

**PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA  
DALAM MENJAGA KETERTIBAN MASYARAKAT DI WILAYAH HUKUM  
KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2009  
MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2002  
TENTANG KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA**

**TESIS**



**DOSEN PEMBIMBING I :**

**DR. Hj. NI'MATUL HUDA SH. M.Hum**

**DOSEN PEMBIMBING II :**

**DR. Drs. MUNTOHA SH. M.Ag.**

**PENYUSUN :**

**KUSUMANTARA**

**NIM : 08912379**

**MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA 2011**

HALAMAN PERSETUJUAN

**PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA  
DALAM MENJAGA KETERTIBAN MASYARAKAT DI WILAYAH HUKUM  
KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2009  
MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2002  
TENTANG KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA**

**TESIS**

Oleh :

**KUSUMANTARA**

08912379

Telah disetujui oleh Pembimbing Pada Tanggal  
10 Maret 2011

**Pembimbing I**

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

\_\_\_\_\_

**Pembimbing II**

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

\_\_\_\_\_

Mengetahui

**Ketua Program**

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

\_\_\_\_\_

HALAMAN PENGESAHAN

**PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA  
DALAM MENJAGA KETERTIBAN MASYARAKAT DI WILAYAH HUKUM  
KABUPATEN SLEMAN TAHUN 2009  
MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2002  
TENTANG KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA**

Oleh :

**KUSUMANTARA**

08912379

Tesis ini telah dipertahankan dalam ujian akhir di hadapan tim penguji guna memperoleh gelar  
Magister dalam Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia  
Pada Tanggal 22 Maret 2011

**Ketua,**

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

\_\_\_\_\_

**Anggota,**

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.

\_\_\_\_\_

**Anggota,**

Dr. Saifudin, SH, M.Hum

\_\_\_\_\_

Mengetahui

**Ketua Program**

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

\_\_\_\_\_

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, penulispanjatkan puji syukur ke hadirat Allah swt yang telah memberikan segala kemurahannya sehingga tesis yang berjudul PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA DALAM MENJAGA KETERTIBAN MASYARAKAT DI WILAYAH HUKUM KABUPATEN SLEMAN MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 2 TAHUN 2002 TENTANG KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA ini dapat diselesaikan. Untuk itu penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada berbagai pihak yang telah berperan bagi selesainya tesis ini, yaitu:

- 1). Dr. Ni'matul Huda, SH, M.Hum, selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, yang juga selaku Pembimbing Utama (I) dari penulisan tesis ini, yang baik selaku Ketua Program maupun pembimbing telah memberikan banyak arahan dan bimbingan.
- 2). Dr. Drs. Muntoha, SH, M.Ag, selaku Pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dan koreksi atas naskah-naskah awal dari tesis ini.
- 3). Ibu Sri Hastuti Puspitasari, SH, MH, yang telah memberikan masukan bagi penyempurnaan proposal tesis ini.
- 4). Isteri, anak serta keluarga penulis yang telah memberikan dorongan agar tesis ini cepat selesai, terutama kepada Adik Agus dan Adik Arif Hartanto yang telah banyak membantu secara teknis serta arahan-arahan bagi penyelesaian tesis ini.
- 5). Teman-teman satu angkatan pada Program Magister Ilmu Hukum UII yang telah mau saling berbagai dan berdiskusi.
- 6). Berbagai pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Semoga semua kebaikan itu mendapat balasan yang semsetinya. Amin.

Penulis menyadari bahwa tesis ini jauh dari sempurna, untuk itu kritik dan saran sangat penulis harapkan. Semoga tesis ini memberikan kontribusi bagi agama dan masyarakat. Amin.

Yogyakarta, 28 Maret 2011

Kusumantara

## ABSTRAKSI

Penelitian ini berjudul **Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Kepolisian Republik Indonesia Dalam Menjaga Ketertiban Masyarakat Di Wilayah Hukum Kabupaten Sleman Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia**. Di dalamnya di bahas tentang Bagaimanakah peran Kepolisian Republik Indonesia dalam menjaga ketertiban masyarakat UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia serta Bagaimanakah Pelaksanaan peran Kepolisian Republik Indonesia dalam menjaga ketertiban masyarakat UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.

