



# **KOMISI KEPOLISIAN NASIONAL**

Jl. Tirtayasa VII No. 20 Keb. Baru Jakarta Selatan 12110, Telp. 021-7392317, Fax. 021-7392317

---

**NASKAH AKADEMIK**

**DAN**

**RUU KOMPOLNAS**



JAKARTA, DESEMBER 2013

# NASKAH AKADEMIK DAN RUU KOMPOLNAS

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Mengawali era reformasi, MPR dalam Ketetapan Nomor VII Tahun 2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Nasional Republik Indonesia pada Pasal 6 merumuskan Polri sebagai alat negara penegak hukum, pelindung dan pengayom masyarakat selaras dengan "otonomi daerah." Kemudian pada tahun 2000 untuk mengawal berjalannya reformasi Polri ditetapkan Tap MPR VII Tahun 2000, pada Pasal 8 merumuskan tentang pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional yang diatur dengan undang-undang.

Namun demikian sebagai implementasi dari amanat Tap MPR VII Tahun 2000, yang dibentuk oleh pemerintah Lembaga Kepolisian Nasional tetapi Komisi Kepolisian Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam Pasal 37 undang-undang tersebut dirumuskan bahwa:

- (1) Lembaga kepolisian nasional yang disebut sebagai Komisi Kepolisian Nasional berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.
- (2) Komisi Kepolisian Nasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan Keputusan Presiden.

Tugas dari Kopolnas sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 38 (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tersebut di atas adalah:

- a. Membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan
- b. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

Dalam penjelasan terhadap pasal 38 ayat 1 a, undang-undang tersebut merumuskan bahwa: "arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden merupakan pedoman penyusunan kebijakan teknis Kepolisian yang menjadi lingkup kewenangan Kapolri." Dengan demikian Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menetapkan kebijakan teknisnya harus mengacu pada arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang merupakan ketetapan presiden. Kompolnas diberi tugas dan kewenangan untuk menyusun arah kebijakan tersebut.

Tentang kedudukan POLRI, dirumuskan dalam Pasal 8 Ayat 1 UU Nomor 2 Tahun 2002 disebutkan bahwa Kepolisian Negara RI berada di bawah presiden, sementara itu dalam pasal 37 ayat (1) kedudukan Kompolnas juga berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden. Dengan demikian seharusnya baik Polri maupun Kompolnas mempunyai kedudukan yang sama karena kedua-duanya dirumuskan keberadaannya dalam Keputusan MPR. Keputusan MPR sendiri berdasarkan rumusan pasal 7 UU No 12 Tahun 2011 merupakan sumber hukum yang kedudukannya di bawah undang-undang dasar dan di atas undang-undang.

Perubahan nama kelembagaan Lembaga Kepolisian Nasional menjadi Komisi Kepolisian Nasional merupakan reduksi dari amanat Tap MPR berimplikasi kepada kedudukan kelembagaannya dan menyebabkan terjadinya kelemahan gerak dan kedudukan Lembaga Kepolisian Nasional yang keberadaannya sebagai lembaga yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden. Apalagi pembentukan Komisi Kepolisian Nasional tidak lagi melalui undang-undang tetapi hanya melalui Peraturan Presiden yang lama Perpres No. 17/2005, yang mengacu pada UU No 2 Tahun 2002, dan diganti dengan Peraturan Presiden No 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Negara, yang kedudukan hukumnyapun di bawah Peraturan Pemerintah.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, Lembaga Kepolisian Negara sebagaimana yang dimaksud oleh Ketetapan MPR No VII Tahun 2000 seharusnya didudukkan sebagai “Lembaga Pemerintahan Nonkementerian” sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 25 ayat 1, dan 2 sebagaimana tertulis di bawah ini:

(1) Hubungan fungsional antara Kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(2) Lembaga pemerintah nonkementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan.

Menteri yang mengoordinasikan masalah yang berhubungan dengan fungsi Lembaga Kepolisian Nasional adalah menteri yang membawahi bidang keamanan yang dalam struktur kabinet sekarang merupakan kewenangan Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan.

## **B. Identifikasi Masalah**

1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.

Semenjak digulirkannya semangat reformasi, khusus dalam bidang kemanan dan penegakan hukum yang selama masa orde baru dikendalikan dengan pendekatan “security” yang menempatkan ABRI sebagai pengendali utama yang berdampak pada pendekatan represif dalam penegakan hukum dan lemahnya peran POLRI sebagai institusi pengendali keamanan dalam negeri, maka fungsi pengendalian kemanan dalam negeri dipisahkan dari fungsi pertahanan negara sebagaimana dirumuskan dalam Ketetapan MPR No VII Tahun 2000. Harapan yang disandang dari POLRI yang keberadaannya di luar ABRI adalah dihasilkannya tidak hanya "civilian police" tetapi juga "civilized police" yang tersurat pada tugas pokok fungsi POLRI yang

ditambah dengan rumusan "dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia." Perubahan yang drastis dari pendekatan "security" ke pendekatan "civilian" dan "civilized" perlu dijamin adanya pengawasan ekseternal oleh sebuah lembaga yang kompeten untuk melaksanakan fungsi tersebut, yang seharusnya dilakukan oleh Lembaga Kepolisian Nasional.

Dalam TAP MPR tersebut, dalam rangka membantu presiden untuk memutuskan arah kebijakan POLRI serta mengangkat dan memberhentikan KAPOLRI, dibentuk lembaga kepolisian nasional yang berada di bawah presiden dan bertanggung jawab kepada presiden diatur dalam undang-undang. Lembaga Kepolisian Nasional yang seharusnya merupakan lembaga nonpemerintahan dalam pembentukannya disisipkan dalam Undang-Undang Kepolisian Nasional Nomor 2 Tahun 2002, diubah menjadi komisi kepolisian nasional dengan tiga komisioner merupakan pejabat *ex-officio*, yaitu Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, serta enam orang komisioner independen. Dalam praktiknya struktur organisasi yang membantu presiden untuk merumuskan arah kebijakan Polri serta mengangkat dan memberhentikan Kapolri menjadi organisasi yang tidak efisien dan efektif karena masing-masing pejabat *ex-officio* tidak dapat mencurahkan perhatiannya secara penuh dalam mengemban tugas lembaga kepolisian tersebut. Di samping itu lembaga kepolisian nasional (kopolnas) dalam kinerjanya menjadi tidak profesional karena tidak mempunyai sarana dan prasarana yang memadai sebagai sebuah lembaga nonkementrian.

Arah bijak Polri yang dihasilkan oleh lembaga kepolisian nasional dan kemudian ditetapkan oleh presiden seharusnya dapat menjadi alat untuk menilai kinerja Polri agar menjadi insituisi keamanan yang profesional dan mandiri akhirnya menjadi dokumen yang tidak bermakna. Apalagi dalam perencanaan pembangunan nasional, bidang keamanan yang merupakan kewenangan Polri masih disatukan dan dirancukan dengan bidang pertahanan yang merupakan kewenangan TNI. Sementara itu TNI dikendalikan melalui Kementerian Pertahanan, sedang

Polri tidak ada kementerian yang mengendalikannya. Keadaan ini berakibat kepada kenyataan bahwa Polri dalam kinerjanya merupakan pembuat kebijakan sekaligus menjadi institusi pelaksana yang tidak mudah diawasi secara independen oleh institusi pengawas eksternal sekelas kompolnas saja yang kewenangannya pun terbatas.

2) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.

Memberi penguatan lembaga yang membantu presiden dalam merumuskan arah bijak Polri serta mengangkat dan memberhentikan Kapolri, sesuai dengan amanat Ketetapan MPR Nomor VII harus didasarkan pada undang-undang.

Bahkan seharusnya ia menjadi salah satu dari RUU dalam Prolegnas, karena berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ia merupakan perintah Ketetapan MPR.

3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang.

Penghargaan tertinggi sepanjang sejarah peradaban manusia terhadap sebuah sistem tata kelola kekuasaan nampaknya berhenti pada konsep demokrasi. Terlepas dari adanya sejumlah tafsir atas implementasi demokrasi itu, namun pada dasarnya variasi tafsir itu bertemu pada satu titik pengkhidmatannya terhadap nilai-nilai luhur kemanusiaan. Disini, perihal kemanusiaan, merupakan poin atau sila kedua setelah pengkhidmatannya kepada Tuhan dalam dasar negara Pancasila. Melalui kerangka kehidupan kolektif pengkhidmatan terhadap nilai luhur kemanusiaan ini diwujudkan melalui nilai kesetaraan dan otonomi. Tata sosial politik yang

menjunjung tinggi kesetaraan dan otonomi ini merupakan pintu masuk atas kedaulatan rakyat yang menjadi prinsip dasar demokrasi.

Selanjutnya dalam prinsip dasar yang lebih membuni, masyarakat demokrasi adalah pada ketersediaan ruang pengendalian otoritas sipil melalui proses politik (*elected people*) atas otoritas keamanan. Pengendalian otoritas sipil atas otoritas keamanan ini menyangkut aktor pengelola keamanan dan ketertiban maupun persoalan pertahanan. Dua tahun setelah kejatuhan rezim Orde Baru prinsip ini secara lugas diakomodasi dalam Ketetapan MPR No VII Tahun 2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ini kemudian menjadi landasan yuridis yang penting tentang kedaulatan rakyat atas otoritas keamanan. Namun demikian, dalam artikulasi lebih lanjut prinsip yang dikandung dalam amanat Ketetapan MPR No VII Tahun 2000 kedalam perumusan regulasi di bawahnya (undang-undang) menghadapi dinamika pergulatan kekuatan-kekuatan politik di parlemen. Dalam kerangka ini, posisi kepolisian di bawah Presiden, harus dibaca sebagai produk kemenangan *mainstream* politik atas arus yang berpendapat bahwa kepolisian hendaknya dibawah Menteri Dalam Negeri.

Hasil kemenangan arus utama di parlemen itu dua tahun kemudian keluar Undang Undang Nomer 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sebagai bergaining dari kakalahan gagasan arus minoritas tentang ‘kedudukan kepolisian dibawah Menteri Dalam Negeri’ itu adalah pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional. Meskipun pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional ini telah pula diamanatkan Ketetapan MPR No VII Tahun 2000, yang eksistensinya baru hadir lima tahun setelah lahirnya Undang Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia melalui Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2005 Tentang Komisi Kepolisian Nasional. Pada Pasal 37 dalam Undang Undang No. 2/2002 ini disebutkan bahwa Komisi Kepolisian Nasional berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dibentuk dengan keputusan presiden. Disini, meskipun posisi Kepolisian

pada dasarnya telah berada dibawah otoritas politik (dibawah Presiden), namun demikian posisi ini menunjukkan rentang kendali yang sangat jauh. Jarak rentang kendali ini menyebabkan prinsip kontrol otoritas sipil cenderung tidak efektif. Tidak sebagaimana TNI yang berada dibawah Kementrian Pertahanan. Yang paling prinsip justru kekhawatiran kalangan sipil sendiri terhadap kemungkinan (peluang) institusi kepolisian yang mudah ter/dilibatkan dalam ruang kekuatan politik. Kekhawatiran semacam ini bukan tanpa alasan yang bersifat faktual dan empirik.

Dari *design* strukturalnya, Lembaga Kepolisian Nasional yang kemudian hadir dalam format Komisi tentu adalah sebuah lembaga yang fungsi utamanya membantu Presiden ketimbang lembaga kontrol terhadap kepolisian. Dalam kerangka semacam ini secara sosiologik institusi kepolisian harus menanggung beban berat dalam konteks kepentingan ideal “purifikatif”-nya: yaitu relasi kuasa antar institusi yang memungkinkan mewujudkan lembaga penegak hukum yang akuntabel dan profesional. Lemahnya fungsi kontrol Lembaga Kepolisian Nasional berarti pula memperbesar peluang kendala dalam konteks etik dalam mewujudkan kewibawaan (*dignity*) sebagai lembaga penegak hukum yang profesional. Sejumlah kasus menonjol sepanjang pasca reformasi yang menerpa dan mencoreng institusi kepolisian hampir mempunyai signifikansi dengan lemahnya koreksi dari luar institusi ini.

Belitan struktur relasi kuasa yang timpang menjadi persoalan reformasi kepolisian: lemahnya (struktur) kontrol dalam arus membengkaknya kewenangan lembaga kepolisian. *Pertama*, karena kewenangannya (*authority*) yang semakin membengkak pasca pemisahannya dengan TNI. Cukup kuat anasir akademik yang menegaskan bahwa semakin membengkaknya otoritas sebuah institusi akan selalu diikuti semakin membengkak pula kekuatan-kekuatan anti-purifikatif (semakin terbuka peluang *abuse of power*). Maka, Lembaga Kepolisian Nasional yang kemudian menjadi komisi kepolisian sebagai lembaga yang membantu Presiden kemudian

menjadi mutlak mempunyai perimbangan keluwasan sebagai partner sekaligus lembaga kontrol, ini justru karena posisi kepolisian yang langsung di bawah presiden

*Kedua*, dalam upaya purifikatif, institusi kepolisian hanya bertumpu pada sub-institusi internalnya (Irwas dan Propam). Di luar organ negara memang cukup signifikan tumbuhnya kekuatan masyarakat kelas menengah pasca reformasi, mereka kencang mengkhuskan kontrol terhadap institusi penegak hukum ini. Namun, jika dalam proses dan rekayasa strukturalnya bertumpu mengandalkan energi di luar dirinya negara akan kehilangan keadaban berdemokrasi (etika demokrasi). Maka, secara sosio-organisatorik, menjadi tuntutan keadaban berdemokrasi bagi negara untuk memperkuat organ-organ di dalam dirinya (*state organ*) dalam mendorong fungsi purifikatif institusi penegak hukum ini. Organ (*state organ*) ini adalah Lembaga Kepolisian Nasional. Prinsip dasarnya adalah konstruksi keseimbangan relasi kuasa dalam proses panjang yang menyertai reformasi kepolisian. Titik keseimbangan itu adalah; pertemuan antara pengembangan profesi aparat kepolisian, kewenangan negara, dan perlindungan kepentingan publik.

4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

Sasaran yang akan diwujudkan Undang-Undang Lembaga Kepolisian Nasional adalah adanya suatu lembaga mandiri yang memiliki kemandirian dan otoritas pengawasan yang kuat dalam mengawasi kinerja Kepolisian Negara Republik Indonesia. Ruang lingkup pengaturan meliputi kedudukan dan eksistensi Lembaga Kepolisian Nasional, peranan dan fungsi, mekanisme dan tata cara pengisian keanggotaan, hak dan kewajiban anggota Lembaga Kepolisian Nasional, kesekretariatan, mekanisme pembuatan dan penentuan arah bijak kepolisian, Lembaga Kepolisian Nasional Lembaga di tingkat daerah, sumber pendanaan kelembagaan, dan mekanisme sanksi. Undang-Undang Lembaga Kepolisian Nasional

menjangkau pengelolaan dan pengawasan kepolisian pada tingkat daerah serta hubungan antarkelembagaan.

### **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

### **D. Metode Penyusunan Naskah Akademik**

Metode yang digunakan dalam penulisan Naskah Akademik ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif yang dilakukan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan yang mengatur atau di dalamnya terdapat ketentuan mengenai Lembaga/Komisi Kepolisian Nasional. Pasal-pasal peraturan perundangan yang telah ada yang mengatur tentang Lembaga/Komisi Kepolisian Nasional adalah bagian yang menjadi fokus dalam penelitian ini. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer yang meliputi :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 27 ayat (1)<sup>1</sup> dan ayat (2)<sup>2</sup>, Pasal 28A<sup>3</sup>, Pasal 28C ayat (1)<sup>4</sup>, dan ayat (2)<sup>5</sup>, Pasal 28D ayat (1)<sup>6</sup>, ayat (2)<sup>7</sup> dan ayat (3)<sup>8</sup>, Pasal 28H ayat (1)<sup>9</sup>, ayat (2)<sup>10</sup>, dan ayat (3)<sup>11</sup>, Pasal 30 ayat (2)<sup>12</sup>, ayat (4)<sup>13</sup> dan ayat (5)<sup>14</sup>, dan Pasal 34 ayat (2)<sup>15</sup> dan ayat (3)<sup>16</sup>;
- b) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
- c) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 165 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);

---

<sup>1</sup> Pasal 27 ayat (1) UUD 1945: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

<sup>2</sup> Pasal 27 ayat (2) UUD 1945: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”

<sup>3</sup> Pasal 28A UUD 1945: “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”

<sup>4</sup> Pasal 28C ayat (1) UUD 1945: “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni, dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”.

