sejak 1 April 1999 Polri dipisahkan dari ABRI. Selanjutnya, melalui Kepres No. 89/2000, sejak 1 Juli 2000 Polri ditempatkan langsung di bawah Presiden. Kepres tersebut kemudian dikukuhkan menjadi Tap MPR No. VII/2000 yang menempatkan Polri berada di bawah Presiden, kemudian dikukuhkan melalui UU Polri No. 2 tahun

2002 tentang Polri. Kemandirian Polri sangat diperlukan terutama dalam pelaksanaan tugas sebagai penegak hukum (Pidana). Peradilan pidana bertujuan memulihkan keseimbangan masyarakat yang terganggu akibat tindak kejahatan. Dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan terhadap pelaku tindak pidana, polisi mutlak memiliki kemandirian agar bebas dari intervensi kekuasaan ekstra yudisiil. Tanpa kemandirian mustahil polisi mampu menjalankan tugas dengan baik sebagai aparat penegak hukum (Sadjijono, 2007: 340).

Aparat penegak hukum yang lain, yaitu kejaksaan dan pengadilan telah mandiri, sehingga mereka dapat dengan bebas menjalankan tugas dalam peradilan pidana. Perangkat hukum yang ada telah menjamin kemandirian lembaga tersebut, yaitu UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan; UU No. 4 Tahun 2004 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman; UU No. 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum dan UU No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung, telah memberikan jaminan kemerdekaan bagi jaksa dan hakim dalam menjalankan tugas peradilan. Sementara UU Polri baru diubah pada bulan Januari 2002 melalui UU No. 2 Tahun 2002. Itupun dilakukan setelah mendapat tekanan dari berbagai pihak, yakni sejak institusi Polri dijadikan bulan-bulanan atau diobok-obok oleh Presiden Abdurahman Wahid. Ketidaksinkronan regulasi bagi institusi Polri dimanfaatkan oleh penguasa untuk melakukan intervensi ke tubuh Polri. Di samping itu juga melemahkan kinerja dan keberadaan (posisi) Polri di samping aparat penegak hukum yang lain. Tidak jarang aparat polisi mengalami kesulitan melaksanakan tugas manakala terbentur kekuasaan ekstra yudisiil di luar dirinya yang melakukan kooptasi dalam pelaksanaan tugas polisi. Kendati polisi mempunyai diskresi dalam menjalankan tugas, adanya belenggu struktural dan kelembagaan tersebut tidak memungkinkan polisi untuk mengembangkan diskresinya dengan baik. Padahal, diskresi polisi tersebut dapat dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan tugas sebagai *order maintenance* maupun sebagai *official law enforcement* (Sadjijono, 2007: 341).

Secara historis sebenarnya keberadaan lembaga kepolisian pernah berdiri sendiri. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 11 D Tahun 1946 tanggal 1 Juli 1946, kepolisian ditempatkan di bawah Perdana Menteri. Namun kemudian Polri ditempatkan di bawah kendali militer berdasarkan Penetapan Dewan Pertahanan Negara No. 112 tanggal 1 Agustus 1947. Kondisi tersebut terus dipertahankan dalam UU No. 20 Tahun 1982 tentang Hankam dan UU No. 28 Tahun 1997 tentang Polri. Namun, berdasarkan Kepres No. 89 Tahun 2000 yang kemudian dikukuhkan melalui Tap MPR No. VII/2000 kemandirian Polri sudah dijamin, lalu dikukuhkan melalui UU No. 2 tahun 2002 tentang Polri.

Kebijakan memandirikan Polri dengan menempatkan langsung di bawah Presiden berarti menyamakan kedudukan polisi dengan penegak hukum yang lain. Kejaksaan sejak lama sudah merupakan lembaga tersendiri yang terlepas dari departemen (menteri) dan berada langsung di bawah presiden. Kejaksaan dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Lembaga peradilan malah lebih mandiri dan bebas karena berada di luar kekuasaan eksekutif. Lembaga peradilan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman yang kebebasan dan kemandiriannya dijamin oleh Pasal 24 UUD 1945 (Sadjijono, 2007: 341).

### 1. Wewenang kepolisian menurut Tap. MPR RI No. VI/MPR/ 2000

Keluarnya Tap MPR RI No. VI/MPR/2000 memberikan perubahan yang prinsip bagi eksistensi Polri dan sekaligus menegaskan perbedaan peran kepolisian dengan tentara, dan disamping itu memisahkan secara tegas eksistensi lembaga TNI (Tentara Nasional Indonesia) dengan Polri, sehingga tidak ada lagi lembaga Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) sebagai wadah untuk mengintegrasikan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Polri.

Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 menetapkan, bahwa “Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam pertahanan negara,” sedangkan “Polri adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan.” Di sini ada perbedaan peran yang sangat mendasar antara TNI dan Polri, di mana TNI memiliki peran dalam “pertahanan negara”, sedangkan Polri “memelihara keamanan.” Yang dimaksud pertahanan negara adalah sebagai *protector*, yakni menjaga dan memelihara kedaulatan negara dan integritas bangsa dengan menangkal segala kegiatan dan tindakan yang mengancam keutuhan dan keselamatan negara dan bangsa, baik yang datangnya dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Sedangkan “memelihara keamanan,” mengandung makna menjaga terpeliharanya situasi dan kondisi bebas dari kerusakan atau kehancuran yang mengancam keseluruhan atau perorangan, dan memberikan rasa bebas dari ketakutan atau kekhawatiran, sehingga ada kepastian dan rasa kepastian akan terjaminnya segala kepentingan, atau suatu keadaan yang bebas dari pelanggaran norma-norma hukum (Brotodiredjo, 1984: 7).

Pertahanan negara jelas menjadi tanggung jawab TNI, sedangkan gangguan keamanan dan ketertiban dalam negeri menjadi tanggung jawab Polri. Walaupun dalam hal terdapat keterkaitan kegiatan pertahanan dan kegiatan keamanan harus bekerjasama dan saling membantu, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (3) Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000. Namun demikian, peran tersebut menjadi tanggung jawab masing-masing lembaga. Hal ini sebagai konsekuensi logis adanya pemisahan secara kelembagaan antara TNI dan Polri.

### 2. Wewenang kepolisian menurut Tap MPR RI No. VII/MPR/2000

Keluarnya Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 khususnya pasal 3 ayat (1) yang menetapkan “Peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia ditetapkan dengan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Sehingga Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 ini mengatur lebih rinci dan jelas peran TNI dan peran Polri. Pasal 6 ayat (1) menyebutkan inti peran dari Polri, yakni “Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.” Dan dalam menjalankan perannya tersebut wajib memiliki keahlian dan ketrampilan secara professional.

Setelah keluarnya Tap MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang pemisahan secara kelembagaan antara TNI dan Polri berikut perannya masing-masing yang jelas berbeda dan

dipisahkan serta dipertanggungjawabkan oleh masing-masing lembaga. Peran kepolisian di atas adalah sebagai peran pokok, selain itu masih ada peran-peran yang lain yang bersifat khusus, yakni berkaitan dengan negara dalam keadaan darurat, keikutsertaannya sebagai Interpol dan perdamaian Perserikatan Bangsa-Bangsa, sebagai mana dirumuskan dalam Pasal 9 ayat (1), (2) dan ayat (3) Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 yang substansinya sebagai berikut:

- a. apabila negara dalam keadaan darurat memberikan bantuan kepada TNI;
- b. turut serta secara aktif dalam tugas-tugas penanggulangan kejahatan internasional sebagai anggota *International Criminal Police Organization* atau *Interpol*;
- c. membantu secara aktif tugas pemeliharaan perdamaian dunia (*peace keeping operation*) di bawah bendera Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Berkaitan dengan keikutsertaannya dalam penyelenggaraan negara, Polri bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis serta tidak menggunakan hak memilih dan dipilih.

### **3. Wewenang kepolisian menurut UUD 1945**

Dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tugas dan wewenang kepolisian dirumuskan dalam pasal 30 ayat (4) UUD 1945 yang rumusannya sebagai berikut: “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.” Rumusan fungsi kepolisian dalam UUD 1945 ini memiliki dua makna, yakni fungsi yang melekat sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, dan tugas yang dijalankan, yakni melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum. Dari rumusan ini dapat dimaknai, pada tataran akhir pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian dapat terwujudnya situasi dan kondisi masyarakat yang aman dan tertib. Aman dalam arti perasaan bebas dari gangguan baik fisik maupun psikis, perasaan bebas dari kekhawatiran, perasaan bebas dari resiko dan perasaan damai lahiriah dan batiniah, atau bebas dari bahaya, bebas dari gangguan, terlindung atau tersembunyi, dan tidak mengandung resiko sebagaimana dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994: 29).

