

## BAB II

### TINJAUAN UMUM

#### A. TINJAUAN UMUM DEMOKRASI

Suatu negara yang berkemampuan memproduksi hukum didelegasikan melalui pola-pola pertukaran jaring-jaring sistem sosial tertentu yang beroperasi secara independen maka reproduksi hukum akan jatuh di bawah kekuasaan bayang-bayang kekuasaan dualitas ambigu yang memisahkan negara dari unit-unit sosial masyarakat. Pendapat Habermas ini merupakan gugatan atas model demokrasi perwakilan yang tidak menempatkan konstituen dalam proses penempatan hukum secara menyeluruh. Dalam model ini, konstituen hanya memiliki hak-hak politik untuk memilih calon anggota parlemen, lalu setelah itu selesailah perannya secara konstitusional. Hal ini menyebabkan ambiguitas hukum karena negara akan menciptakan sistem sosial yang beroperasi tidak berdasarkan pada keinginan masyarakat.<sup>1213</sup>

Demokrasi deliberatif memberikan sorotan tajam mengenai bagaimana prosedur hukum itu dibentuk. Undang-undang, yang diresmikan dalam demokrasi deliberatif, merupakan suatu dialog antara mekanisme legislatif dan diskursus-diskursus, baik formal maupun informal, dalam dinamika masyarakat sipil. Demokrasi deliberatif memberikan ruang di luar kekuasaan administratif negara.

---

<sup>12</sup> Habermas, J. *The theory of communicative action: Reason and rationalization of society*. Boston: Beacon Press, 1982, hlm 8

Ruang itu merupakan jaringan-jaringan komunikasi publik dalam masyarakat sipil. Terdapat korelasi yang jelas antara gagasan demokrasi dan ide demokrasi deliberatif, yaitu menempatkan masyarakat pada posisi yang emansipatoris untuk melakukan kegiatan legislasi melalui ruang-ruang publik. Ternyata demokrasi perwakilan bukanlah bentuk demokrasi yang murni, melainkan modifikasi dari bentuk kedaulatan rakyat yang paling murni.

Terkait dengan pembentukan hukum maka demokrasi sudah seharusnya menciptakan hukum yang partisipatif dan aspiratif. Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick perkembangan hukum dibagi menjadi tiga, yaitu hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif. Hukum represif ialah tipe hukum yang menjadikan hukum sebagai abdi kekuasaan yang bersifat menekan dan merupakan perintah dari yang berwenang (pemegang kekuasaan politik) yang memiliki kewenangan sangat leluasa tanpa batas. Dengan demikian, hukum dan politik kekuasaan tidak terpisah. Adapun hukum otonom ialah hukum yang berdiri sendiri di suatu daerah. Hukum ini ada untuk memenuhi kebutuhan daerah yang memiliki kecenderungan perbedaan situasi dengan daerah lainnya. Sementara hukum responsif ialah hukum yang dibentuk untuk mengatur publik secara umum. Namun, perbedaannya dengan hukum represif, hukum responsif dibentuk atas dasar dialog publik.<sup>14</sup>

Menurut Habermas, ruang publik harus memenuhi dua persyaratan, yaitu bebas dan kritis. Bebas artinya setiap pihak dapat berbicara di mana pun,

---

<sup>14</sup> Husein, W., Hukum, politik, & kepentingan. Yogyakarta: LaksBang, 2008, hlm 31

berkumpul, dan berpartisipasi dalam debat politis. Sementara kritis artinya siap dan mampu secara adil dan bertanggung jawab menyoroti proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Hal ini sejalan dengan hakikat demokrasi yang disampaikan oleh James S. Fishkin menjelaskan bahwa demokrasi memberikan “suara” kepada masyarakat dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk menemukan penyelesaian masalahnya. Ini adalah hal esensial dalam demokrasi, tetapi terkadang dimaknai secara berbeda dalam penerapannya. “Suara” dalam demokrasi diartikan sebagai kesempatan bagi setiap warga negara sebagai individu untuk mengarahkan kebijakan negaranya sesuai dengan yang diinginkan.<sup>15</sup>

Habermas memiliki pemikiran bahwa demokrasi harus memiliki dimensi deliberatif, yaitu posisi ketika kebijakan publik harus disahkan terlebih dahulu dalam diskursus publik. Dengan demikian, demokrasi deliberatif ingin membuka ruang partisipasi yang luas bagi warga negara. Partisipasi yang luas ini bertujuan menciptakan hukum yang sah. Pandangan ini merupakan kritik atas pendapat bahwa sumber legitimasi adalah kehendak umum sehingga, bagaimanapun prosesnya, jika sebuah produk hukum dinyatakan sebagai kehendak umum, berarti produk tersebut sudah terlegitimasi.<sup>16</sup> Hal ini ditentang oleh Habermas yang mencontohkan bahwa dalam suatu negara, jika undang-undang dianggap sebagai sebuah kehendak umum, tidak peduli apakah dalam pembuatannya melalui cara yang partisipatif atau tidak, dan emansipatoris atau tidak, maka undang-undang tersebut dapat dikatakan terlegitimasi.