<sup>5</sup> Pasal 28C ayat (2) UUD 1945: “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”.

<sup>6</sup> Pasal 28D ayat (1) UUD 1945: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

<sup>7</sup> Pasal 28D ayat (2) UUD 1945: “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”.

<sup>8</sup> Pasal 28D ayat (3) UUD 1945: “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan:.

<sup>9</sup> Pasal 28H ayat (1) UUD 1945: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

<sup>10</sup> Pasal 28H ayat (2) UUD 1945:”Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”.

<sup>11</sup> Pasal 28H ayat (3) UUD 1945:”Setiap orang berhak atas jaminan social yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”.

<sup>12</sup> Pasal 30 ayat (2) UUD 1945: “Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama dan rakyat sebagai kekuatan pendukung”.

<sup>13</sup> Pasal 30 ayat (4) UUD 1945: “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum”.

<sup>14</sup> Pasal 30 ayat (5) UUD 1945: “Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan keamanan diatur dengan undang-undang.”

<sup>15</sup> Pasal 34 ayat (2) UUD 1945: “Negara mengembangkan system jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”.

<sup>16</sup> Pasal 34 ayat (3) UUD 1945: “Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”.

- d) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Asat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
  - e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4168);
  - f) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234).
2. Bahan hukum sekunder, yaitu buku, surat kabar, jurnal ilmiah, laporan-laporan yang tidak dipublikasikan, dan internet. Selanjutnya, analisis terhadap bahan-bahan hukum dan data yang diperoleh dilakukan dengan tahapan: kompilasi bahan-bahan hukum, klasifikasi, sistematisasi, yang selanjutnya dilakukan interpretasi sesuai dengan teori hukum yang dapat dipertanggung jawabkan secara akademis.

## BAB II

### KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

#### A. Kajian Teoretis.

Ada beberapa teori yang relevan digunakan dalam membahas Lembaga Kepolisian Nasional di Indonesia, diantaranya adalah teori negara hukum, teori konstitusi, teori pembentukan hukum, teori demokrasi, teori hak asasi manusia, teori pengawasan, dan teori kewenangan. Manusia adalah makhluk sosial yang tidak dapat hidup secara sendiri-sendiri dan terpisah dari lingkungannya. Adanya keinginan untuk memenuhi segala kebutuhan hidupnya mengakibatkan manusia saling berhubungan antara satu dan lainnya. Agar terwujudnya keteraturan dan tercapainya tujuan bersama, diadakanlah aturan-aturan dan dipilih pemimpin di antara mereka.

Untuk mencapai tujuan bersama, setiap manusia perlu bernegara<sup>17</sup>, karena negara adalah suatu organisasi kekuasaan daripada manusia-manusia (masyarakat) dan merupakan alat yang akan dipergunakan untuk mencapai tujuan bersama itu. Tiap-tiap negara mempunyai tujuannya. Tujuan suatu negara bermacam-macam, antara lain, adalah sebagai berikut:

- (1) untuk memperluas kekuasaan semata-mata;
- (2) untuk menyelenggarakan ketertiban hukum;
- (3) untuk mencapai kesejahteraan umum.

Salah satu ajaran mengenai tujuan negara adalah negara hukum<sup>18</sup>, yakni negara bertujuan menyelenggarakan ketertiban hukum dengan berdasarkan dan berpedoman pada hukum. Dalam negara hukum segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan atas hukum. Semua

---

<sup>17</sup>C.S.T.,Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1995, hal. 14-15.

<sup>18</sup> Konsep negara hukum dipahami sebagai suatu kondisi dalam masyarakat, di mana hukum dalam negara demokrasi ditentukan oleh rakyat yang tidak lain merupakan pengaturan hubungan di antara sesama rakyat. Baca Syed Farid Alatas, *Democracy and Authoritarianism in Indonesia and Malaysia*, MacMillan, London Press Ltd, 1997, hal. 132.

orang, tanpa kecuali, harus tunduk dan taat pada hukum, hanya hukumlah yang berkuasa dalam negara itu.

Pandangan tentang negara hukum dibagi dalam dua pengertian, yakni negara hukum dalam arti sempit/formal/klasik atau negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*) dan negara hukum dalam arti luas/materiil/modern atau negara kesejahteraan (*welfarestate*)<sup>19</sup>. Negara hukum dalam arti sempit adalah pandangan dari mereka yang menganggap bahwa suatu negara yang segala aksinya dibatasi oleh undang-undang yang dibuat dengan bantuan dewan perwakilan rakyat. Dalam pandangan negara hukum kuno dari filsuf-filsuf Jerman, di antaranya Immanuel Kant. Negara hanya dipandang sebagai suatu negara penjaga malam (*nachwakersstaat*). Dengan perkataan lain, dapat dikatakan bahwa negara sebagai penjaga malam, yang hanya bertindak untuk memukul dengan tongkatnya, apabila ketenteraman, ketertiban dan keamanan atau hak-hak asasi perseorangan terancam. Tugas mereka hanya memelihara keamanan semata<sup>20</sup>.

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*.<sup>21</sup> Istilah *rechtsstaat*<sup>22</sup> mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran

---

<sup>19</sup> Semua literatur klasik, teori-teori kontrak sosial, misalnya, senantiasa menempatkan keamanan dan kemakmuran sebagai dua fungsi asli atau klasik negara yang menjustifikasi kehadiran negara berikut institusi dan kewenangan yang melekat di dalamnya. Lihat Mac Iver, *The Modern State*, Oxford, Oxford University Press, 1964, hal. 48.

<sup>20</sup> Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 9-10.

<sup>21</sup> Padmo Wahjono, *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara dari Jellinek*, Melati Study Group, Jakarta, 1977, hal.30.

<sup>22</sup> Istilah *Rechtsstaat* menurut Attamimi pada hakikatnya menguraikan mengenai 2 hal: pertama, ada perbedaan persepsi mengenai arti peristilahan, yakni *Rechtsstaat* dan negara hukum. Kedua, pemahaman tentang *Rechtsstaat* tidak sama pada berbagai bangsa mengingat sistem kenegaraan yang dianutnya berbeda-beda. Menurut Attamimi, kata majemuk *Rechtsstaat* (dengan R besar) berasal dari khazanah peristilahan bahasa Jerman, dan masuk ke dalam perpustakaan Indonesia melalui bahasa Belanda *rechtsstaat* (dengan r kecil). Kata *Recht* memang dapat diterjemahkan dengan hukum, dan *staat* dengan negara, tetapi kata majemuk *Rechtsstaat* tidak dapat begitu saja diterjemahkan dengan negara hukum, karena penerjemahannya secara harfiah dapat mengacu kepada pengertian yang berbeda. Kata-kata negara hukum dapat memberi kesan seolah-olah segala gerak-gerik masyarakat dalam negara diatur oleh hukum atau peraturan perundang-undangan. Sebaliknya, negara hukum dapat juga memberi kesan seolah-olah gerak-gerik pemerintah negara itu diatur oleh hukum atau oleh peraturan perundang-undangan (*wettenstaat*). Dengan mengutip pendapat M. C. Burkens dan kawan-kawan, Attamimi menyatakan bahwa yang dimaksud dengan *Rechtsstaat* bukan itu. Lihat A. Hamid S. Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945*, makalah disampaikan dalam seminar sehari dalam rangka Dies Natalis ke-42 Universitas 17 Agustus Jakarta, 9 Juli 1994, hal. 2.

tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku yang dikarang oleh Albert Venn Dicey.<sup>23</sup> Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya terdapat perbedaan antara konsep *rechtsstaat*<sup>24</sup> dan konsep *the rule of law*, meskipun dalam perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.<sup>25</sup> Meskipun dengan sasaran yang sama, keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri, yaitu sistem hukum sendiri.<sup>26</sup> Konsep *the rule of law* mengandung tiga unsur, yakni *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *constitution based on individual rights*<sup>27</sup>.

Secara teoretis pengertian negara hukum<sup>28</sup> terdiri atas dua konsep, yaitu negara hukum menurut pengertian *civil law* atau Eropa Kontinental atau dikenal dengan *Rechtsstaats* dan negara hukum menurut *common law* atau Anglo-Saxon yang dikenal dengan *the rule of law*<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> A.V. Dicey., *Introduction to the study of law of The Constitution*, Macmigan,LTD, London, 1957, hal 190.

<sup>24</sup> Jika dikaitkan pengertian *rechtsstaat* dalam hubungannya dengan istilah Penjelasan UUD 1945 sebelum Perubahan yang menggunakan perkataan “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”, dapat dipahami sebagai konsepsi yang mengandaikan negara kekuasaan itu sendiri memang ada. Bandingkan dengan penjelasan Richard S. Kay, “*Thus the Rechtsstaat, as the controlling arrangement of law, presupposes the existence of the Machtsstaat, the political power apparatus to be controlled*”. John Elster & Rune Slagstad (eds), *Liberal Constitutionalism and Its Critics*, Carl Schmitt and Max Weber, in *Constitutionalism and Democracy*, 1988, hal. 108 dan 110. Lihat Richard S. Kay, *American Constitutionalism*, footnote no.12, dalam Larry Alexander (ed), *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, hal. 18 dan 51.

<sup>25</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hal.73.

<sup>26</sup> Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal.72.

<sup>27</sup> Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, hal. 39.

<sup>28</sup> Dalam kaitan dengan gagasan negara hukum, Aristoteles menyatakan bahwa: *...he who bids the law rule may be deemed to bid God and reason alone rule, but he who bids man rule adds and element of the beast; for desire is a wild beast, and passion perverts the minds of rulers, even when they are the best of man. The law is reason unaffected by desire.*” Masih dalam kaitan tentang konsep Negara hokum, Aristoteles berpendapat bahwa hokum harus diberikan lebih besar kepada pelaksanaan kekuasaan Negara dari pada kehendak setiap manusia. Lihat Sabar Sitanggang, dkk, *Catatan Kritis dan Percikan Pemikiran Yusril Ihza Mahendra*, Bulan Bintang, Jakarta, 2001, hal. 227-228.

<sup>29</sup> Yayasan LBHI, *Analisa Yuridis Peradilan Militer, Sistem Hukum dan Ketatanegaraan Indonesia*, Laporan YLBHI No.10, YLBHI, Jakarta, 2005, hal.8-9.

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah judicial. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah sebagai berikut:

- (1) adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- (2) adanya pembagian kekuasaan negara;
- (3) diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri di atas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan di bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional<sup>30</sup> terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan.

A.V. Dicey menyebutkan tiga arti dari *the rule of law* sebagai berikut:

---

<sup>30</sup> Konstitusional sangat erat kaitannya dengan paham konstitusi atau yang kita kenal sebagai konstitusionalisme. Ide ini tumbuh di bumi aslinya Eropa Barat, yang sedikitnya memiliki dua essensi. Pertama, konsep negara hukum, yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, dan sehubungan dengan itu, hukum akan mengontrol politik. Essensi kedua, konsep hak-hak sipil warga negara yang menyatakan bahwa kebebasan warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi konstitusi, dan kekuasaan itu hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi saja. Lihat Wignjosoebroto, *Hukum, paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM-HUMA, Jakarta, 2002, hal. 404.

- (1) *Supremasi absolute* atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
- (2) Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*, ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum.
- (3) Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.<sup>31</sup>

Menurut Wirjono Prodjodikoro,<sup>32</sup> negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya adalah:

- (1) semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;
- (2) semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratny sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat*.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Ibid, hal. 80.

<sup>32</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Bandung, 1971, hal.38.

<sup>33</sup> Elzinga, D.J., *De Democratische Rechtsstaat Als Ontwikkeling Perspectief*, dalam Scheltema (ed), *De Rechtsstaat Herdacht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, hlm.43. Dikutip kembali dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal.167.

Adapun ciri-ciri khas bagi suatu negara hukum adalah<sup>34</sup> :

- (1) pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
- (2) peradilan yang bebas dari pengaruh suatu kekuasaan atau kekuatan lain yang tidak memihak;
- (3) legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Sri Soemantri<sup>35</sup>, mengemukakan bahwa unsur-unsur terpenting negara hukum ada empat, yaitu sebagai berikut:

- (1) bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
- (2) adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
- (3) adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
- (4) adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*).

Penegasan Indonesia adalah negara hukum disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar 1945. Secara tegas menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan pasal tersebut memperjelas bahwa Indonesia adalah negara hukum yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mewujudkan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat serta mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur. Selanjutnya, disebutkan bahwa negara hukum menentukan alat-alat perlengkapan yang bertindak menurut dan terikat kepada peraturan-peraturan yang ditentukan terlebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan itu.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip *the rule of law*, yang sejalan dengan pengertian

---

<sup>34</sup> Andi Mustari Pide, *Hukum Tata Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999, hal. 94.

<sup>35</sup> Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, alumni, Bandung, 1992, hal. 29-30.

*nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum atau *nomos*. Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam undang-undang dasar. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat yang diberlakukan menurut undang-undang dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtsstaat*).<sup>36</sup>

Untuk menegakkan hukum diperlukan adanya institusi penegak hukum, salah satunya adalah polisi. Polisi secara yuridis dapat mengambil alih tugas/fungsi negara sebagai pemelihara ketertiban dan penegak hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri dan melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Sebagai pengembangan lebih lanjut dari ajaran negara hukum adalah konsep negara kesejahteraan (*welfare state/social service*). Tujuan negara ini adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Dalam hal ini negara dipandang sebagai alat belaka yang dibentuk manusia untuk mencapai tujuan bersama, kemakmuran, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat negara itu<sup>37</sup>.

Negara hukum dalam arti luas tersebut mempunyai kewajiban yang lebih luas. Negara yang modern harus mengutamakan kepentingan seluruh masyarakatnya. Kemakmuran dan keadilan sosial bukan hanya keamanan semata, yang harus dikejar kemakmuran seluruh lapisan

---

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara, FHUI, Jakarta, 2004, hal. 56.

<sup>37</sup> M.D.A, Freeman, *A Theory of Justice, Introduction to Jurisprudence*, Seventh Edition, Sweet & Maxwell LTD, London, 2001, hal. 566-567.

masyarakat. Berdasarkan tugas pemerintah ini, penguasa zaman sekarang turut serta dengan aktif dalam mengatur pergaulan hidup khalayak ramai. Tindakan-tindakan pemerintah dewasa ini yang menjadi tujuan adalah kepentingan umum.

Negara kesejahteraan itu merupakan pengembangan dari ide negara hukum, yang oleh Kant dimanfaatkan sekadar untuk menegakkan keamanan<sup>38</sup> dan ketertiban<sup>39</sup> di masyarakat (*rust en orde/kamtibmas*). Ide Kant dikenal dengan nama Negara Jaga Malam (*nachwakersstaat*) yang pencapaian kesejahteraan masing-masing terserah pada warga masing-masing sesuai dengan prinsip liberalisme (sempit) dengan persaingan bebasnya. Ide negara hukum ini berkembang dari negara hukum liberal (jaga malam) ke negara hukum formal. Kemudian, negara hukum materiil dan yang terakhir sekarang adalah negara hukum dalam arti negara kemakmuran yang dikenal dengan sebutan *Wohlfahrstaat*, *Social Service State*, *Sociale Verzorgingsstaat*, *Welfarestate*, dan sebagainya<sup>40</sup>.

Konsep negara kesejahteraan secara tegas disebutkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa:

“...untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut

---

<sup>38</sup> Pengertian keamanan erat sekali hubungannya dengan tugas polisi, namun arti keamanan tidak ada rumusnya di dalam undang-undang, sehingga sering pemakaian istilah keamanan yang tidak serasi. Karenanya rumusan tersebut kemudian diserahkan kepada dunia ilmu pengetahuan dan sebagaimana biasanya di dalam dunia ilmu pengetahuan selalu timbul bermacam-macam pendapat yang berbeda. Adapun rumusan keamanan menurut kamus Bahasa Indonesia adalah “ pertama, tenang, tidak merasa takut, khawatir berbahaya dan sebagainya dan kedua, keadaan yang tenang, tidak ada sesuatu yang menakutkan dan membahayakan. Lihat Poerwadarminta, WJS, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1952, hal. 226. Bandingkan pula dengan arti aman yang mengandung empat unsur pokok, yaitu *security* (perasaan bebas dari gangguan fisik dan psikis), *surety* (perasaan bebas dari kekhawatiran), *safety* (perasaan bebas dari resiko), dan *peace* (perasaan damai lahiriah dan batiniah). Lihat Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta, 1984, hal. 30.