Dalam mewujudkan situasi dan kondisi aman dan tertib tersebut diselenggarakan melalui pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, dan penegakan hukum. Tugas memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat adalah merupakan tugas-tugas sosial, sedangkan penegakan hukum merupakan tugas yustisiil. Tugas dan wewenang kepolisian sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945 tersebut adalah merupakan amanat Undang-Undang Dasar 1945 yang berdasarkan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/ 2000 merupakan sumber hukum yang tertinggi. Sehingga secara teoritis, bahwa pengaturan tentang fungsi dan eksistensi kepolisian yang diatur dalam sumber hukum yang lain tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 sebagai hukum dasar yang tertulis (*grondwet*).

#### **4. Wewenang Kepolisian Menurut UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri**

Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri ini adalah merupakan tindak lanjut dan amanat dari Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, khususnya Pasal 3 ayat (2), yang menyatakan, “Hal-hal yang menyangkut Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara lengkap dan terperinci diatur lebih lanjut dalam undang-undang secara terpisah.” Oleh karena itu Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 merupakan undang-undang yang khusus mengatur tentang Polri secara kelembagaan, di antaranya meliputi: eksistensi, fungsi, tugas dan wewenang maupun bantuan, hubungan dan kerjasama kepolisian.

Dalam undang-undang tersebut, fungsi kepolisian diartikan sebagai tugas dan wewenang, sehingga fungsi kepolisian yang dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 berbunyi, “Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.” Adalah merupakan tugas dan wewenang kepolisian yang menjadi tanggung jawabnya secara kelembagaan. Sedangkan perannya untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri, merupakan keikutsertaannya dalam menjalankan fungsi pemerintahan, dimana tugas dan wewenang dimaksud merupakan salah satu tugas dan wewenang pemerintah, karena dibentuknya Polri bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanyaketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia yang merupakan tugas, wewenang dan tanggungjawab pemerintah.

Dari konsep tugas dan wewenang Polri di atas, bermuara pada terbentuknya suatu negara yang sejahtera adil dan makmur sebagaimana yang menjadi cita-cita dan tujuan negarayang tersurat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga tujuan akhir diselenggarakannya tugas dan wewenang kepolisian, untuk menciptakan dan atau mewujudkan negara yang aman, tertib, sejahtera, adil dan makmur. Di sinilah yang dimaksudkan fungsi kepolisian adalah salah satu tugas dan wewenang pemerintahan negara, karena tugas menciptakan kondisi dimaksud adalah merupakan tugas dan wewenang serta tanggung jawab pemerintah atau negara yang didelegasikan kepada Polri.

#### **5. Wewenang Kepolisian Menurut Keppres No. 89 Tahun 2000**

Keputusan Presiden adalah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan, sehingga fungsi kepolisian yang diatur di dalam Keputusan Presiden juga merupakan legalisasi tentang tugas dan wewenang kepolisian, namun Keputusan Presiden dimaksud memiliki urutan yang lebih rendah dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Perundang-undangan yang dicabut dengan Tap MPR No. I/MPR/2003 dan

ditindaklanjuti dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

Tugas dan wewenang kepolisian dalam Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000 dirumuskan dalam Pasal 1, yang substansinya berbunyi, “Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan lembaga pemerintah yang mempunyai tugas pokok menegakkan hukum, ketertiban umum dan memelihara keamanan dalam negeri.” Keputusan Presiden dimaksud semakin menguatkan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintahan, yang dapat dimaknai sebagai lembaga eksekutif atau pelaksana undang-undang. Tugas pokok kepolisian yang diatur dalam Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000 sangat berbeda dengan rumusan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002. Dalam Undang-Undang No. 2 tahun 2002, tugas pokok kepolisian dirumuskan, sebagai berikut:

- a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
- b. menegakkan hukum; dan
- c. memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Sedangkan tugas pokok kepolisian yang dirumuskan dalam Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000 meliputi: menegakkan hukum; ketertiban umum dan memelihara keamanan dalam negeri.

Perbedaan tugas pokok kepolisian yang ada dalam kedua peraturan perundangundangan tersebut, secara praktis tidak menimbulkan permasalahan, akan tetapi secara konseptual akan dapat mengkaburkan makna tugas dan wewenang, fungsi dan tugas pokok. Oleh karena itu rumusan yang ada dalam Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000 harus direvisi dan disesuaikan dengan rumusan tugas pokok kepolisian yang ada dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2002, mengingat di dalam urutan perundang-undangan, undang-undang hierarkhinya lebih tinggi dari Keputusan Presiden dan ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain tidak terdapat klausul yang saling bertentangan yang menimbulkan konflik norma. Konsep tugas dan wewenang kepolisian di Indonesia dirumuskan dalam Pasal 2 Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, Pasal 6 ayat (1) Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri, Pasal 30 ayat (4) UUD 1945, Pasal 2 dan Pasal 13 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, secara khusus dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000 tentang Kedudukan Polri. Apabila dicermati dan dikaji secara mendalam, rumusan dalam Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000, Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2002, dan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 yang merumuskan bahwa Polri adalah “alat negara yang berperan memelihara keamanan dan ketertiban Masyarakat,” mengandung suatu penafsiran bahwa kepolisian adalah sebagai “alat penguasa Negara” khususnya dalam bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