---

<sup>15</sup> Fishkin, J. S., *When the people speak.*, London: Oxford University Press, 2009, hlm 1

<sup>16</sup> Rousseau, J. J., *Du contract social* (Edisi Terjemahan), Jakarta: Visimedia, 2007. hlm 21

Hukum otonom dipandang sebagai sebuah institusi yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritas sendiri. Tatanan hukum berintikan “rule of law”. Penegakan peraturan merupakan upaya utama untuk mengawasi kekuasaan resmi dan swasta serta terdapatnya pengadilan yang bebas dan mandiri. Pengadilan yang bebas dan mandiri ini dapat mengarahkan kondisi sosial yang ambigu. Menurut Habermas, kondisi ini merupakan jaring-jaring yang berdiri secara independen sehingga terciptalah dualisme hukum. Menurut Rahardjo salah satu fenomena yang muncul karena hukum otonom adalah fenomena adjudikasi dan advokasi.<sup>17</sup>

Dalam tipe hukum responsif, hukum dipandang sebagai fasilitator atau sarana menanggapi kebutuhan dan aspirasi sosial. Hukum dapat mengimplikasikan dua hal, yaitu, pertama, hukum harus fungsional pragmatis, bertujuan, dan rasional. Kedua, hukum berperan sebagai norma kritik untuk mengubah pranata sosial yang tidak sesuai. Dari ketiga tipe hukum di atas, yang sejalan dengan tujuan demokrasi deliberatif adalah hukum responsif karena tipe ini merupakan sarana penggali dan pemberdayaan aspirasi masyarakat.

Reformasi politik menghendaki revitalisasi institusi-institusi demokrasi supaya dapat mendorong tumbuhnya sistem politik yang demokratis. Pasca-amendemen UUD 1945, DPR RI adalah lembaga yang menjalankan fungsi legislasi (mengusulkan, membahas, dan mengesahkan bersama Presiden) yang sesuai dengan konsep trias politica yang dikemukakan oleh Montesquieu.

---

<sup>17</sup> Rahardjo, S., Sosiologi hukum: Perkembangan metode dan pilihan masalah. Yogyakarta: GentaPublishing, 2010, hlm 46

Revitalisasi institusi politik dapat dimulai dengan menciptakan konstitusi yang demokratis dan membagi cabang-cabang kekuasaan negara dalam kerangka checks and balances, akuntabilitas serta jaminan atas pengakuan hak-hak asasi manusia. Cabang-cabang kekuasaan negara dibagi dengan menggunakan konsep *distribution of powers* agar penyelenggaraan kekuasaan negara tidak dilakukan secara mutlak.

Rousseau menegaskan bahwa tidak ada yang lebih berbahaya daripada pengaruh kepentingan pribadi kepada urusan publik. Oleh karena itu, untuk menghindari adanya penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of powers*), perlu adanya pembatasan kekuasaan ke dalam cabang-cabang kekuasaan yang disebut dengan *distribution of powers*. *Distribution of powers* dikenal dengan dua bentuk, yaitu *separation of powers* dan *division of powers*. Konsep *separation of powers* pertama kali dikemukakan oleh John Locke.<sup>18</sup> Menurut John Locke, kekuasaan negara dibagi menjadi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah satu sama lain.<sup>19</sup>

Ajaran *trias politica* kemudian muncul dalam buku *The Spirit of Laws* karangan Montesquieu. Kekuasaan harus dibagi menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan tersebut mesti terpisah satu sama lain, baik fungsi maupun organnya. Pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah kekuasaan negara berada di satu lembaga saja sehingga tidak menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.

---

<sup>18</sup> Rousseau, Op.cit., hlm 113

<sup>19</sup> Subekti, V. S., Menyusun konstitusi transisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm 146

Perjalanan demokrasi tidaklah selalu baik. Proses perkembangan demokrasi di Indonesia pascareformasi pun masih meninggalkan beberapa rintangan besar. Terdapat tiga rintangan dalam menjalankan demokrasi di Indonesia. Pertama, anarkisme sosial yang merupakan wujud dari ketidakpercayaan masyarakat atas institusi negara. Kedua, resentralisasi dan elitisme dalam sistem politik. Ketiga, tokoh-tokoh masyarakat sipil terjebak dalam perebutan kekuasaan.<sup>20</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, sebagai salah satu lembaga, memiliki beban untuk menciptakan kondisi masyarakat demokratis yang mengakomodasi partisipasi masyarakat secara emansipatoris. Joseph Schumpeter menyatakan, *“Democracy is not just a system in which elites acquire the power to rule through a competitive struggle for the peoples vote. It is also a political system in which government must be held accountable to the people, and in which mechanisms must exist for making it responsive to their passions, preference, and interest.”* Jadi, dari kalimat di atas, dapat dipahami bersama bahwa Demokrasi bukan hanya mengenai pemilihan pemimpin atau anggota parlemen, melainkan demokrasi merupakan sistem politik yang mengakomodasi kebutuhan masyarakat secara responsif.<sup>21</sup>