<sup>39</sup> Dalam kamus umum Bahasa Indonesia didapat pengertian tertib dan ketertiban sebagai berikut; pertama, tertib berarti aturan, peraturan yang baik, teratur, dengan aturan, rapi, apik. Kedua, ketertiban adalah aturan, peraturan, adat, kesopanan, peri kelakuan yang baik dalam pergaulan. Lihat Poerwadarminta, WJS, Loc. Cit, hal. 230.

<sup>40</sup> Padmo Wahjono, *Asas Negara Hukum dan Perwujudannya Dalam Sistem Hukum Nasional (Sistem Hukum Nasional-Politik Pembangunan Hukum Nasional)*, UII Press, Yogyakarta, 1992, hal. 40.

melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial,..."

Subekti<sup>41</sup> mengatakan bahwa hukum itu mengabdikan pada tujuan negara yang dalam pokoknya ialah mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan pada rakyatnya. Keadilan itu kiranya dapat digambarkan sebagai suatu keadaan keseimbangan yang membawa ketenteraman di dalam hati orang, dan jika diusik atau dilanggar akan menimbulkan kegelisahan dan kegoncangan. Sebagai alat negara yang diberikan kewenangan untuk menegakkan hukum, keamanan, dan ketertiban masyarakat, polisi bertanggung jawab dalam menciptakan iklim kondusif, aman, tenteram, dan damai dalam masyarakat.

Sebagai alat negara yang berperan dan berfungsi menegakkan hukum dan ketertiban masyarakat, polisi harus memainkan peran aktif dalam mewujudkan negara kesejahteraan. Fungsi kegiatan kepolisian yang luas meliputi lebih dari sekadar penegakan hukum sebagai reaksi terhadap berbagai kejahatan saja. Pekerjaan polisi mencakup usaha memelihara ketenangan, kedamaian, dan ketertiban umum, melindungi hak-hak konstitusi, menjamin keamanan, memecahkan konflik-konflik, menolong orang-orang dalam bahaya atau orang-orang yang tidak dapat membantu diri sendiri, mengatasi problema-problema yang membahayakan penduduk dan/atau masyarakat-masyarakat serta menghadapi keadaan-keadaan darurat. Secara historis, polisi selalu memikul banyak tanggung jawab yang mutlak diperlukan untuk mencegah kejahatan dan melindungi penduduk serta masyarakat<sup>42</sup>.

Negara adalah organisasi kekuasaan. Hal ini disebabkan oleh setiap negara mempunyai pusat-pusat kekuasaan, baik yang berada dalam suprastruktur politik maupun yang berada dalam infrastruktur politik. Kekuasaan adalah suatu kemampuan untuk memaksakan kehendak kepada orang lain atau kemampuan untuk mengendalikan pihak lain. Untuk membatasi kekuasaan itulah

---

<sup>41</sup> Subekti, *Dasar-Dasar Hukum dan Pengadilan*, CV Mandar Maju, Bandung, 1998, hal. 22.

<sup>42</sup> Kunarto, *Memperbaiki Jendela Rusak*, PT. Cipta Manunggal, Jakarta, 1998, hal. 241.

diadakan konstitusi. Hal ini tidak lain untuk mengurangi tindakan sewenang-wenang dari pemegang kekuasaan sebagaimana yang dikemukakan oleh Lord Acton, *power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*<sup>43</sup>.

*International Commission of Jurist* telah menentukan syarat-syarat *representative government under the rule of law* (pemerintahan berdasarkan atas sistem perwakilan yang berdasarkan hukum), sebagai berikut:

- (1) adanya proteksi konstitusi;
- (2) adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
- (3) adanya pemilihan umum yang bebas;
- (4) adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
- (5) adanya tugas oposisi;
- (6) adanya pendidikan *civic* (pendidikan kewarganegaraan)<sup>44</sup>.

Keberadaan konstitusi untuk membatasi kekuasaan<sup>45</sup> dalam negara dapat dilihat dari muatan konstitusi, yang menurut Sri Soemantri<sup>46</sup> sedikitnya memiliki 3 materi muatan, yaitu sebagai berikut:

- (1) adanya jaminan terhadap hak asasi manusia;
- (2) ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang mendasar;
- (3) adanya pembagian dan pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang mendasar.

Pengakuan adanya hak asasi manusia dalam konstitusi mempunyai arti membatasi kekuasaan negara dari tindakan sewenang-wenang terhadap rakyat yang dikuasainya. Pada intinya dapat dikatakan bahwa ide-ide hak asasi manusia memainkan peranan kunci dalam

---

<sup>43</sup> Sri Soemantri M, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. 12

<sup>44</sup> Ibid, hal. 13.

<sup>45</sup> Selain membatasi kekuasaan, konstitusi juga memiliki fungsi sebagai symbol pemersatu (*symbol of nation*). Lihat Alfian, *Demokrasi dan Proses Politik*, LP3S, Jakarta, 2005, hal. 188.

<sup>46</sup> Sri Soemantri M, *Op.cit.*, hal. 51.

perjuangan melawan absolutisme politik<sup>47</sup>. Hal ini sesungguhnya disebabkan oleh kegagalan para penguasa dalam menghormati prinsip-prinsip kebebasan dan persamaan, yang merupakan suatu hal penting dari filosofi hukum alam sejak awalnya.<sup>48</sup>Perlawanan terhadap absolutisme politik telah dimulai pada generasi pertama konsep HAM dimunculkan.

Generasi pertama konsep HAM dimaksud terdiri atas hak-hak asasi yang termaktub pada Pasal 2 sampai dengan Pasal 21 Deklarasi Universal HAM<sup>49</sup>, yang pada intinya terdiri atas hak-hak sebagai berikut<sup>50</sup>:

”Kebebasan dari bentuk diskriminasi dan rasial, hak atas kehidupan, kebebasan, dan keamanan pribadi, kebebasan dari perbudakan atau kerja paksa, kebebasan dari penganiayaan dan perlakuan atau hukuman kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat, kebebasan dari penangkapan sewenang-wenang, penahanan atau pengasingan, hak atas peradilan yang adil dan terbuka, kebebasan dari campur

---

<sup>47</sup> Perjuangan melawan absolutisme politik telah melalui berbagai pergolakan politik yang panjang di Eropa Barat. Perjuangan untuk membatasi kekuasaan raja dan di sisi lain tuntutan akan perlindungan hak warga dari kesewenang-wenangan raja, nilai-nilai demokrasi terus berkembang. Pergolakan tersebut mencapai puncaknya dalam revolusi Perancis tahun 1789 dengan semboyan, ”*liberty, equality, and fraternity*”. Revolusi tersebut adalah perlawanan total terhadap kekuasaan aristokrat. Beranjak dari sinilah demokrasi mencapai bentuknya seperti yang kita kenal sekarang. Lihat Antie Solaiman dan Isbodroini Suyanto, *Pendidikan Politik Untuk Tata Pemerintahan Baru*, JAPEM, Jakarta, 2004, hal. 48.

<sup>48</sup> Satya Arinanto, *Hak Asasi manusia dalam Transisi politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hal. 77.

<sup>49</sup> Pasal 21 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948, berbunyi: “*Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives. The will of the people shall be the basis of the authority of government, this will shall be expressed in periodic and genuine election which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures*”. Ketentuan ini mempertegas bahwa dalam suatu masyarakat yang demokratis, yang telah diterima oleh bangsa-bangsa beradab, hak atas partisipasi politik adalah suatu hak asasi manusia yang dilakukan melalui pemilihan umum yang jujur sebagai manifestasi kehendak rakyat yang menjadi dasar otoritas pemerintahan. Tanpa adanya alasan yang sungguh beralasan, hak untuk memilih dan dipilih dalam proses pemilihan umum tidak boleh dihambat/dilanggar. Lihat Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi- Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 oleh Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hal. 189.

<sup>50</sup> Dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1948 menyebutkan bahwa: ”Setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan-kebebasan...dengan tidak ada kekecualian apa pun, seperti pembedaan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pandangan lain, asal-usul kebangsaan atau kemasyarakatan, hak milik, kelahiran ataupun kedudukan lain”. (*Everyone is entitled to all rights of freedom,...without discrimination on any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or sosial origin, property, birth or other status*”).

tangan dalam privasi dan korespondensi, kebebasan untuk pindah dan bertempat tinggal, hak suaka dari penindasan, kebebasan berpikir, berhatinurani dan beragama, kebebasan berpendapat dan berekspresi, kebebasan berkumpul dan berhimpun (berserikat) secara damai, hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, secara langsung atau melalui pemilihan-pemilihan yang bebas, dan hak untuk memiliki harta benda dan hak seseorang unuk tidak dirampas hartanya secara sewenang-wenang<sup>51</sup>”.

Penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia juga diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Konsep kenegaraan yang ditemukan dalam UUD 1945 bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*). Dalam negara yang berdasarkan hukum inilah keberadaan Polri sebagai alat negara yang berperan sebagai penegak hukum, pengayom, pelindung, pembimbing, dan pelayan masyarakat dalam mewujudkan kepastian hukum, mewujudkan keamanan, dan ketertiban masyarakat serta sebagai tulang punggung keamanan negara dalam menyelenggarakan pembangunan.

Secara konstitusional kedudukan Polri di dalam kerangka penegakan hukum dan ketertiban masyarakat telah ditegaskan dalam Pasal 30 ayat (4) Perubahan Keempat UUD RI Tahun 1945. Pengaturan tentang kedudukan Polri dalam konstitusi menandakan bahwa lembaga Polri merupakan alat negara yang mempunyai kedudukan, tugas, dan fungsi sebagai pewujud keamanan dan ketertiban masyarakat, di samping sebagai alat negara penegak hukum yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dari sistem peradilan pidana<sup>52</sup>.

Salah satu unsur dari negara hukum yang tidak kalah pentingnya adalah adanya pembagian kekuasaan dalam negara. Pembagian tugas dan wewenang yang dimaksudkan meliputi wewenang legislatif, wewenang eksekutif, dan wewenang yudikatif. Mengenai masalah

---

<sup>51</sup> Kunarto, *HAM dan Polri*, Cipta Manunggal, Jakarta, 1997, hal. 42

<sup>52</sup> Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 1990, Bandung, hal. 20.

pembagian tugas dan wewenang ini, dapat dikemukakan gagasan yang dikemukakan oleh Charles de Secondat Montesquieu, seorang sarjana filsafat dan kenegaraan kelahiran Perancis, dengan bukunya “*L’esprit des Lois* (Jiwa Undang-undang). Dalam buku ini (1748) Montesquieu, mengemukakan bahwa kekuasaan negara harus dibagi-bagi dalam tiga kekuasaan yang terpisah-pisah (*la separation des pouvoirs* atau pemisahan kekuasaan-kekuasaan)<sup>53</sup>. Ketiga kekuasaan itu adalah sebagai berikut:

- (1) kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif);
- (2) kekuasaan menjalankan undang-undang (eksekutif);
- (3) kekuasaan mengadili pelanggaran-pelanggaran terhadap undang-undang (yudikatif)<sup>54</sup>.

Menurut Montesquieu, ketiga kekuasaan tersebut harus dipisah-pisah sehingga yang satu terpisah dari yang lainnya. Pemisahan ini perlu, supaya kekuasaan pemerintah tidak terpusat pada satu tangan saja. Adanya pemisahan kekuasaan itu diharapkan akan dapat dicegah tindakan-tindakan sewenang-wenang dan bahkan kebebasan berpolitik dalam negara akan terjamin.

Menurut Donner, *trias politica* itu bertitik tolak pada perbedaan bentuk dari pelbagai macam tindakan penguasa saja. Karena itu, lebih tepat jika orang bertitik tolak pada kenyataan bahwa sesungguhnya semua kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh penguasa hanya meliputi dua bidang saja yang berbeda, yaitu:

- (1) bidang yang menentukan tujuan yang akan dicapai atau tugas yang akan dilakukan (bidang politik atau *politics/policy making*)
- (2) bidang yang menentukan perwujudan atau pelaksanaan dari tujuan atau tugas yang sudah ditetapkan itu (bidang pemerintahan atau *bestuur*)

---

<sup>53</sup> Ketiga kekuasaan sebagaimana disebutkan oleh Montesquieu (1689-1755) dikenal dengan nama “*trias politica*”. Suatu konsep yang sangat penting bagi negara demokrasi. Konsep ini sebenarnya juga sudah dipraktikkan pada tahun 1215 saat diselenggarakan perjanjian antara raja dan bangsawan di Inggris yang tertuang dalam Magna Charta, dimana raja mengakui hak-hak dari para bawahannya. Selain itu, dikenal pula pemikiran John Locke (1632-1704) dari Inggris dengan pemikirannya *life, liberty and property*. Lihat Miriam Budiardjo, *HAM dan Demokrasi Masa Transisi*, Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Kedua, Jakarta, 1996, hal. 49.

<sup>54</sup> M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, CV Mandar Maju, Bandung, 1992, hal. 57.

Selanjutnya, Van Vollenhoven berpendapat bahwa dalam pelaksanaan tugas negara dapat dibagi dalam empat fungsi yang lazim disebut *caturpraja*, yaitu:

- (1) *regeling* (membuat peraturan);
- (2) *bestuur* (pemerintahan dalam arti sempit);
- (3) *rechtspraak* (mengadili);
- (4) *politie* (polisi).

Mengingat pentingnya polisi dalam menjalankan tugas negara, menjadikan fungsi polisi sebagai fungsi yang harus diatur sendiri dalam suatu lembaga kepolisian. Begitu pula halnya di Indonesia, yang mengedepankan polisi sebagai alat negara yang menegakkan hukum dan menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat sehingga sangat patut menempatkan polisi dalam suatu institusi sendiri yang mandiri dan otonom.

Indonesia tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan, tetapi menganut pembagian kekuasaan. Pengertian pembagian kekuasaan adalah berbeda dari pengertian pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya. Pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa di antara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerja sama<sup>55</sup>.

Polri adalah alat negara yang merupakan salah satu bagian dari fungsi eksekutif (pelaksana undang-undang). Sebagai bagian dari eksekutif, polisi bertanggung jawab atas penegakan hukum dan ketertiban dalam masyarakat. Polri sebagai bagian terpenting dalam sistem pemerintahan negara (eksekutif) yang mempunyai wewenang dan fungsi pewujud keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas), yang harus siap menjaga dan menjamin keamanan dan ketertiban

---

<sup>55</sup> Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara*, Pusat Studi HTN FH UI dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hal. 140.

masyarakat akibat perubahan-perubahan yang terjadi, perlu melakukan langkah-langkah strategis berupa introspeksi yang cermat terhadap kedudukan, fungsi, peran, dan wewenangnya agar polisi (Polri) benar-benar tetap dapat menempatkan dirinya sebagai pembimbing, pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat yang profesional, efektif, efisien, modern, dan handal<sup>56</sup>.

Untuk menentukan sikap dalam memanfaatkan semangat reformasi yang bergulir saat ini, perlu dilakukan secara strategis dan realistis dengan mempertimbangkan secara sungguh-sungguh keterlibatan masyarakat secara aktif dalam membantu tugas-tugas polisionil, khususnya yang berkaitan dengan tugas mewujudkan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat (kamtibmas). Pertimbangan tersebut, haruslah didasarkan pada kepentingan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan tugas-tugas Polri. Hendaknya permasalahan ini tidak hanya ditinjau dari segi kepentingan Polri semata, tetapi juga dari sudut kepentingan yang lebih besar, yaitu kepentingan nasional.

Sejalan dengan perkembangan situasi yang melahirkan tuntutan reformasi agar Polri mandiri dan terlepas dari campur tangan politik maupun sebagai perpanjangan alat kekuasaan, tetapi harus murni sebagai pelindung dan pengayom masyarakat, pelopor dalam penegakan hukum yang selalu berpegang pada kebenaran, keadilan, dan keterbukaan serta menuntut perlunya dilakukan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dalam mewujudkan kamtibmas di Indonesia.

Pengertian keamanan<sup>57</sup> erat sekali hubungannya dengan tugas polisi. Keamanan dalam kamus Bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai suatu perasaan tenteram, tidak merasa takut,

---

<sup>56</sup> Anton Tabah, *Polri Dalam Transisi Demokrasi*, *Op.Cit*, hal. 32.