Menurut *Black's Law Dictionary*, Negara diartikan, sebagai “*the political system of a body of people who are politically organized*” dan Negara adalah suatu organisasi kekuasaan (Suhino, 1986: 149). Negara adalah organisasi yang dapat memaksa kehendaknya (Abu Daud Busroh, 2001: 1). Mengingat Negara dipegang oleh seorang Kepala Negara yang diangkat ataupun dipilih untuk dan sebagai pemegang jabatan “politik”, maka kepolisian sewaktu-waktu dapat digunakan sebagai alat oleh pemegang jabatan politik yang sedang berkuasa, baik untuk kepentingan politik maupun kepentingan bangsa. Berbeda dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang menyebutkan bahwa “Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat”. Rumusan di dalam Pasal 2 ini menekankan fungsi pemerintahan, di mana kepolisian mengemban salah satu fungsi pemerintahan yang ada. Fungsi kepolisian tersebut mengandung makna yang sama dengan tugas dan wewenang kepolisian, baik tugas dan wewenang preventif maupun represif. Luasnya lingkup tugas dan wewenang menyelenggarakan pemerintahan ini sejalan dengan semakin luasnya tugas-tugas dan wewenang negara, yang dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. penyelenggaraan administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum;
- b. menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
- c. menyelenggarakan administrasi negara di bidang pelayanan umum; dan
- d. menyelenggarakan administrasi Negara di bidang kesejahteraan umum, dan lain-lain.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 dimaksud, salah satu fungsi yang diemban oleh kepolisian masuk pada penyelenggaraan administrasi negara di bidang keamanan dan ketertiban umum, di mana tugas dan wewenang memelihara, menjaga, dan menegakkan keamanan dan ketertiban umum merupakan tugas dan wewenang paling awal dan tradisional setiap pemerintahan. Akan tetapi penyelenggaraan keamanan dan ketertiban umum bukan semata-mata fungsi sebagai penyelenggaraan administrasi negara, karena pemegang kekuasaan kehakiman (*judiciary*) yang bertugas memutus perkara pun juga memelihara, menjaga dan menyelenggarakan keamanan dan ketertiban umum, termasuk peradilan pidana, karena peradilan pidana juga mengemban fungsi untuk menjaga, memulihkan keamanan dan ketertiban umum. Walaupun demikian penyelenggaraan administrasi negara tetap memegang utama dan menjalankan tugas dan wewenang, baik preventif maupun represif, sedangkan *judiciary* hanyalah tugas dan wewenang represif saja. Menurut Philipus M. Hadjon (6-8), fungsi pemerintahan tersebut secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan, antara lain: keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para

hakim tidak termasuk di dalamnya. Salah satu fungsi pemerintahan yang diemban oleh kepolisian adalah pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, yang teknisnya melalui perizinan, pengesahan, persetujuan, pengawasan atau control, penyelidikan dan menuntut pelanggaran dan lain-lain.

## **Kesimpulan dan Saran**

### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian di atas, Penulis dapat membuat beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- a. Mencermati hukum positif di Indonesia minimal ada empat instrumen hukum yang mengatur tentang kedudukan Polri, yakni: Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/ 2000, Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000, Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 tentang Organisasi Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- b. Lembaga kepolisian sangat diperlukan oleh masyarakat. Polisi berfungsi memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas). Disamping itu, polisi juga berperan sebagai aparat penegak hukum. Kemandirian polisi sangat diperlukan terutama dalam pelaksanaan tugas sebagai penegak hukum. Dalam UUD 1945, Pasal 30 ayat (4) menyatakan “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.” Sedangkan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri dijelaskan, “Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.” Di sini ditekankan pada fungsi pemerintahan, di mana Polri mengemban salah satu fungsi pemerintahan yang ada. Fungsi kepolisian tersebut mengandung makna yang sama dengan tugas dan wewenang kepolisian, baik tugas dan wewenang preventif maupun represif.