## **B. TINJAUAN UMUM DEMONSTRASI**

Dikenal dan praktiknya aksi unjuk rasa atau demonstrasi sedikit banyak ada kaitannya dengan semakin intensifnya masa peradaban demokrasi barat dalam

---

<sup>20</sup> Maruto, M. D. & Anwar, Reformasi politik dan kekuatan masyarakat: Kendala dan peluang menuju demokrasi. Jakarta: LP3ES,2002, hlm 22

<sup>21</sup> Ibid., hlm 32

tatanan masyarakat tradisi di Indonesia. Namun perlu dikemukakan bahwa aksi unjuk rasa atau demonstrasi bukan produk asli masyarakat modern yang telah memasuki era demokrasi. Sebelum memasuki era modern abad 20, budaya unjuk rasa telah dikenal masyarakat. Institusi kerajaan di Jawa, seperti keraton Surakarta telah menginternalisasikan budaya “unjuk rasa” sebagai bagian dari kontrol sosial terhadap kebijaksanaan raja atau istana. Dalam tatanan masyarakat Indonesia pada jaman pra-demokrasi yang religius telah dibangun mekanisme kelembagaan unjuk rasa, yaitu sebagai saluran aspirasi “ketidakcocokan” (anggota atau) masyarakat terhadap kebijakan pemerintah kerajaan. Telah menjadi pemahaman umum di masyarakat bahwa tugas raja (dalam penyelenggaraan pemerintahan) adalah untuk berperan sebagai “Ratu Adil”.<sup>22</sup> Hal ini merupakan kewajiban moral sebagai wakil Tuhan di bumi.

Unjuk rasa dalam masyarakat Jawa bukan hal yang baru (old wine), walaupun saat ini aksi unjuk rasa telah berkembang dalam bentuk yang lebih beragam dan dengan kemasan baru. Di bawah ini dikemukakan kutipan berita dari Suara Merdeka mengenai kelembagaan unjuk rasa pada jaman pra kemerdekaan di Jawa: “aksi unjuk rasa atau demonstrasi seakan-akan menjadi warna kehidupan masyarakat pada saat ini (“dalam alam demokrasi”), namun sebenarnya hal ini bukan hanya menjadi dinamika dalam pemerintahan sekarang... (pada jaman

---

<sup>22</sup> Koentjaraningrat Kebudayaan Jawa. P.N. Balai Pustaka. Jakarta,1984, hlm 3

pemerintahan kerajaan kelembagaan “aksi unjuk rasa” sudah dikembangkan dan dijalankan secara santun dan arif).<sup>23</sup>

Dahulu, pada masa kerajaan seperti Keraton Surakarta, aksi ini pun sudah ada. Kegiatan unjuk rasa tidak hanya dilakukan sekelompok rakyat, tetapi juga oleh perorangan”. Dahulu, sebelum kemerdekaan, aksi unjuk rasa cukup dengan aksi (tapa) pepe di alun-alun *krajan* (kantor kerajaan, Jawa). Kerajaan telah menetapkan tempat yang strategis untuk unjuk rasa oleh masyarakat atau anggota masyarakat. Pada masa kerajaan dan kesultanan di Jawa (Raja Sinuhun Paku Buwana di Surakarta dan Sultan Hamengku Buwana di Jogjakarta), tempat dilakukannya unjuk rasa berupa “tapa pepe” adalah di alun-alun. Walaupun sudah mulai jarang dimanfaatkan, institusi “demokrasi” bernuansa budaya timur (“tradisi kerajaan”) ini hingga sekarang masih belum terhapus dari ingatan masyarakat. Ada kemungkinan institusi ini tidak berkembang karena terjadinya benturan budaya demokrasi antara barat dan timur; sebagai imbas terjadinya benturan di kalangan elit istana di satu sisi, dan antara istana dengan pemerintahan asing di sisi lain.

Dalam buku “sejarah jawa” banyak dijumpai kosa kata mengenai protes rakyat, termasuk tapa pepe. Budayawan dari Keraton Surakarta, KRHT Kalinggo Honggodipura, menuturkan bahwa sebelum era demokrasi, kelembagaan aksi unjuk rasa sebenarnya telah dikenal dan dilembagakan dalam kehidupan masyarakat di lingkungan (masyarakat) keraton. Alun-alun selain berfungsi sebagai tempat oleh krida kanuragan atau latihan keterampilan perang para prajurit, juga

---

<sup>23</sup> Wahjoedi, S., Alun-alun Tempat Protes Rakyat. Suara Merdeka (Rabu, 5 Februari 2003). <http://www.suaramerdeka.com/hari-an/0302/05/slo4.htm>. [17/11/08], 2003



sebagai tempat bagi rakyat dalam memprotes kebijakan raja. Aksi ini biasa disebut *tapa pepe*. Protes ini tidak dinilai sebagai "pelanggaran politik" karena posisi raja (sebagai "ratu adil") dianggap sebagai pengemban "keadilan".