<sup>57</sup> Pengertian keamanan menurut Napoleon Bonaparte, yang diwacanakan dalam Code Civil maupun Code Penal, menyatakan bahwa aspek tanggungjawab pelaksanaan tugas di bidang keamanan nasional, dapat dipisahkan dalam empat fungsi tugas keamanan, yaitu: Pertama, fungsi keamanan dalam wujud tugas penyelamatan kelangsungan dan atau kehidupan bangsa, dimana peran dan tanggungjawab ini diemban oleh seluruh komponen bangsa karena tantangan dan ancaman yang dihadapi menyangkut hajat dan kebutuhan hidup bangsa dan negara. Kedua, fungsi keamanan dalam tugas pertahanan negara, yang peran dan tanggungjawabnya diemban oleh institusi ketentaraan atau kemiliteran yang dibina dan didayagunakan secara sistematis berdasarkan doktrin dan undang-undang negara.

khawatir atau berbahaya atau suatu keadaan yang sentosa (tidak ada sesuatu yang menakutkan atau membahayakan), keamanan, ketenteraman, keadaan yang aman<sup>58</sup>. Dalam istilah asing dapat ditemukan beberapa istilah dari kata keamanan, seperti istilah *Security Council* dan *National Security*.

Mengenai paham dan pandangan tentang keamanan di dapatkan pula dalam konsepsi Kepolisian Negara Republik Indonesia, *Tata Tenteram Karta Raharja*, dimana disebutkan bahwa arti aman mengandung empat unsur pokok, yakni:

- (1) *security* : perasaan bebas dari gangguan baik fisik maupun psykis;
- (2) *surety* : perasaan bebas dari kekhawatiran;
- (3) *safety* : perasaan bebas dari risiko;
- (4) *peace* : perasaan damai lahiriah dan bathiniah<sup>59</sup>.

Keempat unsur tersebut menimbulkan kegairahan kerja dan akhirnya tercapai kesejahteraan masyarakat materiil dan spiritual. Paham keamanan yang dianut di Indonesia mengandung dua pengertian yaitu keamanan dan kesejahteraan. Mewujudkan ketertiban masyarakat adalah salah satu tugas polisi yang paling utama di samping penegakan hukum. Istilah ketertiban masyarakat dapat ditemukan dalam rangkaian kata kamtibmas, sedangkan istilah ketertiban umum atau *openbare orde* diartikan sebagai *normale rechtsniveua* atau tingkat ketenangan yang normal. Tingkat ketenangan yang normal ini dapat tercapai apabila keselamatan ditempat umum dapat terjamin.

---

Ketiga, fungsi keamanan dalam wujud tugas penegakkan hukum dan ketertiban umum, yang peran dan tanggungjawabnya diemban oleh segenap aparaturnya penegak hukum dan penyelenggara ketertiban umum, khususnya untuk melaksanakan keseluruhan norma ketentuan hukum. Keempat, fungsi keamanan dalam wujud tugas perlindungan masyarakat, yaitu peran dan tanggungjawab setiap unsur potensi kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara yang dilakukan berdasarkan kesetiakawanan dan kesadaran bersama dalam tata kehidupan dilingkungannya. Lihat Teguh Soedarsono, *Bianglala, Segantang Wacana dan Aktualisasi Kelangsungan Reformasi Polri yang Berkelanjutan*, Cetakan Pertama, percetakan Mullia Angkasa, Jakarta, 2007, hal. 2-3.

<sup>58</sup> W.J.S., Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1952, hal. 28.

<sup>59</sup> Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1994, hal. 35.

Zevenbergen dalam bukunya *Formale Encyclopaedie derrechtwetenschap* menyatakan bahwa *openbare orde* ada sangkut pautnya dengan masyarakat yang setiap anggotanya tahu akan kewajibannya dan tidak melanggar kepentingan orang lain. Dalam doktrin Polri, *Tata Tenteram Kerta Raharja*, dinyatakan bahwa tertib dan ketertiban adalah suatu keadaan, yang didalamnya terdapat keadaan keamanan dan ketertiban yang menimbulkan kegairahan dan kesibukan bekerja dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat menyeluruh<sup>60</sup>.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 disebutkan bahwa:

“Keamanan dan ketertiban masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah dan menanggulangi segala bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat”.

Keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas) adalah suatu konsep yang jauh lebih tua daripada pengorganisasian dan pembentukan apa yang kemudian dikenal sebagai polisi modern disebagian besar dunia barat, pada abad ke sembilan belas. Konsep ini sangat penting untuk menciptakan kontrol sosial resmi di lingkungan masyarakat besar maupun kecil. Polisi sudah diterima secara bulat sebagai penjamin ketertiban masyarakat, atau yang kini cenderung kita jadikan acuan sebagai penegak hukum dan ketertiban<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Soenito Djojosoegito, *Pokok Pelaksanaan Tugas Kepolisian RI*, Cetakan Ketiga, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1970, hal. 43.

<sup>61</sup> Kunarto, *Kegiatan Polisi Dalam Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat-Perbandingan, Perspektif dan Prospeknya*, PT.Cipta Manunggal, Jakarta, 1998, hal. 1.

Mengingat luasnya permasalahan keamanan dan ketertiban masyarakat yang menjadi tugas Polri, diperlukan adanya suatu konsepsi dan strategi yang memungkinkan Polri untuk menggerakkan dan mengendalikan segenap potensi kekuatan keamanan yang berbasis masyarakat dalam rangka mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas) di Indonesia.

Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran dan preformansi politik di berbagai negara sampai pada satu titik tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh *UNESCO*<sup>62</sup> menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan dari negara-negara anggota PBB yang menolak demokrasi sebagai landasan politik dan organisasi modern.

Di antara sekian banyak aliran pemikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara kedua aliran itu adalah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan sebuah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencita-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*) dan bersifat totaliter.

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan kekuasaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan

---

<sup>62</sup> Unesco singkatan dari *United Nation Education Social Council*, suatu organ Perserikatan Bangsa-Bangsa yang mengurus masalah pendidikan, sosial dan budaya.

atau badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *rechtsstaat* dan *rule of law*.<sup>63</sup>

Henry B. Mayo,<sup>64</sup> memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut:

”A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom” (Sistem politik yang demokratis adalah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Lebih lanjut, Mayo<sup>65</sup> menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yaitu menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*), menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*), menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*), membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*), mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, dan tingkah laku, dan menjamin tegaknya keadilan.

---

<sup>63</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hal. 52.

<sup>64</sup> Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960, hal. 70.

<sup>65</sup> Ibid, hal. 71.

Teori demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Schumpeter, menyatakan bahwa demokrasi klasik terdapat beberapa kekurangan mendasar<sup>66</sup>. Menurut Schumpeter, teori demokrasi klasik mendefinisikan demokrasi sebagai kehendak rakyat (*the will of the people*) dan kebaikan bersama (*the common good*). Ia menambahkan bahwa terdapat teori lain tentang demokrasi, yaitu prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik, yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat<sup>67</sup>. Definisi Schumpeter yang lebih bersifat empirik, deskriptif, institusional, dan prosedural inilah yang mendominasi teoritisasi mengenai demokrasi, terutama pada negara-negara dunia ketiga yang baru terlepas dari kekuasaan militerisme.

Menurut Robert A. Dahl<sup>68</sup>, secara historis istilah demokrasi telah digunakan pada dua corak khusus rezim, yang meskipun berbeda satu sama lain, tetapi relatif jauh lebih demokratis dibandingkan dengan semua rezim yang lain. Pertama, negara kota yang relatif demokratis, dan kedua, negara bangsa yang relatif demokratis. Bila rezim pertama berusaha untuk mendemokratisasikan pemerintahan yang berukuran besar, rezim kedua disebut dengan poliarki.

Pandangan selaras tentang demokrasi yang ideal, menurut Dahl setelah mengalami perkembangan selama 2000 tahun, menyampaikan bahwa yang awalnya hanya pada negara-negara kecil seperti Yunani dan Italia pada abad pertengahan, tetapi mengalami perkembangan sejak abad ketujuh belas. Robert A. Dahl berpendapat bahwa demokrasi pluralis yang ideal dapat dilihat dari lima indikator utama<sup>69</sup>, yaitu sebagai berikut:

---

<sup>66</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave; Democratization in the Late Twentieth Century (Terjemahan)*, University of Oklahoma Press, Jakarta, 2001, hal. 284..

<sup>67</sup> Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1943, hal.269.

<sup>68</sup> Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, New Jersey, 1989, hal. 57.

<sup>69</sup> Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Terjemahan, *Op.Cit*, hal.53.

- (1) partisipasi efektif; dalam seluruh proses pembuatan keputusan kolektif, termasuk dalam penyusunan agenda kegiatan atau kerja, setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama dan memadai untuk menggunakan hak istimewanya dan diketahui oleh anggota-anggota lainnya.
- (2) persamaan suara; dalam membuat hak kolektif yang mengikat, hak istimewa dari setiap warga negara seharusnya diperhatikan secara seimbang dalam menentukan keputusan akhir yang mempunyai kesempatan yang sama dan harus dihitung sama.
- (3) pemahaman yang memadai untuk melakukan penilaian; setiap warga negara harus mempunyai peluang yang sama dan memadai untuk melakukan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang paling diinginkan dan mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan.
- (4) pengawasan agenda; masyarakat memang harus mempunyai kekuasaan eksekutif sebagai tempat menentukan proses keputusan, tetapi kekuasaan eksekutif itu memerlukan kontrol untuk menghindari proses eksekusi yang tidak demokratis.
- (5) pencakupan orang dewasa; masyarakat meliputi semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum, kecuali pendatang sementara, untuk ikut melakukan proses kewarganegaraan yang penuh.

Konsep demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan berasal dari para filsuf Yunani. Penggunaannya secara eksplisit dimulai sejak pergolakan revolusioner dalam masyarakat barat pada akhir abad kedelapan belas. Menurut Samuel P. Huntington, demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan didefinisikan berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah, tujuan yang dilayani oleh pemerintah, dan prosedur yang dibuat oleh pemerintah. Prosedur utama demokrasi adalah pemilihan pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang mereka pimpin. Huntington

menilai, sebenarnya ada dua inti dari pemikiran Dahl yang menjadi prasyarat bagi demokrasi, yakni kompetisi dan adanya partisipasi<sup>70</sup>.

Lebih lanjut Robert Dahl<sup>71</sup> menunjukkan, demokrasi responsif yang layak dapat terjadi hanya jika paling sedikit terdapat jaminan terhadap delapan institusi, yaitu sebagai berikut:

- (1) kebebasan untuk membuat dan bergabung dalam organisasi;
- (2) kebebasan untuk berekspresi;
- (3) hak untuk memilih;
- (4) sifat memenuhi syarat untuk jabatan pemerintahan;
- (5) hak terhadap pemimpin-pemimpin politik bersaing untuk pendukung dan suara;
- (6) sumber-sumber alternatif terhadap informasi;
- (7) pemilihan umum yang bebas dan jujur;
- (8) institusi-institusi untuk pembuatan kebijakan pemerintah yang tergantung pada suara pemilih dan pernyataan-pernyataan pilihan yang lain.

Pemahaman demokrasi secara empirik, deskriptif, institusional, dan prosedural, menjadikan konsep demokrasi lebih bermanfaat ketimbang perdebatan klasik yang rasionalistik dan idealistik. Secara minimalis, Huntington membuat rumusan bahwa demokrasi harus memberikan kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan kebebasan majelis dalam tataran di mana ada kompetisi dan partisipasi secara bermakna.

Lembaga Kepolisian Negara dalam melaksanakan peranan dan fungsinya memiliki sejumlah kewenangan, karenanya sangat relevan untuk menggunakan teori kewenangan dalam naskah akademik ini. Pengertian kewenangan (wewenang) berasal dari kata *gezag* bahasa Belanda, *authority* dari bahasa Inggris, penggunaan kata kewenangan ini sering digunakan

---

<sup>70</sup> Syamsuddin Harris, *Konflik Presiden Abdurrahman dan DPR dalam Era Transisi Demokrasi di Indonesia pasca Orde Baru (1999-2001)*, Tesis Pasca Sarjana Ilmu Sosial dan Ilmu politik, Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hal. 38.

<sup>71</sup> Robert A. Dahl, *Polyarcy, Participation and Opposition*, (New Haven: Yale University Press, 1971, hal. 26.

dalam pengertian kata kekuasaan yang berasal dari terjemahan kata *macht* dari bahasa Belanda, *power* dari bahasa Inggris (Arnita, 2007).

Istilah kewenangan lebih mencerminkan hak dan tanggung jawab (akuntabilitas dan responsibilitas), menurut Bagir Manan antara kekuasaan dan wewenang terdapat perbedaan dalam pengertian hukum. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). (Bagir Manan, 2000). Dalam perspektif ilmu negara, konsep negara kesatuan disebut juga unitaris, dimana kekuasaan pemerintah hanya satu dan membawahi segala kekuasaan yang ada di wilayah negara itu, bersifat totalitas dan tidak ada derajat kekuasaan. (Moh Kusnardi, dan R. Bintan Saragih, 1955).

Menurut Budi Riyanto, kedaulatan negara dalam negara kesatuan baik ke luar maupun ke dalam sepenuhnya berada di tangan Pemerintah Pusat. Namun demikian Pemerintah Pusat harus menyerahkan pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya kepada daerah berdasarkan asas desentralisasi. (Budi Riyanto, 2010). Dalam praktek pendelegasian wewenang biasanya dilakukan, baik sebagian maupun keseluruhan wewenang delegans. Kedua bentuk pendelegasian tersebut harus dinyatakan dengan tegas dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Begitu pula dari delegataris (menjadi delegans) kepada pihak ketiga. Seterusnya dari sub-sub delegasi (sub delegataris) melimpahkan kepada pihak lain lagi.

Pada hakekatnya otonomi daerah tidak lain merupakan refleksi dari *power sharing* yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Secara teoretis terdapat 4 urusan pusat yang tidak dapat diserahkan kepada daerah yaitu; pertahanan keamanan, urusan politik/diplomatik luar negeri, urusan peradilan dan urusan keuangan dan fiskal. Di luar itu pada dasarnya urusan-urusan pemerintah pusat dapat didesentralisasikan ke daerah. (Made Suwandi, 2004). Menurut Ryaas Rasyid dalam menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, berlaku teori residu, kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah

dikurangi lima kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan Ryaas Rasyid, 1999).

Terselenggaranya pengawasan dalam sebuah institusi yakni untuk menilai kinerja suatu institusi dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Oleh karena itu dalam setiap organisasi mutlak, bahkan rutin adanya sistem pengawasan. Dengan demikian pengawasan merupakan instrument pengendalian yang melekat pada setihip tahapan operasional organisasi. Fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen atau administrasi berlangsung maupun setelah berakhir untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi atau kerja. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin ditingkatkan dalam perwujudan manajemen/administrasi berikutnya dilingkungan suatu organisasi/ unit kerja tertentu. Sebaliknya setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya baik dalam menyusun perencanaan maupun pelaksanaannya.

Untuk itulah, fungsi pengawasan dilaksanakan, agar diperoleh umpan balik (*feed back*) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki. Dalam kaitannya dengan pengertian pengawasan terdapat berbagai macam pengertian. Pengertian pengawasan menurut dari beberapa ahli sebagai berikut:

1. Lyndal F. urwick, pengawasan adalah upaya agar sesuatu dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan dan instruksi yang dikeluarkan.
2. Sondang Siagian, pengawasan adalah proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditemukan sebelumnya.

3. George R Terry, pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar.
4. Stephen Robein, pengawasan adalah proses mengikuti perkembangan kegiatan untuk menjamin (*to ensure*) jalannya pekerjaan dengan demikian, dapat selesai secara sempurna (*accomplished*) sebagaimana yang direncanakan sebelumnya dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan.
5. David granick, pengawasan pada dasarnya memiliki tiga fase yaitu; fase legislatif, fase administratif, dan fase dukungan.
6. Abdurrahman, menguraikan ada beberapa faktor yang membantu pengawasan dan mencegah berbagai kasus penyelewengan serta penyalahgunaan wewenang, yaitu filsafat yang dianut suatu bangsa tertentu, agama yang mendasari seorang tersebut, kebijakan yang dijalankan, anggaran pembiayaan yang mendukung, penempatan pegawai dan prosedur kerjanya, serta kemantapan koordinasi dalam organisasi.

Literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya, bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>72</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven

---

<sup>72</sup> Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu ...* Op.Cit, hal. 35-36.

disebut sebagai “*blote match*”,<sup>73</sup> sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.<sup>74</sup> Wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>75</sup> Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

- a) hukum,
- b) kewenangan (wewenang),
- c) keadilan,
- d) kejujuran,
- e) kebijakbestarian, dan
- f) kebajikan.<sup>76</sup>

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.<sup>77</sup> Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ

---

<sup>73</sup>Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hal. 30.

<sup>74</sup>Gunawan SetiardjaA., *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, hal. 52.

<sup>75</sup>Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun., hal. 1.

<sup>76</sup>Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hal. 37-38.

<sup>77</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...Lok. Cit*, hal. 35

sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) dimana jabatan-jabatan itu di isi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek kewajiban<sup>78</sup>. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>79</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.<sup>80</sup> Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi

---

<sup>78</sup>Rusadi Kantaprawira, Hukum dan ....*Op. Cit*, hal. 39

<sup>79</sup>Phillipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang.....Op Cit*, hal. 20

<sup>80</sup>Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hal. 22

wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>81</sup> Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah: *Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer.* (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).<sup>82</sup>

Berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu. Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat,

---

<sup>81</sup>Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, 1994, Bandung, hal. 65

<sup>82</sup>Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hal.4

pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>83</sup>

Kewenangan (*authory*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Kewenangan biasanya dihubungkan dengan kekuasaan. Penggunaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektifitas organisasi.<sup>84</sup> Kewenangan digunakan untuk mencapai tujuan pihak yang berwenang. Karena itu, kewenangan biasanya dikaitkan dengan kekuasaan. Robert Bierstedt menyatakan dalam bukunya *an analysis of social power*, bahwa kewenangan merupakan kekuasaan yang dilembagakan. Seseorang yang memiliki kewenangan berhak membuat peraturan dan mengharapkan kepatuhan terhadap peraturannya.<sup>85</sup>

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>86</sup> Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk

---

<sup>83</sup>F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung: ,2006, hal. 219

<sup>84</sup><http://rian-ardhie.blogspot.com> diakses pada 03 april 2011. Jam 03.20 WIB.

<sup>85</sup> *Ibid*

<sup>86</sup>Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 65.

kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.<sup>87</sup>

Menurut Sony Pungus, kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.<sup>88</sup> Adapun definisi lain menyangkut dengan istilah kewenangan adalah kekuasaan yang mendapatkan keabsahan atau legitimasi dan kewenangan juga dapat diartikan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik.<sup>89</sup>

Kewenangan dibagi kepada 2 macam, yaitu kewenangan prosedural dan kewenangan substansial. Kewenangan prosedural adalah kewenangan yang berasal dari peraturan perundang-undangan, sedangkan kewenangan substansial adalah kewenangan yang berasal dari tradisi, kekuatan sakral, kualitas pribadi dan instrumental.<sup>90</sup> Asas legalitas adalah salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.

---

<sup>87</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang,.... Op.Cit*, hal, 20.

<sup>88</sup> <http://sonny-tobelo.blogspot.com/akses> pada 03 april 2011, Jam 03.20 WIB.

<sup>89</sup> Uwes Fatoni, Materi Perkuliahan Pengantar Ilmu Politik oleh DR. Fisher Zulkarnaen M.SC, tanggal 29 Maret, 2006.

<sup>90</sup> *Ibid.*

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi. Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahas hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum kewenangan merupakan hak sekaligus kewajiban.<sup>91</sup> Berdasarkan asas legalitas, prinsip tersebut tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut di peroleh melalui 3(tiga) cara yaitu : Atribusi, Delegasi dan Mandat.<sup>92</sup>

kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, H.D Van Wijk/ Willem Konijnenbeltengatakan:

- a. *Attributie* :toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan bestuursorgaan
- b. *Delegatie*:overdracht van een bevoegheid vanhet ene bestuursorgaan aan een ander.
- c. *Mandaat*: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid names hem uitoefenen door een ander .<sup>93</sup> (atribusi adalah pemberian kewenangan pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah, delegasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah dari satu organisasi pemerintahan kepada organisasi pemerintahan lainnya, mandat terjadi ketika organ pmerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah

---

<sup>91</sup>Bagir Manan dikutip dalam Ridwan. H.R. *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2006, hal, 102.

<sup>92</sup> *Ibid*, hal, 104

<sup>93</sup> *Ibid*, hal 104-105

memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang, sedangkan delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Dan yang terakhir Mandat, mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lainnya atas namanya.<sup>94</sup> Perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Teori mandat pada dasarnya berasumsi bahwa substansi yang diwakili oleh seorang wakil terbatas pada mandat yang disampaikan oleh orang-orang yang memberikan mandat. Hal demikian mengharuskan segala tindakan, bahkan termasuk sikap dan perilaku dari wakil harus senantiasa bersesuaian dengan kehendak dari orang-orang yang memberikan mandat. Sesuai dengan perkembangan dari teori mandat ini, berkembang atas dasar asumsi tentang kualitas mandat yang menjadi dasar hubungan antara seorang wakil dengan orang-orang yang diwakilinya.<sup>95</sup>

Beberapa variasi di dalam teori mandat ini terdiri dari :

---

<sup>94</sup> Ibid, hal, 105

<sup>95</sup>Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2007 hal. 4

- a. Mandat imperatif, berarti bahwa hubungan antara wakil dengan orang yang diwakili itu terbatas pada instruksi yang disampaikan oleh orang-orang yang mewakilinya itu. Wakil tidak diperbolehkan bertindak melampaui mandat yang telah diberikan dengan konsekuensi bahwa jika hal itu dilakukan oleh wakil, maka hal demikian tidak berada pada hubungan yang benar antara wakil dan orang yang memberikan perwakilannya.
- b. *Mandat bebas*, yang menyatakan bahwa di dalam kedudukannya sebagai seorang wakil maka semua tindakan yang dilakukan dipandang berada pada bingkai mandat yang diberikan. Seluruh aspek yang secara logis menjadi dasar dari mandat yang diberikan kepada seorang wakil dianggap terakomodasikan di dalam mandat yang disampaikan tersebut, dengan demikian wakil bebas bertindak sesuai dengan batasan umum yang dimandatkan kepada dirinya.
- c. *Mandat representatif*, merupakan perkembangan kualitas mandat yang bersifat umum. Dalam teori mandat representatif, duduknya seseorang di dalam lembaga perwakilan dipandang mewakili keseluruhan kehendak atau aspirasi orang yang memberikan mandat. Sebagai ciri khas dari mandat ini, bahwa seorang wakil memberikan mandat kepada dirinya. Mandat diberikan secara umum di dalam sistem tertentu yang kemudian dikenal melalui Pemilu.

Terhadap pembentukan hukum harus terbebas dari berbagai anasir-anasir yang mempengaruhi hukum, dengan terbebasnya pembentukan hukum dari anasir-anasir tersebut dapat dikatakan hukum itu murni, Hans Kelsen merupakan salah satu pemikir di bidang hukum yang lahir dari pasangan menengah yahudi berbahasa Jerman di Pregue.<sup>96</sup> karya-karya yang dihasilkan oleh Hans Kelsen dimana pemikiran yang dikemukakan meliputi tiga

---

<sup>96</sup> Jimly Assiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hal.1

masalah utama. Tiga masalah utama yaitu tentang teori hukum, negara, dan hukum internasional. Menurut Kelsen ketiga hal tersebut, sesungguhnya tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya karena saling terkait dan dikembangkan secara konsisten berdasarkan logika hukum secara formal.<sup>97</sup> Teori umum tentang hukum yang dikembangkan oleh Kelsen meliputi dua aspek penting, yaitu aspek statis (*nomostatic*) yang melihat perbuatan yang diatur oleh hukum, dan aspek dinamis (*nomodinamic*) yang melihat hukum yang mengatur perbuatan tertentu.<sup>98</sup>

Friedmann mengungkapkan dasar-dasar esensial dari pemikiran Kelsen sebagai berikut :

- a. Tujuan teori tentang hukum, seperti juga setiap ilmu, adalah untuk mengurangi kekalutan dan meningkatkan kesatuan (unity).
- b. Teori hukum adalah ilmu, bukan kehendak, keinginan. Ia adalah pengetahuan tentang hukum yang ada, bukan tentang hukum yang seharusnya ada.
- c. Ilmu hukum adalah normatif, bukan ilmu alam.
- d. Sebagai suatu teori tentang norma-norma, teori hukum tidak berurusan dengan persoalan efektivitas norma-norma hukum.
- e. Suatu teori tentang hukum adalah formal, suatu teori tentang cara pengaturan dari isi yang berubah-ubah menurut jalan atau pola yang spesifik.
- f. Hubungan antara teori hukum dengan suatu sistem hukum positif tertentu adalah seperti antara hukum yang mungkin dan hukum yang ada.<sup>99</sup>

Menurut Hans Kelsen Ilmu hukum adalah ilmu normatif, dan hukum itu semata-mata berada dalam kawasan dunia *sollen*. Karakteristik dari norma adalah sifatnya yang hipotetis,

---

<sup>97</sup> *Ibid*, hal, 8

<sup>98</sup> *Ibid.*, hal. 8

<sup>99</sup> W.Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum: Telaan Kritis Atas Teori-Teori Hukum (Susunan I)*, Judul Asli : *Legal Theory*, Penerjemah : mohammad arifin, Cetakan kedua, raja Grafindo, Jakarta, 1993, hal 170

lahir bukan karena alami, melainkan karena kemauan dan akal manusia. Kemauan dan akal ini menelorkan pernyataan yang berfungsi sebagai asumsi dasar. Teori Kelsen dapat dirumuskan sebagai “suatu analisis tentang struktur hukum positif. Suatu analisis yang bebas dari semua pendapat etis atau politis mengenai suatu nilai”. Kelsen pada dasarnya ingin menciptakan suatu ilmu pengetahuan hukum murni, menghilangkan dari semua unsur-unsur yang tidak penting dan memisahkan jurisprudence dari ilmu-ilmu sosial, sebagaimana yang dilakukan oleh kaum analis dengan tegas. Kelsen juga menolak untuk memberikan definisi hukum sebagai suatu perintah. Oleh karena definisi yang demikian itu mempergunakan pertimbangan-pertimbangan subyektif dan politis, sedangkan yang dikehendaki ilmu pengetahuannya benar-benar objektif. Perspektif Kelsen dalam memandang hukum tidak berusaha menggambarkan apa yang terjadi, tetapi lebih menitik beratkan untuk menentukan peraturan-peraturan tertentu, meletakkan norma-norma bagi tindakan yang harus diikuti orang.<sup>100</sup>

Masalah hukum sebagai ilmu adalah masalah teknik sosial, bukan masalah moral. Tujuan dari sistem hukum adalah mendorong manusia dengan teknik tertentu agar bertindak dengan cara yang ditentukan oleh aturan hukum.<sup>101</sup> Hukum dan keadilan adalah dua konsep yang berbeda. Hukum yang dipisahkan dari keadilan adalah hukum positif.<sup>102</sup> Teori hukum murni adalah teori hukum positif yang lahir dari pemikiran Hans Kelsen. Sebagai suatu teori yang tujuan utamanya adalah pengetahuan terhadap subjek untuk menjawab pertanyaan apakah hukum itu dan bagaimana hukum itu dibuat.<sup>103</sup>

Fokus utama teori hukum murni, menurut Hans Kelsen, bukanlah salinan ide transendental yang sedikit banyak tidak sempurna. Teori hukum murni ini tidak berusaha

---

<sup>100</sup> Hukum News, *Teori Hukum Murni*, <http://www.hukumnews.com/aneka-hukum/39-opini/304-pemikiran-teori-hukum-murni.html>, diakses tanggal 8 juni 2013.

<sup>101</sup> Jimly Assiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans....Op.Cit.*, hal. 15

<sup>102</sup> *Ibid.*, hal. 16

<sup>103</sup> *Ibid.*, hal.16

memandang hukum sebagai anak cucu keadilan, sebagai anak dari orang tua yang suci. Teori hukum tampaknya memegang teguh suatu perbedaan yang tegas antara hukum empirik dan keadilan transendental dengan meniadakan keadilan transendental dari perhatian spesifiknya.<sup>104</sup>

Teori Hukum Murni dari Kelsen muncul setelah munculnya teori hukum kodrat (Hukum Alam), pemikiran tentang moral yang disebut "*the Golden Rule*", mazhab sejarah hukum, mazhab utilitarianisme hukum, mazhab sosiologi hukum, *Analytical Jurisprudence* dari Austin dan mazhab realisme hukum Amerika Serikat dan Skandinavia. Teori Hukum Murni adalah suatu teori positivistik di bidang hukum dan merupakan kritik terhadap teori hukum kodrat, teori tradisional di bidang hukum, sosiologi hukum dan *Analytical Jurisprudence*. Teori Hukum Murni juga tidak sependapat dengan pemikiran realisme hukum Amerika Serikat. Sebagai kritik terhadap teori hukum kodrat, Teori Hukum Murni melepaskan hukum dari relik-relik animisme yang menganggap alam sebagai legislator dan melepaskan hukum dari karakter ideologis menyangkut konsep keadilan dan atau *value judgment*.<sup>105</sup>

## **B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.**

Peranan hukum dalam mengatur kehidupan manusia sudah dikenal sejak masyarakat mengenal hukum itu sendiri, sebab hukum itu dibuat untuk mengatur kehidupan manusia sebagai makhluk sosial. Hukum memegang peranan penting dalam perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, tidak heran apabila peranan hukum mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Pada masyarakat yang sederhana, hukum berfungsi untuk menciptakan dan memelihara keamanan dan ketertiban (kamtib). Selanjutnya fungsi ini berkembang sesuai dengan perkembangan

---

<sup>104</sup> Hukum News, *Teori Hukum Murni*, <http://www.hukumnews.com/aneka-hukum/39-opini/304-pemikiran-teori-hukum-murni.html>, diakses tanggal 8 juni 2013.

<sup>105</sup> Bambang Setia Merpati Praptomo, *Pemikiran Hans Kelsen Dalam Teori Hukum Murni*, Tesis, universitas indonesia, .

masyarakat. Dalam menjalankan fungsi menciptakan dan memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas) diperlukan institusi atau aparat penegak hukum, yang dalam hal ini adalah lembaga kepolisian. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan salah satu alat negara yang memiliki kedudukan, tujuan, dan fungsi penting serta strategis dalam mewujudkan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, yaitu mencapai masyarakat adil dan makmur. Polri merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Mengingat pentingnya peranan dan fungsi Polri, maka sudah sepantasnya Negara/pemerintah membentuk sebuah lembaga pengawas sekaligus penyusun kebijakan bagi Polri dalam hal ini adalah Lembaga Kepolisian Negara. Lembaga Kepolisian Negara yang dalam melaksanakan peran dan fungsinya didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945 serta asas-asas:

- a. legalitas (asas yang selalu mendasari hukum yang berlaku: baik berupa hukum positif, hukum kebiasaan, hukum adat, dan hukum yang tidak tertulis);
- b. kepatutan (asas yang mengutamakan setiap perbuatan atau tindakan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan perasaan hukum masyarakat);
- c. keadilan (asas penyelenggaraan kepentingan umum harus menekankan pada aspek pemerataan, tidak diskriminatif dan keseimbangan antara hak dan kewajiban);
- d. non-diskriminasi (asas untuk menghargai persamaan derajat, hak, dan kewajiban dengan tidak membedakan, baik atas dasar agama, ras, etnis, suku bangsa, warna kulit, status sosial, afiliasi atau ideologi, dan lain sebagainya).;
- e. tidak memihak (asas yang mewajibkan penyelenggara Negara dan masyarakat untuk bersikap netral dan tidak adil);

- f. persuasif dan coersif (asas yang lebih mengedepankan upaya pendekatan pembinaan segenap warga negara masyarakat untuk mematuhi aturan hukum, penindakan pemaksaan hukum sifatnya bukan memberi ganjaran hukuman tetapi hanya sekedar tindakan pemaksaan demi dipatuhinya hukum);
- g. akuntabilitas (asas yang mewajibkan setiap perbuatan harus dapat dipertanggungjawabkan);
- h. transparan (asas keterbukaan sehingga setiap orang dapat mengetahui sesuatu informasi sepanjang tidak ditentukan lain oleh hukum);
- i. proporsional; (asas yang mengutamakan alat, kekuatan atau tindakan yang diterapkan dalam rangka pelaksanaan tugas harus senantiasa memperhatikan keseimbangan antara ancaman dan tindakan);
- j. keterbukaan;
- k. oportunitas (asas yang mengedepankan tindakan yang dilakukan harus pantas/tepat dilakukan, ditinjau dari aspek waktu yang tepat untuk penindakan dan cara yang pantas untuk menindak);
- l. kerahasiaan (asas yang mewajibkan penyelenggara Negara dan para pihak yang terkait untuk menjaga rahasia Negara maupun rahasia seseorang/sekelompok orang); dan
- m. partisipatif (asas pelibatan segenap potensi masyarakat/komponen bangsa melalui sinergi dengan unsur-unsur yang terkait).