### **2. Rekomendasi**

- a. Dampak pemisahan Polri dari TNI, di samping memandirikan Polri juga membawa beban berat. Polri harus bertanggungjawab penuh atas situasi kamtibmas dalam negeri. Sementara TNI tidak boleh ikut campur, kecuali jika situasi sangat kacau dan atas permintaan Polri TNI dapat memberikan bantuan.
- b. Maraknya aksi unjuk rasa akibat euphoria demokrasi membuat Polri harus mencurahkan perhatian agar tidak terjadi bentrok fisik antar kelompok massa. Masih maraknya aksi demonstrasi yang dilakukan para mahasiswa dan aktivis yang kadang kala keluar dari koridor hukum dan menimbulkan bentrokan dengan aparat. Sesuai UU No. 9/1998, demonstrasi tidak boleh dilakukan sembarangan, namun harus mematuhi aturan dan mekanisme yang telah ditentukan. Tetapi aturan main tersebut sering dilanggar sehingga merepotkan Polri dalam menertibkannya

## Daftar Pustaka

- Addink, G.H., *Principles of Good Governance*, Utrecht University, the Netherlands, 2003
- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum*, Pustaka Prima, Jakarta, 1988.
- Arsyad, A. Mukti, dkk., *Amandemen UUD1945 Antara Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, Cet. Kedua, 2000.
- Asmara, Galang. Disertasi. Judul: *Kedudukan dan Fungsi Lembaga Ombudsman Ditinjau Dari System Pemerintah dan Sistem Pelindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Program Pascasarjana Unair Surabaya, 2003.
- Azhari. *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Terhadap Unsur-unsurnya*, UIPress, Jakarta, 1995.
- Brotodiredjo, Soebroto. *Asas-asas Wewenang Kepolisian, Sedikit Tentang Hukum Kepolisian Di Indonesia, Menyongsong Undang-undang Kepolisian Yang Baru*, Bunga Rampai, PTIK Jakarta, 1984.
- Busroh, Abu Daud. *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, Cetakan ke-3, 2001.
- Effendi, Lutfi, *Pokok-pokok Hukum Administrasi*, Bayu Media, Malang, 2004.
- Hadjon, Philipus M. dalam papernya berjudul “*Tentang Wewenang*”, tanpa tahun.
- Hazairin dalam Wasito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian di Indonesia*, LPIP, Yogyakarta, 2002.
- Henry, Campbell Black, *Black's Law Dictionary with Pronunciations*, Fifth Edition, West Publishing & Co. USA, 1979.
- Kantaprawira, Rusadi, makalah dalam Lokakarya *Profesionalisme dan Kemandirian Polri*, Bandung, tanggal 34 Agustus 1998.
- KoesparmonoIrsan, dalam Eko Prasetyo, dkk., *Polisi Masyarakat dan Negara*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 1995.
- Litvack & Seddon dalam Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Managemen Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Cet. Keempat, Bandung, 2003.
- Lubis Solly, dalam kumpulan karya ilmiah para pakar hukum editor I Made Widnyana, *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*, Erasco, Bandung, 1997.
- Momo Kelana, *Hukum Kepolisian Suatu Studi Historis Komperatif*, PTIK, Jakarta, 1972.
- Mutyosudarmo Soewoto, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi, Assosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans*, Malang, 2004.
- Nieuwenhuis dalam Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, Edisi Kedua, 2001.
- Hadjon, Philipus M. *Analisis Terhadap RUU Administrasi Pemerintahan*, disampaikan dalam Forum Sosialisasi RUU Administrasi Pemerintahan tanggal 15 Juni 2005 di Surabaya.
- Purwodarminto, W.J.S., *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986.
- Sadjijono, M. Khoidin. *Mengenal Figur Polisi Kita*, LaksBang, Yogyakarta, 2007. \_\_\_\_\_, *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*, Laksbang, Edisi kesatu, Yogyakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Seri Hukum Kepolisian Polri dan Good Governance*, LaksBang Mediatama, Surabaya, 2008.

Indriyanto, Seno Adji. Artikel dengan judul “*Polisi Profesional*”, “*Violence Culture*” dimuat dalam harian Kompas tanggal 4 Mei 2004.

Suhino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1986.

Vollenhoven van dalam Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1981.

### **Perundang-undangan dan Peraturan-peraturan**

Undang-Undang Dasar 1945 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1988 tentang Ketentuan Pokok Hamkam.

Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia

Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri,

Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 tentang Organisasi Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.

### **Internet:**

<https://www.gramedia.com/literasi/sejarah-polri/>