Dari berbagai kajian diperoleh gambaran bahwa walaupun aksi (tapa) pepe di Alun-alun Lor dilakukan hanya satu orang, bisa dilihat langsung oleh raja dari Bangsal Manguntur Tangkil, Sasana Sewoyono, Setinggil, atau Bangsal Paningrat Sasana Sumewa. Disebutkan bahwa begitu melihat ada rakyat melakukan pepe, raja langsung memanggil dan menanyakan maksudnya. Dalam pemerintahan kerajaan, raja dalam menjalankan kekuasaannya harus dilandaskan atas moralitas sebagai "pengayom" masyarakat. Institusi aksi unjuk rasa berupa tapa pepe merupakan bagian dari "demokrasi kuno" yang dibentuk melalui proses sosio -budaya masyarakat. Legitimasi lembaga ini telah diperkuat dengan penerimaan kalangan istana atau raja, dalam hal (misalnya) tapa pepe sebagai salah satu simbol bagi rakyat atau masyarakat dalam menyampaikan "protes" atau ketidak-setujuannya terhadap kebijakan istana atau raja.

Sebagai gambaran, raja dapat dikatakan "tidak bermoral" dan kehilangan (sebagian) kewibawaannya ketika dijumpai sebagian rakyatnya menderita kelaparan karena tidak dapat bertani atau mengolah tanah. Paling tidak moralitas raja harus dapat ditunjukkan dalam bentuk memberikan jaminan kecukupan pemenuhan kebutuhan pangan, sandang dan papan kepada masyarakat yang dipimpinnya. Secara sosio-kultural raja terikat dalam hubungannya dengan tanggung jawab moral terhadap masyarakat yang dipimpinnya. Raja akan menjadi sangat tidak dihargai masyarakat ketika terdapat indikasi raja "tidak peduli" dengan

kesulitan yang dihadapi masyarakat dalam mencukupi kebutuhan pangan dan kebutuhan dasar lainnya. Ketika terdapat indikasi raja "menyeleweng" dari tanggung jawab sosio-kulturalnya, maka hal ini akan membuka celah bagi "lawan politik" di kalangan istana untuk melakukan unjuk rasa atau memprotes raja secara terbuka. Unjuk rasa yang demikian biasanya mengarah pada fragmentasi kekuasaan raja atau suksesi (penggantian kedudukan raja) melalui tindakan kekerasan dengan cara tidak normal atau melalui perang saudara "*civil war*".

Setiap penggalan jaman atau sejarah mempunyai sisi "terang" dan sisi "gelap". Berkaitan dengan aksi unjuk rasa pun juga demikian. Aksi unjuk rasa pada jaman pra kemerdekaan tidaklah sebebaskan seperti yang dilakukan oleh masyarakat modern saat ini. Walaupun demikian, substansi dari kelembagaan "unjuk rasa" pada jaman pra-kemerdekaan tetap mengacu pada mekanisme kontrol atau "*check and balances*" terhadap kebijakan pemerintah yang secara langsung dilakukan oleh masyarakat atau perorangan. Muatan moral atau kearifan menjadi elemen penting dari kelembagaan unjuk rasa dalam rangka ditegakkannya asas keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Di bawah ini ilustrasi "unjuk rasa" yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan pada jaman pra-kemerdekaan:

*"tapa Pepe dapat dilihat sebagai sebuah cermin nilai-nilai demokrasi yang dibungkus oleh kearifan lokal dalam bentuk demonstrasi yang dilakukan secara tertib, tidak anarkhis, dan tunduk pada aturan main yang telah ditetapkan oleh kerajaan. Pejabat istana (abdi-Dalem Kori) akan menerima mereka untuk mendengarkan segala keluhan, dan hal ini kemudian disampaikan kepada Sultan yang sedang duduk di Siti Hinggil. Peristiwa terakhir konon terjadi pada*

*zaman Sultan Hamengkubuwono VIII ketika rakyat tidak sanggup untuk membayar pajak yang ditetapkan oleh Papatih Dalem bersama Gubernur Belanda di Yogyakarta”.*

Tidak selamanya apa yang terjadi pada era kerajaan atau pra-kemerdekaan dapat dikatakan lebih buruk dibandingkan dengan apa yang terjadi pada era atau dalam alam demokrasi seperti sekarang ini. Sebagai gambaran bahwa pada masa sekarang, terutama pasca Orde Baru, meskipun beribu - ribu orang telah melakukan aksi unjuk rasa namun belum tentu ditanggapi secara baik oleh wakil rakyat atau aparat pemerintahan. Masih sangat langka dijumpai para pengunjuk rasa diundang (oleh wakil rakyat atau aparat) dan diajak berdialog atau berembuk (bermusyawarah) dalam rangka mengatasi masalah yang disampaikan para pengunjuk rasa. Hubungan antara pengunjuk rasa dan pihak wakil rakyat atau aparat seperti hubungan antar pihak yang saling bermusuhan; antara yang dimusuhi dan yang memusuhi. Nuansa permusuhan sangat terasa dalam penanganan terhadap berbagai aksi unjuk rasa.