### **C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.**

Kinerja kepolisian bermuara pada penciptaan rasa amana masyarakat, secara substansial kinerja ini diukur melalui dua aspek: kinerja menekan kriminalitas dan kinerja dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat. Harapan masyarakat membunyah terhadap insitusi ini dalam menjalankan dua tugas utama itu bersamaan dengan lepasnya insitituisi kepolisian ini dari institusi militer Tap MPR No VII Tahun 2000 dan Undang Undang Nomor 2/2002 tentang

Kepolisian. Karena pisahnya institusi kepolisian dari militer bukan sekedar berarti keleluasaan institusi ini dalam mengendalikan strateginya secara otonom-penuh sebagai syarat-syarat struktur profesional, tetapi juga berarti membesarnya kewenangan dan dana yang dimiliki institusi Polri. Namun demikian pandangan masyarakat terhadap kinerja polisi pasca pisahnya dengan militer yang dibuktikan melalui sejumlah polling media massa maupun lembaga-lembaga riset tidak signifikan dengan perubahan keluasaan peran dan wewenang kepolisian itu.

Kelemahan mendasar yang melingkupi institusi kepolisian dalam menjalankan kinerjanya terletak pada perubahan keluasaan tugas yang dimilikinya pasca reformasi tidak diimbangi dengan struktur kontrol yang memadai terhadap institusi ini. Institusi besar ini bertumpu pada kontrol dari rekan-rekannya sendiri di dalam, sementara pada lain sisi institusi ini (pasca reformasi) acapkali menekankan wacana soliditas dan solidaritas. Sehingga misi reformasi dengan kerangka dasar demokratisasi, yaitu keterlibatan atau partisipasi masyarakat atas institusi publik menghadapi 'ego sektoral' sebagai persoalan serius. Konsekwensinya, aduan-aduan masyarakat terhadap institusi kepolisian yang sesungguhnya mengganggu citra institusi ini justru berhenti di tangan rekan-rekannya sendiri. Paling serius aduan-aduan masyarakat terhadap institusi ini direspon dalam aksentuasi karitatif, tidak mempunyai implikasi yang mengikat atas tindakan kesalahan anggota yang mencederai institusi ini. Poin yang mendasar adalah dikarenakan desain Komisi Kepolisian hanya sebatas memberikan input kepada presiden. Tanpa mempunyai kekuatan advokasi yang sesungguhnya peran ideal pada menjaga kehormatan institusi kepolisian.

**D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.**

Kehadiran Lembaga Kepolisian Nasional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia membawa implikasi pembaruan pada system pengawasan dan perencanaan kebijakan dalam system kepolisian Indonesia. Lembaga Kepolisian Nasional diharapkan dapat menjadi pengawas sekaligus mitra bagi Polri. Kehadiran Lembaga Kepolisian Nasional yang didasarkan pada regulasi peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang akan memperkuat posisi, peranan, dan fungsi lembaga ini dalam mengawasi dan merencanakan kebijakan strategis kepolisian. Masyarakat akan diuntungkan dengan tersedianya suatu lembaga yang dapat mengakomodir saran, keluhan, pengaduan, dan rekomendasi masyarakat terhadap kinerja kepolisian. Tentu, ada implikasi biaya yang timbul dari keberadaan Lembaga Kepolisian Nasional ini adalah kewajiban negara untuk mengalokasikan anggaran belanja yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

### **BAB III**

#### **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Lembaga Kepolisian Nasional yang disebut dengan Komisi Kepolisian Nasional berkedudukan di bawah Presiden. Komisi Kepolisian Nasional diatur dalam Pasal 37, 38, 39, dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, merupakan akomodasi aspirasi masyarakat yang berkembang tentang perlunya transparansi, pengawasan dan akuntabilitas Kepolisian Negara RI yang dilakukan oleh suatu lembaga independen. Selain itu diharapkan adanya lembaga yang objektif dan konsisten memperhatikan kebijakan-kebijakan untuk Presiden berkenaan dengan tugas pokok Polri.

Menurut UU Polri, tugas Kopolnas adalah : 1) Membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan 2) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan Pemberhentian Kapolri. Wewenang Kopolnas adalah : Mengumpulkan dan menganalisa data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pengembangan Sumber daya manusia Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengembangan sarana dan prasarana Kepolisian Negara Republik Indonesia. Memberikan saran dan pertimbangan lain Kepada Presiden dalam rangka mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang profesional dan mandiri, dan Menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai Kinerja Kepolisian dan menyampaikan ke presiden.

Melihat tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Kopolnas yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, terlihat bahwa Peranan dan fungsi yang dimiliki oleh Kopolnas sangatlah terbatas, sehingga dikhawatirkan tidak dapat mengimbangi peranan dan fungsi Polri yang sangat luas. Untuk itu perlu memberikan legitimasi kewenangan yang lebih luas bagi Lembaga Kepolisian Nasional sebagai lembaga pengawas kepolisian sekaligus penentu kebijakan strategis bagi Polri. Untuk itu mendesak untuk dilakukan penguatan

fungsi Lembaga Kepolisian Nasional melalui suatu peraturan perundang-undangan setingkat Undang-Undang.

Sebagai konsekuensi logis dari adanya Undang-Undang Tentang Lembaga Kepolisian Nasional, maka Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri harus direvisi. Revisi minor terhadap Undang-Undang Polri ini dapat dilakukan sebatas pada dihilangkannya/dihapuskannya beberapa ketentuan/pasal yang mengatur tentang Lembaga Kepolisian Nasional/Komisi Kepolisian Nasional, yakni menghapus Pasal 37, 38, 39, dan Pasal 40 UU Polri Keberadaan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional, secara otomatis akan tidak berlaku lagi, jika Undang-Undang Tentang Lembaga Kepolisian Nasional telah ditetapkan.

Sebagai upaya memperkuat peranan dan fungsi Lembaga Kepolisian Nasional, sebagaimana yang dipraktikkan *National Public Safety Commission (NPSC)* di Jepang. *NPSC* merupakan suatu badan pemerintah yang bertanggung jawab di bidang supervisi administratif terhadap *NPA*. Meskipun *NPSC* ini berada di bawah Perdana Menteri namun Perdana Menteri tidak berwenang untuk memerintah atau mengendalikan langsung komisi keselamatan publik nasional ini. Komisi bersifat otonom dan menjamin netralitas Polisi. Komisi ini bertanggung jawab terhadap semua operasional dan kegiatan kepolisian berkenaan dengan keselamatan publik, latihan komunikasi, identifikasi penjahat, statistik kriminal dan peralatan serta berbagai hal yang berkaitan dengan administrasi kepolisian. Komisi hanya dapat melakukan supervisi terhadap *NPA*, tetapi tidak berwenang melaksanakan supervisi terhadap Polisi Prefektur karena kepolisian prefektur memiliki aturan sendiri yang diawasi oleh komisi keselamatan publik prefektur. Anggota *NPSC* terdiri atas 1 orang ketua yang merangkap sebagai menteri negara ditambah 5 orang anggota yang ditunjuk oleh Perdana Menteri dengan persetujuan Dewan. *NPSC* dalam melaksanakan tugasnya memelihara hubungan yang erat dengan *PPSC (Prefectural Public Safety Commission)* sebagai komisi keselamatan publik di tingkat prefektur.

**BAB IV**  
**LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

### **A. Landasan Filosofis**

Kerangka ideal dalam demokrasi adalah keterlibatan masyarakat dalam institusi publik. Dalam pengertian nilai ideal ini, institusi negara (c.q. Kepolisian) tidak bisa lagi mendefinisikan realitas secara mandiri secara sepenuhnya. Karena justru ia sebagai institusi publik, dituntut terbuka pula (akuntabilitas) secara publik. . Kemudian, negara secara institusional memberikan jaminan atas keterlibatan aspirasi masyarakat: paralel antara membengkaknya otoritas institusi kepolisian dengan kekuatan saluran sebagai alat kontrol di dalamnya..

### **B. Landasan Sosiologis**

Perubahan sosial yang terjadi secara mendasar dalam tata kelola keamanan Indonesia memasuki dekade 2000-an adalah pergeseran paradigma orientasi keamanan, dari yang bersifat *state centris* menjadi *people centris*. per Pergeseran paradigma ini selain menuntut pemaknaan baru atas praktek-praktek kepolisian (polisionil), orientasi baru polisi sipil, dan lebih jauh menuntut produk-produk legislasi yang mampu mendukung pergeseran paradigma tersebut. Peran serta masyarakat merupakan kondisi imperatif untuk bisa terlibat dalam mewarnai institusi pengendali keamanan publik (kepolisian), sementara pada sisi lain institusi kepolisian ini seperti mendapatkan udara baru –pasca pisah dari militer- dalam ‘menentukan’ nasibnya sendiri. Partisipasi masyarakat yang membunyah, dalam kondisi semacam ini, seakan-akan harus bersinggungan secara tidak sinergi dengan gerak reformasi pada institusi kepolisian. Persoalan yang mendasar dalam membengkaknya keluasan otoritas institusi kepolisian pasca tahun 2000 adalah, bagaimana membangun saluran yang efektif dan efisien atas membunyahnya aspirasi masyarakat itu.

### **C. Landasan Yuridis**

Perkembangan demokrasi Indonesia yang semakin massif, sistemik, dan partisipatif serta adanya pergeseran paradigma kehidupan masyarakat, khususnya paradigma orientasi keamanan tidak mampu diimbangi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, dalam hal ini Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sehingga perlu adanya pengaturan secara khusus suatu undang-undang yang mengatur lembaga yang memiliki tugas dan kewenangan pengawasan sekaligus penentu kebijakan kepolisian, dalam hal ini Lembaga Kepolisian Negara. Ketentuan peraturan perundang-undangan, baik itu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang, maupun Peraturan Presiden tidak dapat mengakomodir secara menyeluruh kedudukan, peranan dan fungsi Lembaga Kepolisian Negara sehingga perlu dibuat atau diatur Lembaga Kepolisian Negara dalam suatu undang-undang sendiri.

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN**

#### **UNDANG-UNDANG**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah, yang kemudian dibahas secara mendalam untuk dicarikan solusinya, maka untuk proses *legal drafting* Undang-Undang Lembaga Kepolisian Nasional ini disusun dengan menggunakan struktur sebagai berikut:

##### **A. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa**

Pada bagian ketentuan umum dijelaskan mengenai pengertian Lembaga Kepolisian Nasional, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pengaduan, Laporan, Pengadu, Pelapor, Teradu, dan Terlapor. Pendefinisian istilah untuk membatasi pembuat undang-undang dan masyarakat dalam menafsirkan suatu pengertian yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga tidak multitafsir.

##### **B. Materi yang akan diatur**

Dalam batang tubuh Undang-Undang Lembaga Kepolisian Nasional, diatur materi terkait sifat, asas, dan tujuan LKN, tempat kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang LKN, susunan dan kedudukan keanggotaan LKN, laporan, aduan masyarakat, tatacara pemeriksaan dan penyelesaian laporan dan/atau aduan, laporan berkala dan laporan tahunan LKN, dan perwakilan LKN di daerah.

##### **C. Ketentuan sanksi**

Ketetntuan mengenai sanksi atau ketentuan pidana dirumuskan di dalam sistematika konsep awal Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepolisian Nasional, dalam artian ketentuan pidana tidak

harus ada dalam setiap Rancangan Undang-Undang. Namun demikian, dalam konteks Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepolisian Negara dimana di dalam materi pokok yang diatur terdapat hal-hal yang doformulasikan sebagai larangan. Kewajiban dan/atau keharusan, maka ketentuan pidana terformat dalam kalusul batang tubuh rancangan undang-undang. Hal ini bertujuan agar materi muatan Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepolisian Nasional dapat berlaku secara efektif dengan menerapkan suatu unsur paksaan dalam bentuk sanksi pidana.

#### **D. Ketentuan peralihan.**

Pada ketentuan peralihan diatur mengenai proses transisi kelembagaan dan regulasi dari Komisi Kepolisian Nasional menjadai Lembaga Kepolisian Nasional, dimana regulasi dan kebijakan yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Lembaga Kepolisian Nasional ini tetap berlaku. Begitu pula dengan keanggotaan dan laporan/aduan yang sedang ditangani tetap terus berjalan sampai ditetapkannya keanggotaan yang baru dan mekanisme penerimaan dan penyelesaian laporan dan/atau aduan dilaksanakan dengan ketentuan yang baru sesuai dengan Undang-Undang Lembaga Kepolisian Negara ini.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

Sebagai penutup naskah akademik ini dikemukakan beberapa kesimpulan dan saran sebagai berikut:

#### **A. Simpulan**

MPR dalam Ketetapan Nomor VII Tahun 2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Nasional Republik Indonesia pada Pasal 6 merumuskan Polri sebagai alat negara penegak hukum, pelindung dan pengayom masyarakat selaras dengan "otonomi daerah." Kemudian pada tahun 2000 untuk mengawal berjalannya reformasi Polri ditetapkan Tap MPR VII Tahun 2000, pada Pasal 8 merumuskan tentang pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional yang diatur dengan undang-undang. Namun demikian sebagai implementasi dari amanat Tap MPR VII Tahun 2000, yang dibentuk oleh pemerintah adalah Komisi Kepolisian Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. MPR dalam Ketetapan Nomor VII Tahun 2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Nasional Republik Indonesia pada Pasal 6 merumuskan Polri sebagai alat negara penegak hukum, pelindung dan pengayom masyarakat selaras dengan "otonomi daerah." Kemudian pada tahun 2000 untuk mengawal berjalannya reformasi Polri ditetapkan Tap MPR VII Tahun 2000, pada Pasal 8 merumuskan tentang pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional yang diatur dengan undang-undang.

Dalam rangka membantu presiden untuk memutuskan arah kebijakan POLRI serta mengangkat dan memberhentikan KAPOLRI, dibentuk lembaga kepolisian nasional yang berada di bawah presiden dan bertanggung jawab kepada presiden diatur dalam undang-undang. Lembaga Kepolisian Nasional yang seharusnya merupakan lembaga nonpemerintahan dalam pembentukannya disisipkan dalam Undang-Undang Kepolisian Nasional Nomor 2 Tahun 2002, diubah menjadi komisi kepolisian nasional dengan tiga komisioner merupakan pejabat ex-

officio, yaitu Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, serta enam orang komisioner independen. Struktur organisasi yang membantu presiden untuk merumuskan arah kebijakan Polri serta mengangkat dan memberhentikan Kapolri menjadi organisasi yang tidak efisien dan efektif karena masing-masing pejabat *ex-officio* tidak dapat mencurahkan perhatiannya secara penuh dalam mengemban tugas lembaga kepolisian tersebut. Di samping itu lembaga kepolisian nasional (kopolnas) dalam kinerjanya menjadi tidak profesional karena tidak mempunyai sarana dan prasarana yang memadai sebagai sebuah lembaga nonkementerian. Arah bijak Polri yang dihasilkan oleh lembaga kepolisian nasional dan kemudian ditetapkan oleh presiden seharusnya dapat menjadi alat untuk menilai kinerja Polri agar menjadi insitusi keamanan yang profesional dan mandiri akhirnya menjadi dokumen yang tidak bermakna.

Dari *design* strukturalnya, Lembaga Kepolisian Nasional yang kemudian hadir dalam format Komisi tentu adalah sebuah lembaga yang fungsi utamanya membantu Presiden ketimbang lembaga kontrol terhadap kepolisian. Dalam kerangka semacam ini secara sosiologik intitusi kepolisian harus menanggung beban berat dalam konteks kepentingan ideal “purifikatif”-nya: yaitu relasi kuasa antar institusi yang memungkinkan mewujudkan lembaga penegak hukum yang akuntabel dan profesional. Lemahnya fungsi kontrol Lembaga Kepolisian Nasional berarti pula memperbesar peluang kendala dalam konteks etik dalam mewujudkan kewibawaan (*dignity*) sebagai lembaga penegak hukum yang profesional. Sejumlah kasus menonjol sepanjang pasca reformasi yang menerpa dan mencoreng institusi kepolisian hampir mempunyai signifikansi dengan lemahnya koreksi dari luar institusi ini.