Dapat dikatakan bahwa tidak berarti dalam era kerajaan dan kesultanan tidak dijalankan prinsip-prinsip demokrasi. Pada masa pra-demokrasi, hak masyarakat untuk menyampaikan pendapatnya, khususnya yang terkait dengan ketidak-setujuannya anggota masyarakat terhadap kebijakan pemerintah (kerajaan atau kasultanan), diberikan tempat yang layak. Aksi unjuk rasa telah dianggap sebagai bagian dari kontrol sosial dan kultural masyarakat terhadap kebijakan institusi kerajaan. Hal ini menunjukkan adanya kesadaran bahwa posisi raja atau sultan tidak selamanya sejalan dengan aspirasi masyarakat . Untuk itu masyarakat

diberi tempat untuk melakukan koreksi atau evaluasi terhadap kebijaksanaan raja atau sultan. Jika secara substansial demokrasi diartikan sebagai penghormatan terhadap “kekuasaan rakyat” (demos = the people atau rakyat; kratein = to rule atau kekuasaan; maka pada jaman pra-kemerdekaan sebagian dari prinsip-prinsip demokrasi telah dijalankan oleh pemerintahan kerajaan atau kesultanan di Indonesia.<sup>24</sup>

Sebagai bagian dari ekspresi demokrasi, bentuk aksi unjuk rasa antar satu tempat berbeda dengan tempat lain, sesuai dengan karakter atau sistem sosio-budaya setempat. Dari waktu ke waktu ekspresi unjuk rasa pun dapat berubah sejalan dengan berubahnya peradaban masyarakat, terutama ketika masyarakat tersebut menerima atau mendapat pengaruh kuat dari budaya luar. Masuknya peradaban baru, khususnya melalui kedatangan bangsa Eropa (melalui perdagangan hasil bumi dan tambang yang kemudian berlanjut pada hegemoni ekonomi, politik dan pemerintahan “orang Eropa” di Indonesia) mempunyai pengaruh besar terhadap perubahan pemahaman dan pemaknaan terhadap istilah demokrasi.

Istilah demokrasi lahir dari pergulatan masyarakat di Eropa, terutama saat mengalami perkembangan yang cepat karena industrialisasi. Demokrasi, modernisasi dan industrialisasi seakan-akan menjadi satu untaian kata mutiara yang melambangkan kemajuan peradaban masyarakat. Geertz menyatakan bahwa masuknya peradaban industri (masyarakat Eropa) di Jawa, melalui introduksi pertanian tebu di persawahan dengan berbasis pabrik gula dan perdagangan

---

<sup>24</sup> Neufeldt, V. and D.B. Guralnik. *Webster's New World Dictionary of American English*. Webster's New World. New York. 1988. Hlm 20

internasional ("globalisasi"), membuka celah bagi masuknya pemaknaan baru terhadap istilah "demokrasi" pada masyarakat tradisi di Indonesia, khususnya pada masyarakat Jawa.<sup>25</sup> Ada kesan bahwa pandangan para pakar perubahan sosial di barat, khususnya yang mengikuti paradigma dan juga para ekonomi neoklasik, bahwa kemajuan masyarakat akan berlangsung secara linear sejalan dengan pemacuan pertumbuhan ekonomi dan berkembangnya ekonomi pasar.<sup>26</sup>

### C. TINJAUAN UMUM TUGAS DAN WEWENANG KEPOLISIAN

Polisi adalah organisasi yang memiliki fungsi sangat luas sekali. Polisi dan Kepolisian sudah sangat dikenal pada abad ke-6 sebagai aparat negara dengan kewenangannya yang mencerminkan suatu kekuasaan yang luas menjadi penjaga tiranianisme, sehingga mempunyai citra simbol penguasa tirani. Sedemikian rupa citra polisi dan kepolisian pada masa itu maka negara yang bersangkutan dinamakan "negara polisi" dan dalam sejarah ketatanegaraan pernah dikenal suatu negara "Politeia". Pada masa kejayaan ekspansionisme dan imperialisme dimana kekuasaan pemerintah meminjam tangan polisi dan kepolisian untuk menjalankan tugas tangan besi melakukan penindasan terhadap rakyat pribumi untuk kepentingan pemerasan tenaga manusia, keadaan ini menimbulkan citra buruk bagi kepolisian itu sendiri.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Geertz, C., *Penjaja dan Raja: Perubahan Sosial dan Modernisasi Ekonomi di Dua Kota Indonesia*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta, 1989, hlm 18

<sup>26</sup> Parsons, T., *The Structure of Social Action: A Study in Social Theory with Special Reference to a Group of Recent European Writers*. The Free Press. New York. 1968, hlm 43

<sup>27</sup> Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian di Indonesia*, Jakarta, 2005, hlm 5.

Polisi merupakan alat penegak hukum yang dapat memberikan perlindungan, pengayoman, serta mencegah timbulnya kejahatan dalam kehidupan masyarakat. Hal ini sesuai dengan pendapat Rahardi mengatakan bahwa Kepolisian sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat.<sup>28</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam ketentuan Pasal 1 memberikan pengertian: “Kepolisian adalah segala hal ikhwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.Kepolisian Negara Republik Indonesia atau yang sering disingkat dengan Polri, dalam kaitannya dengan pemerintahan adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, yang bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggara perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM).<sup>29</sup>

Kepolisian Negara Republik Indonesia atau yang sering di singkat dengan Polri dalam kaitannya dengan pemerintah adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan pada masyarakat. Sesuai

---

<sup>28</sup> Sadjijono, Memahami Hukum Kepolisian, Yogyakarta: Laksbang Persino, 2010,hlm 3.

<sup>29</sup> Ibid, hlm 5

dengan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti kata polisi adalah: suatu badan yang bertugas memelihara keamanan, ketentraman, dan ketertiban umum (menangkap orang yang melanggar hukum), merupakan suatu anggota badan pemerintah (pegawai Negara yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban).<sup>30</sup>

Identitas polisi sebagai abdi hukum itu memang seharusnya demikian, Polisi yang memberikan pengabdian, perlindungan, penerang masyarakat serta berjuang mengamankan dan mempertahankan kemerdekaan dan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur dengan semangat tri brata serta jiwa yang besar, Polisi yang memiliki hati nurani yang bersih, bersikap tenang, mantap dan tidak tergoyahkan dalam situasi dan kondisi apapun serta selalu tepat dalam mengambil keputusan.<sup>31</sup>

Polisi sebagai aparat Pemerintah, maka organisasinya berada dalam lingkup Pemerintah, dengan kata lain organisasi Polisi adalah bagian dari Organisasi Pemerintah. Dari segi bahasa organ kepolisian adalah suatu alat atau badan yang melaksanakan tugas-tugas Kepolisian, agar alat tersebut dapat terkoodinir, dan mencapai sasaran yang diinginkan maka diberikan pembagian pekerjaan dan ditampung dalam suatu wadah yang biasa disebut organisasi. Keberadaan tumbuh dan berkembangnya, bentuk dan strukturnya ditentukan oleh visi Pemerintah yang bersangkutan terhadap pelaksanaan tugas Polisi. Diseluruh dunia Organisasi Polisi itu berbeda-beda. Ada yang membawahi pada Departemen Dalam Negeri, ada yang membawahi pada Departemen Kehakiman ada yang dibawah kendali Perdana

---

<sup>30</sup> W.J.S. Purwodarminto, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Jakarta; Balai Pustaka, 1986, hlm 763.

<sup>31</sup> Warsito Hadi Utomo, Hukum Kepolisian di Indonesia, Op.cit, hlm 12.

Menteri, Wakil Presiden, dikendalikan oleh Presiden sendiri, bahkan ada yang merupakan Departemen yang berdiri sendiri.<sup>32</sup>

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang dalam bentuk kata benda pada istilah hukum Belanda diartikan sebagai “*bevoegheid*”. Jika dicermati, terdapat perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah wewenang (*bevoegheid*) yang terletak pada karakter hukumnya, kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal atau kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang hanya sebagai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Pada kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).<sup>33</sup>

Berbagai bentuk tindakan dan wewenang yang diberikan Undang-undang kepada penyidik dalam rangka pembatasan kebebasan dan hak asasi seseorang. Mulai dari bentuk penangkapan, penahanan, penyitaan, dan penggeledahan. Tapi harus diingat, semua tindakan penyidik yang bertujuan untuk mengurangi kebebasan dan pembatasan hak asasi seseorang, adalah tindakan yang benar-benar diletakkan pada proporsi “demi untuk kepentingan pemeriksaan”, dan “benar-benar sangat diperlukan sekali”. Jangan disalahgunakan dengan cara yang terlampau murah, sehingga setiap langkah tindakan yang dilakukan penyidik, langsung menjurus kearah penangkapan atau penahanan.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Kunarto, Perilaku Organisasi Polri, Cipta Manunggal, Jakarta, 2001, hlm 100.

<sup>33</sup> Hadjon, Philipus M, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm 20.

<sup>34</sup> M. Yahya Haharap, Memahami Hukum Kepolisian. Jakarta 2006. hlm 157.