## **B. Saran**

Sebagai upaya untuk mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mandiri, kuat, dan professional, maka mutlak diperlukanya lembaga penyusun kebijakan strategis Polri

yang sekaligus sebagai lembaga pengawas Polri, dalam hal ini adalah pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional yang diatur dalam Undang-Undang sendiri.

Sebagai wujud akuntabilitas dan prioritas kerja DEwan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, perlu menetapkan Undang-Undang Tentang Lembaga Kepolisian Nasional menjadi agenda prioritas dan menetapkannya dalam program legislasi nasional dengan prioritas Utama dengan mengusung Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepolisian Nasional menjadi usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2006
- Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 1990, Bandung.
- Alfian, *Demokrasi dan Proses Politik*, LP3S, Jakarta, 2005.
- Antie Solaiman dan Isbodroini Suyanto, *Pendidikan Politik Untuk Tata Pemerintahan Baru*, JAPEM, Jakarta, 2004.
- Andi Mustari Pide, *Hukum Tata Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999.
- Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000.
- A.V. Dicey., *Introduction to the study of law of The Constitution*, Macmigan,LTD, London, 1957.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bambang Setia Merpati Praptomo, *Pemikiran Hans Kelsen Dalam Teori Hukum Murni*, Tesis, universitas Indonesia.
- C.S.T.,Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1995.
- Elzinga,D.J., *De Democratische Rechtsstaat Als Ontwikkeling Perspectief*, dalam Scheltema (ed), De Rechtsstaat Herdacht, Tjeenk Willink, Zwolle, 1989.
- F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Gunawan SetiardjaA., *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990.

- Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara, FHUI, Jakarta, 2004.
- Jimly Assiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- Joseph A.Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1943.
- Kunarto, *HAM dan Polri*, Cipta Manunggal, Jakarta, 1997.
- , *Memperbaiki Jendela Rusak*, PT. Cipta Manunggal, Jakarta, 1998.
- , *Kegiatan Polisi Dalam Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat-Perbandingan, Perspektif dan Prospeknya*, PT.Cipta Manunggal, Jakarta, 1998.
- Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Mac Iver, *The Modern State*, Oxford, Oxford University Press, 1964.
- M.D.A, Freeman, *A Theory of Justice, Introduction to Jurisprudence*, Seventh Edition, Sweet & Maxwell LTD, London, 2001.
- Miriam Budiardjo, *HAM dan Demokrasi Masa Transisi*, Gramedia Pustaka Utama, Cetakan Kedua, Jakarta, 1996.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997
- Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara*, Pusat Studi HTN FH UI dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988.
- Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta, 1984.

- M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, CV Mandar Maju, Bandung, 1992.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Padmo Wahjono, *Ilmu Negara Suatu Sistematis dan Penjelasan 14 Teori Ilmu Negara dari Jellinek*, Melati Study Group, Jakarta, 1977.
- Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun.
- , *Perlindungan Hukum Bagi rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Richard S. Kay, *American Constitutionalism*, footnote no.12, dalam Larry Alexander (ed), *Constitutionalism: Philosophical Foundations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Ridwan. H.R. *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 2006.
- Robert A. Dahl, *Polyarcy, Participation and Opposition*, (New Haven: Yale University Press, 1971.
- , *Democracy and Its Critic*, Yale University Press, New Haven, New Jersey, 1989.
- Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998.
- Sabar Sitanggang, dkk, *Catatan Kritis dan Percikan Pemikiran Yusril Ihza Mahendra*, Bulan Bintang, Jakarta, 2001.
- Samsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2007.
- Samuel P. Huntington, *The Third Wave; Democratization in the Late Twentieth Century (Terjemahan)*, University of Oklahoma Press, Jakarta, 2001.
- Satya Arinanto, *Hak Asasi manusia dalam Transisi politik di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.

- Subekti, *Dasar-Dasar Hukum dan Pengadilan*, CV Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, Alumni, Bandung, 1983.
- Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi- Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 oleh Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Soenito Djojosoegito, *Pokok Pelaksanaan Tugas Kepolisian RI*, Cetakan Ketiga, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, alumni, Bandung, 1992.
- , *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung , 2004.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Syamsuddin Harris, *Konflik Presiden Abdurrahman dan DPR dalam Era Transisi Demokrasi di Indonesia pasca Orde Baru (1999-2001)*, Tesis Pasca Sarjana Ilmu Sosial dan Ilmu politik, Universitas Indonesia, Jakarta, 2001.
- Syed Farid Alatas, *Democracy and Authoritarianism in Indonesia and Malaysia*, MacMillan, London Press Ltd, 1997.
- Teguh Soedarsono, *Bianglala, Segantang Wacana dan Aktualisasi Kelangsungan Reformasi Polri yang Berkelanjutan*, Cetakan Pertama, percetakan Mullia Angkasa, Jakarta, 2007.
- Uwes Fatoni, Materi Perkuliahan Pengantar Ilmu Politik oleh DR. Fisher Zulkarnaen M.SC, tanggal 29 Maret, 2006.

- W.Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum:Telaan Kritis Atas Teori-Teori Hukum (Susunan I)*,  
Judul Asli : *Legal Theory*, Penerjemah : mohammad arifin, Cetakan kedua, raja Grafindo,  
Jakarta, 1993.
- W.J.S.,Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1952.
- Wignjosoebroto, *Hukum, paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM-HUMA,  
Jakarta, 2002.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Bandung, 1971.
- Yayasan LBHI, *Analisa Yuridis Peradilan Militer, Sistem Hukum dan Ketatanegaraan  
Indonesia*, Laporan YLBHI No.10, YLBHI, Jakarta.

**LAMPIRAN**

**RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**

**NOMOR..... TAHUN .....**

**TENTANG**

**LEMBAGA KEPOLISIAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

- Menimbang :
- a. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum yang menjamin keamanan, ketertiban, dan keadilan bagi masyarakat berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. bahwa Lembaga Kepolisian Nasional mempunyai peranan penting dalam mewujudkan kemandirian, ketertiban, dan keadilan melalui penyusunan dan penetapan kebijakan strategis Kepolisian Negara Republik Indonesia, mengangkat dan memberhentikan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dan wewenang lain dalam rangka mengawasi pelaksanaan peranan dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia;
  - c. bahwa ketentuan mengenai Komisi Kepolisian Nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, dan dengan memperhatikan aspirasi dan harapan yang masyarakat agar terwujud aparat kepolisian negara yang efektif dan efisien, jujur, bersih, terbuka serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, perlu dibentuk Lembaga Kepolisian Nasional Republik Indonesia;
  - d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Lembaga Kepolisian Nasional Republik Indonesia;

- Mengingat :
1. Pasal 30 ayat (2), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  2. Pasal 8 Ketetapan MPR VII Tahun 2000;
  3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan lembaran Negara Nomor 4168).

**Dengan Persetujuan Bersama**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

**dan**

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

**MEMUTUSKAN:**

**Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG LEMBAGA KEPOLISIAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA.**

**BAB I**

**KETENTUAN UMUM**

**Pasal 1**

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Lembaga Kepolisian Nasional Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat LKN adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan menyusun dan menetapkan kebijakan strategis Kepolisian Negara Republik Indonesia, mengangkat dan memberhentikan Kapolri, dan kewenangan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Polri adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
3. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Kapolri adalah Pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan penanggung jawab fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

4. Anggota Polri adalah pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

## **BAB II**

### **SIFAT, ASAS, DAN TUJUAN**

#### **Pasal 2**

LKN merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.

#### **Pasal 3**

LKN dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berasaskan:

- a. kepatutan;
- b. keadilan;
- c. non-diskriminasi;
- d. tidak memihak;
- e. akuntabilitas;
- f. keseimbangan;
- g. keterbukaan;
- h. kerahasiaan; dan
- i. partisipatif.

#### **Pasal 4**

LKN bertujuan:

- a. mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera;
- b. mendorong penyelenggaraan tata kelola perpolisian yang efektif dan efisien, jujur, terbuka, bersih, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- c. mengawasi kinerja pemolisian sesuai dengan tugas pokok dan fungsi POLRI agar supaya bersifat profesional dengan pendekatan sipil dan beradab;

**BAB III**  
**TEMPAT KEDUDUKAN**

**Pasal 5**

- (1) LKN berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia.
- (2) LKN dapat mendirikan perwakilan LKN di provinsi dan/atau kabupaten/kota.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, susunan, dan tata kerja perwakilan LKN di daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**BAB IV**  
**FUNGSI, TUGAS, DAN WEWENANG**

**Bagian Kesatu**  
**Fungsi dan Tugas**

**Pasal 6**

LKN berfungsi:

- a. menetapkan arah kebijakan strategis Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk dijadikan landasan dalam pembuatan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional di bidang keamanan dalam negeri;
- b. mengangkat dan memberhentikan Kapolri; dan
- c. menangani dan menyelesaikan keluhan masyarakat yang ditujukan terhadap pelayanan dan kinerja Kepolisian Negara Republik Indonesia yang buruk, penyalahgunaan kekuasaan, pelanggaran dan dugaan korupsi, kolusi, dan nepotisme, perlakuan diskriminasi, dan penggunaan diskresi yang keliru.

**Pasal 7**

LKN bertugas:

- a. menerima Laporan dan Aduan atas dugaan pelanggaran, penyalahgunaan kekuasaan, dan KKN yang dilakukan oleh anggota kepolisian dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- b. melakukan pemeriksaan substansi atas Laporan dan Aduan;
- c. menindaklanjuti Laporan dan Aduan yang tercakup dalam ruang lingkup kewenangan LKN;
- d. melakukan investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan pelanggaran, penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh anggota kepolisian dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. mengangkat dan memberhentikan Kapolri;
- f. mengumpulkan data dan keterangan yang diperlukan dalam rangka melakukan evaluasi kinerja POLRI;
- g. melakukan koordinasi dan kerja sama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan;
- h. membangun jaringan kerja; dan
- i. melakukan tugas lain yang diberikan oleh undang-undang.

## **Bagian Kedua**

### **Wewenang**

#### **Pasal 8**

- (1) Dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dan Pasal 7, LKN berwenang:
  - a. meminta keterangan secara lisan dan/atau tertulis dari Pelapor, Terlapor, atau pihak lain yang terkait mengenai Laporan dan/atau Aduan yang disampaikan kepada LKN;
  - b. memeriksa keputusan, surat-menyurat, atau dokumen lain yang ada pada Pelapor dan/atau Pengadu ataupun Terlapor dan/atau Teradu untuk mendapatkan kebenaran suatu Laporan dan/atau Aduan;
  - c. meminta klarifikasi dan/atau salinan atau fotokopi dokumen yang diperlukan dari instansi mana pun untuk pemeriksaan Laporan dan/atau Aduan dari instansi Terlapor dan/atau Teradu; dan
  - d. melakukan pemanggilan terhadap Pelapor dan/atau Pengadu, Terlapor dan/atau Teradu, dan pihak lain yang terkait dengan Laporan dan/atau Aduan.
  
- (2) Selain wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), LKN berwenang:
  - a. menyampaikan saran kepada Presiden, kepala daerah, atau pimpinan Penyelenggara Negara lainnya guna perbaikan dan penyempurnaan organisasi dan/atau prosedur pelayanan kepolisian;
  - b. menyampaikan saran kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau kepala daerah agar terhadap undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya diadakan perubahan dalam rangka mencegah pelanggaran, penyalahgunaan kekuasaan, dan KKN oleh anggota kepolisian.

- c. Memanggil Kepala Polri dan/atau Pejabat di lingkungan kepolisian untuk dimintai keterangan atas suatu persoalan.

#### **Pasal 9**

Dalam melaksanakan kewenangannya, LKN dilarang mencampuri kewenangan kepolisian dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan.

#### **Pasal 10**

Dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya, LKN tidak dapat ditangkap, ditahan, diinterogasi, dituntut, atau digugat di muka pengadilan.

### **BAB V**

#### **SUSUNAN DAN KEANGGOTAAN LKN**

##### **Bagian Kesatu**

##### **Susunan**

#### **Pasal 11**

- (1) LKN mempunyai 9 (sembilan) orang anggota
- (2) Anggota LKN adalah pejabat negara
- (3) Keanggotaan LKN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas :
  - a. 3 (tiga) orang praktisi hukum;
  - b. 3 (tiga) orang akademisi; dan
  - c. 3 (tiga) orang anggota masyarakat.
- (4) LKN terdiri atas 1 (satu) orang ketua merangkap anggota, 1 (satu) orang wakil ketua merangkap anggota, dan 7 (tujuh) orang anggota
- (5) Dalam hal Ketua LKN berhalangan, Wakil Ketua LKN menjalankan tugas dan kewenangan Ketua LKN.

#### **Pasal 12**

- (4) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, LKN dibantu oleh asisten LKN.

- (5) Asisten LKN diangkat atau diberhentikan oleh Ketua LKN berdasarkan persetujuan rapat anggota LKN.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian serta tugas dan tanggung jawab asisten LKN diatur dengan Peraturan LKN.

### **Pasal 13**

- (1) LKN dibantu oleh sebuah sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal.
- (2) Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (3) Syarat dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Jenderal dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan di bidang kepegawaian.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, susunan organisasi, fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab Sekretariat Jenderal diatur dengan Peraturan Presiden.
- (5) Ketentuan mengenai sistem manajemen sumber daya manusia pada LKN diatur dengan Peraturan Pemerintah.

## **Bagian Kedua**

### **Keanggotaan**

### **Pasal 14**

Ketua, Wakil Ketua, dan anggota LKN dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon yang diusulkan oleh Presiden.

### **Pasal 15**

- (1) Sebelum mengajukan calon anggota LKN kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden membentuk panitia seleksi calon anggota LKN.
- (2) Panitia seleksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas unsur pemerintah, praktisi hukum, akademisi, dan anggota masyarakat.
- (3) Panitia seleksi mempunyai tugas:
  - a. mengumumkan pendaftaran penerimaan calon anggota LKN;
  - b. melakukan pendaftaran calon anggota LKN dalam jangka waktu 15 (lima belas) hari kerja;
  - c. melakukan seleksi administrasi calon anggota LKN dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak tanggal pengumuman pendaftaran berakhir;
  - d. mengumumkan daftar nama calon untuk mendapatkan tanggapan masyarakat;

- e. melakukan seleksi kualitas dan integritas calon anggota LKN dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal seleksi administrasi berakhir;
  - f. menentukan dan menyampaikan nama calon anggota LKN sebanyak 18 (delapan belas) orang kepada Presiden dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal seleksi kualitas dan integritas berakhir.
- (4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (3), panitia seleksi bekerja secara terbuka dengan memperhatikan partisipasi masyarakat.

### **Pasal 16**

- (1) Dalam waktu paling lambat 15 (lima belas) hari sejak menerima nama calon dari panitia seleksi, Presiden mengajukan 18 (delapan belas) nama calon anggota LKN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (3) huruf f kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat wajib memilih dan menetapkan 9 (sembilan) calon yang terdiri atas Ketua, Wakil Ketua, dan anggota LKN dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya usul dari Presiden.
- (3) Calon Ketua, Wakil Ketua, dan anggota LKN terpilih disampaikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden paling lambat 15 (lima belas) hari kerja terhitung sejak tanggal berakhirnya pemilihan untuk disahkan oleh Presiden.
- (4) Presiden wajib menetapkan pengangkatan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling lambat 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya surat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat.

### **Pasal 17**

Ketua, Wakil Ketua, dan anggota LKN memegang jabatan selama masa 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

### **Pasal 18**

Ketua, Wakil Ketua, dan anggota LKN berhak atas penghasilan, uang kehormatan, dan hak-hak lain yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

### **Pasal 19**

Untuk dapat diangkat menjadi Ketua, Wakil Ketua, dan anggota LKN seseorang harus memenuhi syarat-syarat:

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. sehat jasmani dan rohani;
- d. sarjana hukum atau sarjana bidang lain yang memiliki keahlian dan pengalaman sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun dalam bidang hukum atau pemerintahan yang menyangkut penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun;
- f. cakap, jujur, memiliki integritas moral yang tinggi, dan memiliki reputasi yang baik;
- g. memiliki pengetahuan tentang kepolisian;
- h. tidak pernah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- i. tidak pernah melakukan perbuatan tercela; dan
- j. tidak menjadi pengurus partai politik dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir.