Polri merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan pada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Agar dalam melaksanakan fungsinya dan perannya di seluruh wilayah Indonesia atau yang di anggap sebagai wilayah Negara Republik Indonesia yang dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagaimana ditentukan dalam peraturan pemerintah.<sup>35</sup>

Wilayah kepolisian dibagi secara berjenjang, mulai tingkat pusat yang bisa di sebut dengan Markas Besar Polri, yang wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, yang di pimpin seorang Kapolri dan bertanggungjawab pada Presiden. Kemudian wilayah tingkat provinsi disebut dengan kepolisian daerah yang lazim disebut dengan Polda yang di pimpin seorang Kapolda, yang bertanggungjawab pada Kapolri. Ditingkat Kabupaten disebut dengan Kepolisian Resort atau disebut juga dengan Polres yang di pimpin oleh seorang Kapolres yang bertanggungjawab pada Kapolda. Tingkat kecamatan ada kepolisian yang biasa disebut dengan Kepolisian Sektor atau Polsek yang di pimpin oleh seorang Kapolsek yang bertanggungjawab pada Kapolres. Dan tingkat Desa atau Kelurahan ada polisi yang di pimpin oleh seorang Brigadir Polisi atau sesuai dengan kebutuhan menurut situasi dan kondisi daerahnya.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Budi Rizki Husin, studi lembaga penegak hukum, jakarta 2009. hlm 15.

<sup>36</sup> Ibid, hlm 15

Berbicara mengenai sejarah kepolisian, ada suatu hal ketika negara menganut sistem totaliter, Kepolisian dijadikan alat pemerintahan atau penguasa. (berlawanan dengan demokrasi), seperti gestapo di zaman Hilter (jerman), Polisi zaman penjajahan Belanda dan kempetai ketika Jepang menjajah Indonesia. Abad XIII Kerajaan Majapahit punya pasukan Bhayangkara (Polisi) yang dipimpin Maha Patih Gajah Mada dengan salah satu filosofis kerjanya: “Satya Haprabu” Setia kepada raja. Di sinilah awal mulanya dikotomi lahirnya pendapat tentang polisi sebagai alat penguasa yang dikenal dengan polisi antagonis, tidak berpihak pada rakyat.<sup>37</sup>

Polisi sebagai aparat Pemerintah, organisasinya berada dalam lingkup Pemerintah dengan kata lain organisasi Polisi adalah bagian dari Organisasi Pemerintah. Dari segi bahasa organ kepolisian adalah suatu alat atau badan yang melaksanakan tugas-tugas Kepolisian agar alat tersebut dapat terkoodinir, dan mencapai sasaran yang diinginkan maka diberikan pembagian pekerjaan dan ditampung dalam suatu wadah yang biasa disebut organisasi. Dengan demikian maka keberadaan tumbuh dan berkembangnya bentuk dan struktur, ditentukan oleh visi Pemerintah yang bersangkutan terhadap pelaksanaan tugas Polisi. Seluruh dunia Organisasi Polisi itu berbeda-beda ada yang membawah pada Departemen Dalam Negeri, ada yang membawah pada Departemen Kehakiman ada yang dibawah kendali Perdana Menteri, Wakil Presiden, dikendalikan oleh Presiden sendiri, bahkan ada yang merupakan Departemen yang berdiri sendiri.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Anton Tabah, 2002, Membangun Polri Yang Kuat, P.T Sumber Sewu, Jakarta, hlm 17.

<sup>38</sup> Kunarto, Perilaku Organisasi Polri, Cipta Manunggal, Jakarta, 2001, hlm 100.

Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan Negara di bidang Penegakan hukum, serta perlindungan dan pelayanan masyarakat, serta membimbing masyarakat dalam rangka terjaminnya tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman masyarakat, guna terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat agar dalam melaksanakan fungsi dan perannya di seluruh wilayah negara Republik Indonesia atau yang dianggap sebagai wilayah Negara Republik Indonesia tersebut dapat berjalan dengan efektif dan efisien, maka wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah hukum menurut kepentingan pelaksanaan tugas Kepolisian masing-masing.<sup>39</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Menyatakan bahwa “Fungsi kepolisian adalah menjalankan salah satu fungsi Pemerintahan negara dalam tugas penegakan Hukum, selain perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat”. Menurut Sadjijono dalam menjalankan fungsinya sebagai aparat penegak hukum Polisi wajib memahami asas-asas hukum yang digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pelaksanaan tugas, yaitu:<sup>40</sup>

1. Asas legalitas, dalam melaksanakan tugasnya sebagai penegak hukum wajib tunduk pada hukum.
2. Asas Kewajiban, merupakan kewajiban Polisi dalam menangani permasalahan dalam masyarakat yang bersifat diskresi, karna belum diatur dalam hukum.

---

<sup>39</sup> Tasaripa, Kasman. Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 2, Volume 1, Tahun 2013

<sup>40</sup> Sadjijono, Memahami hukum Kepolisian, cetakan I, P.T Laksbang Presindo, Yogyakarta, 2010, hlm 17.

3. Asas Partisipasi, dalam rangka mengamankan lingkungan masyarakat Polisi mengkoordinasikan pengamanan swakarsa untuk mewujudkan kekuatan hukum di kalangan masyarakat.
4. Asas Preventif selalu mengedepankan tindakan pencegahan dari pada penindakan kepada masyarakat.
5. Asas Subsidiaritas, melakukan tugas instansi lain agar tidak menimbulkan permasalahan yang lebih besar sebelum di tangani oleh institusi yang membidangi.

Berdasarkan asas-asas tersebut diatas maka fungsi Polisi yang terdapat dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 telah mengalami perubahan citra, maka fungsi polisi menjadi fleksibel dalam artian suatu saat mereka harus tegas menangani suatu peristiwa, namun dalam situasi tertentu mereka harus sangat dekat dengan masyarakat guna menjalankan asas preventif.

Kepolisian adalah suatu institusi yang memiliki ciri universal yang dapat ditelusuri dari sejarah lahirnya, polisi baik sebagai fungsi maupun organ. Pada awalnya polisi lahir bersama masyarakat untuk menjaga sistem kepatuhan (konformitas) anggota masyarakat terhadap kesepakatan antar warga masyarakat itu sendiri terhadap kemungkinan adanya tabrakan kepentingan, penyimpangan perilaku dan perilaku kriminal dari masyarakat.

Ketika masyarakat bersepakat untuk hidup di dalam suatu Negara, pada saat itulah polisi dibentuk sebagai lembaga formal yang disepakati untuk bertindak sebagai pelindung dan penjaga ketertiban dan keamanan masyarakat atau yang

disebut sebagai fungsi “*Sicherheitspolitizei*”. Kehadiran polisi sebagai organisasi sipil yang dipersenjatai agar dapat memberikan efek pematuhan (*enforcing effect*).<sup>41</sup>

Masalah penegakan hukum pada umumnya, termasuk di Indonesia mencakup tiga hal penting yang harus diperhatikan dan dibenahi, yaitu kultur masyarakat tempat dimana nilai-nilai hukum akan ditegakkan, struktur para penegak hukumnya dan terakhir substansi hukum yang akan ditegakkan, disamping itu untuk mencegah tindakan main hakim sendiri kepada masyarakat harus secara berkelanjutan diberikan penyuluhan hukum agar taat hukum walaupun kemungkinan terjadinya tindakan main hakim sendiri oleh masyarakat itu juga sebagai dampak dari lemahnya penegakan hukum.<sup>42</sup>

Masalah penegakan hukum akan selalu terjadi sepanjang kehidupan manusia itu ada, semakin tumbuh dan berkembang manusia maka masalah penegakan hukum pun semakin bermacam-macam pula yang terjadi. Penegakan hukum tentunya tidak bisa lepas dari soal aparat yang menempati posisi strategis sebagai penegak hukum yaitu Polisi, Jaksa, dan Hakim yang terbatas pada masalah profesionalitas.<sup>43</sup>

Wewenang kepolisian yang diperoleh secara atributif, yakni wewenang yang dirumuskan dalam Pasal peraturan perundang-undangan seperti wewenang kepolisian yang dirumuskan Pasal 30 ayat 4 Undang-undang Dasar, Undang-

---

<sup>41</sup> Bibit Samad Rianto, *Pemikiran Menuju POLRI yang Professional, Mandiri, Berwibawa, dan dicintai Rakyat*, PTIK Press dan Restu AGUNG, Jakarta, 2006, hlm 36.

<sup>42</sup> Moh. Hatta, *Beberapa Masalah Penegakan Hukum Pidana Umum dan Pidana khusus*, Liberty, Yogyakarta, 2009, hlm 32.

<sup>43</sup> Barda Nawawi Arief, *Masalah penegakan hukum dan kebijakan penanggulangan kejahatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm 34.

undang No. 8 Tahun 1981 KUHAP, dan lain-lain. Berdasarkan wewenang atributif tersebut kemudian dalam pelaksanaannya lahir wewenang delegasi dan wewenang mandat, yakni pemberian wewenang dari satuan atas kepada satuan bawah (berupa mandat), maupun pendelegasian kepada bidang-bidang lain di luar struktur.

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai salah satu penyelenggara kegiatan pemerintahan di bidang penegakan hukum yang melindungi dan mengayomi masyarakat tidaklah memiliki tugas yang ringan, karena ruang lingkup tugas kepolisian sangat luas yakni seluruh masyarakat, dan perkembangan kemajuan masyarakat yang cukup pesat, mengakibatkan adanya perubahan tuntutan pelayanan terhadap masyarakat di segala bidang, termasuk pelayanan kepolisian terhadap masyarakat.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Moh hatta Op,.cit, hlm 40.