## **Pasal 20**

Ketua, Wakil Ketua, dan anggota LKN dilarang merangkap menjadi:

- a. pejabat negara atau Penyelenggara Negara menurut peraturan perundang-undangan;
- b. pengusaha;
- c. pengurus atau karyawan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah;
- d. pengurus partai politik; atau
- e. profesi lainnya.

## **Pasal 21**

(1) Sebelum menduduki jabatannya, Ketua, Wakil Ketua, dan anggota LKN harus mengangkat sumpah menurut agamanya atau mengucapkan janji di hadapan Presiden Republik Indonesia.

(2) Bunyi sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagai berikut:

“Saya bersumpah/berjanji bahwa saya untuk memperoleh jabatan ini, langsung atau tidak langsung, dengan menggunakan nama atau cara apa pun juga, tidak memberikan atau menjanjikan barang sesuatu kepada siapa pun”.

“Saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai Ketua LKN/Wakil Ketua LKN/anggota LKN dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya”.

“Saya bersumpah/berjanji bahwa saya, untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatan ini, tidak sekali-kali akan menerima langsung atau tidak langsung dari siapapun suatu janji atau pemberian”.

“Saya bersumpah/berjanji akan memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

“Saya bersumpah/berjanji akan memelihara kerahasiaan mengenai hal-hal yang diketahui sewaktu memenuhi kewajiban saya.”

## **Pasal 22**

- (1) Ketua, Wakil Ketua, dan anggota LKN berhenti dari jabatannya karena:
  - a. berakhir masa jabatannya;
  - b. mengundurkan diri;
  - c. meninggal dunia.
- (2) Ketua, Wakil Ketua, dan anggota LKN dapat diberhentikan dari jabatannya, karena :
  - a. bertempat tinggal di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - b. tidak lagi memenuhi persyaratan jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19;
  - c. dinyatakan melanggar sumpah/janji;
  - d. menyalahgunakan kewenangannya sebagai anggota LKN, berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
  - e. terkena larangan merangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20;
  - f. dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
  - g. berhalangan tetap atau secara terus-menerus selama lebih dari 3 (tiga) bulan tidak dapat melaksanakan tugasnya.
- (3) Apabila Ketua LKN berhenti atau diberhentikan, Wakil Ketua LKN menjalankan tugas dan wewenang Ketua LKN sampai masa jabatan berakhir.
- (4) Pemberhentian Ketua, Wakil Ketua, dan anggota LKN dari jabatan berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh Presiden.

## **BAB VI**

### **LAPORAN DAN/ATAU ADUAN**

## **Pasal 23**

- (1) Setiap warga negara Indonesia atau penduduk berhak menyampaikan Laporan dan/atau Aduan kepada LKN.

- (2) Penyampaian Laporan dan/atau Aduan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dipungut biaya atau imbalan dalam bentuk apa pun.

#### **Pasal 24**

- (1) Laporan dan/atau Aduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
  - a. memuat nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, status perkawinan, pekerjaan, dan alamat lengkap Pelapor dan/atau Pengadu;
  - b. memuat uraian peristiwa, tindakan, atau keputusan yang dilaporkan secara rinci; dan
  - c. sudah menyampaikan Laporan secara langsung kepada pihak Terlapor dan/atau Teradu atau atasannya, tetapi Laporan tersebut tidak mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya.
- (2) Dalam keadaan tertentu, nama dan identitas Pelapor dan/atau Pengadu dapat dirahasiakan.
- (3) Peristiwa, tindakan atau keputusan yang dilaporkan atau diadukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum lewat 2 (dua) tahun sejak peristiwa, tindakan, atau keputusan yang bersangkutan terjadi.
- (4) Dalam keadaan tertentu, penyampaian Laporan dan/atau Aduan dapat dikuasakan kepada pihak lain.

### **BAB VII**

#### **TATA CARA PEMERIKSAAN DAN PENYELESAIAN**

#### **LAPORAN DAN/ATAU ADUAN**

#### **Pasal 25**

- (1) LKN memeriksa Laporan dan/atau Aduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24.
- (2) Dalam hal Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat kekurangan, LKN memberitahukan secara tertulis kepada Pelapor dan/atau Pengadu untuk melengkapi Laporan dan/atau Aduan.
- (3) Pelapor dan/atau Pengadu dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal Pelapor dan/atau Pengadu menerima pemberitahuan dari LKN harus melengkapi berkas Laporan dan/atau Aduan.
- (4) Dalam hal Laporan dan/atau Aduan tidak dilengkapi dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pelapor dan/atau Pengadu dianggap mencabut Laporan dan/atau Aduannya.

## **Pasal 26**

- (1) Dalam hal berkas Laporan dan/atau Aduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dinyatakan lengkap, LKN segera melakukan pemeriksaan substantif.
- (2) Berdasarkan hasil pemeriksaan substantif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), LKN dapat menetapkan bahwa LKN:
  - a. tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan; atau
  - b. berwenang melanjutkan pemeriksaan.

## **Pasal 27**

- (1) Dalam hal LKN tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf a, LKN memberitahukan secara tertulis kepada Pelapor dan/atau Pengadu dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal hasil pemeriksaan ditandatangani oleh Ketua LKN.
- (2) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat memuat saran kepada Pelapor dan/atau Pengadu untuk menyampaikan Laporan dan/atau Aduannya kepada instansi lain yang berwenang.

## **Pasal 28**

- (1) Dalam hal LKN berwenang melanjutkan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf b, LKN dalam melakukan pemeriksaan dapat:
  - a. memanggil secara tertulis Terlapor dan/atau Teradu, saksi, ahli, dan/atau penerjemah untuk dimintai keterangan;
  - b. meminta penjelasan secara tertulis kepada Terlapor dan/atau Teradu; dan/atau
  - c. melakukan pemeriksaan lapangan.
- (2) LKN dalam melakukan pemeriksaan substantif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melihat dokumen asli dan meminta salinan dokumen yang berkaitan dengan pemeriksaan.

## **Pasal 29**

- (1) Dalam memeriksa Laporan, LKN wajib berpedoman pada prinsip independen, nondiskriminasi, tidak memihak, dan tidak memungut biaya.
- (2) Selain prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1), LKN wajib mendengarkan dan mempertimbangkan pendapat para pihak serta mempermudah Pelapor dan/atau Pengadu dalam menyampaikan penjelasannya.

## **Pasal 30**

- (1) LKN dalam melakukan pemeriksaan wajib menjaga kerahasiaan, kecuali demi kepentingan umum.
- (2) Kewajiban menjaga kerahasiaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak gugur setelah LKN berhenti atau diberhentikan dari jabatannya.

### **Pasal 31**

Dalam hal Terlapor dan/atau Teradu dan saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) huruf a telah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tidak memenuhi panggilan dengan alasan yang sah, LKN dapat meminta bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk menghadirkan yang bersangkutan secara paksa.

### **Pasal 32**

- (1) LKN dapat memerintahkan kepada saksi, ahli, dan penerjemah mengucapkan sumpah atau janji sebelum memberikan kesaksian dan/atau menjalankan tugasnya.
- (2) Bunyi sumpah/janji yang diucapkan oleh saksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:

“Demi Allah/Tuhan saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan sungguh- sungguh menyatakan kebenaran yang sebenar-benarnya mengenai setiap dan seluruh keterangan yang saya berikan”.

- (3) Bunyi sumpah/janji yang diucapkan oleh ahli dan penerjemah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:

“Demi Allah/Tuhan saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan melaksanakan tugas saya dengan tidak memihak dan bahwa saya akan melaksanakan tugas saya secara profesional dan dengan sejujur-jujurnya”.

### **Pasal 33**

- (1) Dalam hal LKN meminta penjelasan secara tertulis kepada Terlapor dan/atau Teradu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) huruf b, Terlapor dan/atau Teradu harus memberikan penjelasan secara tertulis dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal diterimanya permintaan penjelasan.
- (2) Apabila dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Terlapor tidak memberi penjelasan secara tertulis, LKN untuk kedua kalinya memintapenjelasan secara tertulis kepada Terlapor dan/atau Teradu.

- (3) Apabila permintaan penjelasan secara tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari tidak dipenuhi, Terlapor dan/atau Teradu dianggap tidak menggunakan hak untuk menjawab.

### **Pasal 34**

Dalam melaksanakan pemeriksaan lapangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) huruf c, LKN dapat melakukan pemeriksaan ke Lembaga Kepolisian Negara Republik Indonesia pada setiap tingkatan (Mabes, Polda, Polres, Polsek, Sub Sektor) tanpa pemberitahuan terlebih dahulu kepada pejabat atau instansi yang dilaporkan dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Pasal 35**

Hasil pemeriksaan LKN dapat berupa:

- a. menolak Laporan dan/atau Aduan; atau
- b. menerima Laporan dan/atau Aduan dan memberikan Rekomendasi.

### **Pasal 36**

- (1) LKN menolak Laporan dan/atau Aduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf a dalam hal:
  - a. Pelapor dan/atau Pengadu belum pernah menyampaikan keberatan tersebut baik secara lisan maupun secara tertulis kepada pihak yang dilaporkan;
  - b. substansi Laporan dan/atau Aduan sedang dan telah menjadi objek pemeriksaan pengadilan;
  - c. Laporan dan/atau Aduan tersebut sedang dalam proses penyelesaian oleh instansi yang dilaporkan dan menurut LKN proses penyelesaiannya masih dalam tenggang waktu yang patut;
  - d. Pelapor dan/atau Pengadu telah memperoleh penyelesaian dari instansi yang dilaporkan dan/atau diadukan;
  - e. substansi yang dilaporkan dan/atau diadukan ternyata bukan wewenang LKN;
  - f. substansi yang dilaporkan telah diselesaikan dengan cara mediasi dan konsiliasi oleh LKN berdasarkan kesepakatan para pihak; atau
  - g. tidak ditemukan terjadinya pelanggaran, penyalahgunaan kekuasaan, dan/atau KKN.
- (2) Penolakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis kepada Pelapor dan/atau Pengadu dan Terlapor dan/atau Teradu dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal hasil pemeriksaan ditandatangani oleh Ketua LKN.

### **Pasal 37**

- (1) LKN menerima Laporan dan/atau Aduan dan memberikan Rekomendasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 huruf b dalam hal ditemukan pelanggaran, penyalahgunaan kekuasaan, dan/atau KKN.
- (2) Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat sekurang-kurangnya:
  - a. uraian tentang Laporan dan/atau Aduan yang disampaikan kepada LKN;
  - b. uraian tentang hasil pemeriksaan;
  - c. bentuk pelanggaran, penyalahgunaan kekuasaan, dan/atau KKN yang telah terjadi; dan
  - d. kesimpulan dan pendapat LKN mengenai hal-hal yang perlu dilaksanakan Terlapor dan/atau Teradu dan atasan Terlapor dan/atau Teradu.
- (3) Rekomendasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Pelapor dan/atau Pengadu, Terlapor dan/atau Teradu, dan atasan Terlapor dan/atau Teradu dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal Rekomendasi ditandatangani oleh Ketua LKN.

### **Pasal 38**

- (1) Terlapor dan/atau Teradu dan atasan Terlapor dan/atau Teradu wajib melaksanakan Rekomendasi LKN.
- (2) Atasan Terlapor dan/atau Teradu wajib menyampaikan laporan dan/atau Aduan kepada LKN tentang pelaksanaan Rekomendasi yang telah dilakukannya disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi.
- (3) LKN dapat meminta keterangan Terlapor dan/atau Teradu dan/atau atasannya dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan Rekomendasi.
- (4) Dalam hal Terlapor dan/atau Teradu dan atasan Terlapor dan/atau Teradu tidak melaksanakan Rekomendasi atau hanya melaksanakan sebagian Rekomendasi dengan alasan yang tidak dapat diterima oleh LKN, LKN dapat mempublikasikan atasan Terlapor dan/atau Teradu yang tidak melaksanakan Rekomendasi dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

### **Pasal 39**

Terlapor dan/atau Teradu dan atasan Terlapor dan/atau Teradu yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (1), ayat (2), atau ayat (4) dikenai sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Pasal 40**

Ketua, Wakil Ketua, dan anggota LKN dilarang turut serta memeriksa suatu Laporan dan/atau Aduan atau informasi yang mengandung atau dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan dirinya.

#### **Pasal 41**

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemeriksaan dan penyelesaian Laporan dan/atau Aduan diatur dengan Peraturan LKN.

### **BAB VIII**

#### **LAPORAN BERKALA DAN LAPORAN TAHUNAN**

#### **Pasal 42**

- (1) LKN menyampaikan laporan berkala dan laporan tahunan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.
- (2) Laporan berkala disampaikan setiap 3 (tiga) bulan sekali dan laporan tahunan disampaikan pada bulan pertama tahun berikutnya.
- (3) LKN dapat menyampaikan laporan khusus kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden selain laporan berkala dan laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipublikasikan setelah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden oleh LKN.
- (5) Laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sekurang-kurangnya memuat mengenai:
  - a. jumlah dan macam Laporan dan/atau Aduan yang diterima dan ditangani selama 1 (satu) tahun;
  - b. pejabat atau instansi yang tidak bersedia memenuhi permintaan dan/atau melaksanakan Rekomendasi;
  - c. pejabat atau instansi yang tidak bersedia atau lalai melakukan pemeriksaan terhadap pejabat yang dilaporkan dan/atau diadukan, tidak mengambil tindakan administratif, atau tindakan hukum terhadap pejabat yang terbukti bersalah;
  - d. pembelaan atau sanggahan dari atasan pejabat yang mendapat Laporan dan/atau Aduan atau dari pejabat yang mendapat Laporan dan/atau Aduan itu sendiri;
  - e. jumlah dan macam Laporan dan/atau Aduan yang ditolak untuk diperiksa karena tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 36 ayat (1);
  - f. laporan keuangan; dan
  - g. kegiatan yang sudah atau yang belum terlaksana dan hal-hal lain yang dianggap perlu.

**BAB IX**  
**PERWAKILAN LKN DI DAERAH**

**Pasal 43**

- (1) Apabila dipandang perlu, LKN dapat mendirikan perwakilan LKN di daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota.
- (2) Perwakilan LKN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai hubungan hierarkis dengan LKN dan dipimpin oleh seorang kepala perwakilan.
- (3) Kepala perwakilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibantu oleh asisten LKN.
- (4) Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang LKN secara mutatis mutandis berlaku bagi perwakilan LKN.

**BAB X**  
**KETENTUAN PIDANA**

**Pasal 44**

Setiap orang yang menghalangi LKN dalam melakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

**BAB XI**  
**KETENTUAN PERALIHAN**

**Pasal 45**

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Komisi Kepolisian Nasional yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2012 tentang Komisi Kepolisian Nasional dinyatakan sebagai LKN menurut Undang- Undang ini;
- b. Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Komisi Kepolisian Nasional yang dibentuk dengan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2012 tentang Komisi Kepolisian Nasional tetap menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya berdasarkan Undang-Undang ini sampai ditetapkannya keanggotaan LKN yang baru;

- c. semua Laporan yang sedang diperiksa oleh Komisi Kepolisian Nasional tetap dilanjutkan penyelesaiannya berdasarkan Undang-Undang ini;
- d. dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini, susunan organisasi, keanggotaan, tugas, dan wewenang serta ketentuan prosedur pemeriksaan dan penyelesaian Laporan dan/atau Aduan Komisi Kepolisian Nasional harus disesuaikan dengan Undang-Undang ini.

#### **Pasal 46**

- (1) Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, nama “Kopolnas” yang telah digunakan sebagai nama oleh institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang bukan merupakan LKN yang melaksanakan fungsi dan tugas berdasarkan Undang-Undang ini harus diganti dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak mulai berlakunya Undang-Undang ini.
- (2) Institusi, lembaga, badan hukum, terbitan atau lainnya yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dianggap menggunakan nama “LKN” secara tidak sah.

### **BAB XII**

#### **KETENTUAN PENUTUP**

#### **Pasal 47**

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal .....

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

ttd

**DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO**

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal .....

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

REPUBLIK INDONESIA,

ttd

AMIR SYAMSUDDIN

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ..... NOMOR.....

**PENJELASAN**  
**ATAS**  
**RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**  
**NOMOR .... TAHUN .....**  
**TENTANG**  
**LEMBAGA KEPOLISIAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA**

**I. UMUM**

**II. PASAL DEMI PASAL**

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Huruf a

Yang dimaksud “negara hukum” adalah negara yang dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan, dan bertanggung jawab.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.