Penelitian ini dilaksanakan di Yogyakarta. Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris, dengan menggunakan bahan penelitian hukum primer, yang terdiri dari Peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia terkait dengan Kepolisian Negara Republik Data diolah dengan *metode kualitatif*, ialah menganalisis data dengan menggunakan atau memberikan penafsiran terhadap data, mengabil arti yang terkandung di dalamnya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Tugas dan Fungsi Kepolisian Republik Indonesia Resot Sleman peran Kepolisian Republik Indonesia dalam menjaga ketertiban masyarakat menurut UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia dalam berbagai situasi politik dan ketatanegaraan yang selalu berubah, tugas dan tanggung jawab Kepolisian Negara Republik Indonesia pun mengalami banyak perubahan, baik menyangkut kedudukan maupun tugas dan tanggung jawabnya. Secara ringkas, peran tersebut meliputi; sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara, sebagai pengemban fungsi kepolisian, sebagai alat negara, selaku penyidik dalam rangka *Criminal Justice System*, serta sebagai *National Central Bureau* Interpol Indonesia. Tentu saja hal tersebut dilakukan dengan mengingat perlunya lembaga ini mengikuti berbagai perkembangan masyarakat dan tantangan yang selalu berubah dari waktu ke waktu. Pelaksanaan tugas dan fungsi Kepolisian Republik Indonesia Resot Sleman dalam Menjaga Ketertiban Masyarakat Di Wilayah Hukum Kabupaten Sleman Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia secara umum telah berjalan dengan baik, meliputi, pelayanan pengaduan masyarakat, ketertiban dan keamanan (Kamtibmas). Situasi Kamtibmas di wilayah Polres khususnya pada tahun 2009 aman dan terkendali. Hal ini bisa terwujud karena peran yang diberikan oleh Polres Sleman.

Akhirnya, saran yang dapat diberikan adalah: Pertama, Perlu peningkatan kuantitas dan kualitas personel Kepolisian di lingkup Polres Sleman. Hal ini dikarenakan Kabupaten Sleman merupakan wilayah yang mengalami perkembangan cukup pesat. Bahkan dibandingkan dengan berbagai kabupaten lainnya di wilayah DIY, Kabupaten Sleman mengalami perkembangan yang relatif paling cepat. Karena itulah diperlukan personel yang lebih banyak dalam rangka peningkatan pelayanan masyarakat. Kedua, Kualitas juga sangat penting untuk ditingkatkan dikarenakan Kabupaten Sleman berada di lingkungan masyarakat yang terdidik, sehingga pendekatan-pendekatan yang lebih cerdas diperlukan. Diperlukannya peningkatan sarana dan prasarana. Sebagaimana telah menjadi pengetahuan secara umum bahwa semakin majunya lingkungan masyarakat memerlukan juga sarana dan prasarana yang mampu mengikuti perkembangan situasi, karena itulah harus selalu dilakukan peningkatan berbagai sarana sebagai penunjang pelaksanaan peran Polri dalam menjaga ketertiban masyarakat.

Kata Kunci: *kepolisian, tugas, fungsi*

## DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. LATAR BELAKANG MASALAH .....	1
B. RUMUSAN MASALAH .....	8
C. TUJUAN PENELITIAN .....	8
D. TINJAUAN PUSTAKA .....	9
E. METODE PENELITIAN .....	21
F. SISTEMATIKA PEMBAHASAN .....	23
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA .....	25
A. Negara Hukum .....	25
G. Fungsi Negara .....	29
B. Ketertiban Masyarakat .....	38
BAB III TUGAS DAN FUNGSI KEPOLISIAN MENURUT UU NO 2 TAHUN 2002 .....	48
A. Latar Belakang Lahirnya UU No. 2 Tahun 2002 .....	48
B. Deskripsi Pokok-Pokok Materi UU No. 2 Tahun 2002 .....	51
C. Tugas dan Fungsi Polisi Dalam Ketertiban Masyarakat .....	61
BAB IV PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI KEPOLISIAN DI WILAYAH HUKUM KABUPATEN SLEMAN .....	70
A. Gambaran Umum Wilayah .....	70
B. Kebijakan Polres Sleman dalam Menjaga Ketertiban .....	78
C. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kepolisian .....	83
D. Proses Pembuktian Pengaduan Masyarakat .....	90
E. Hasil Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kepolisian .....	98
F. Hasil Yang Dicapai .....	99
G. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Tugas Polri di Wilayah Hukum Kabupaten Sleman Tahun 2009.....	100
BAB V P E N U T U P .....	102
A. Kesimpulan .....	102
B. Saran .....	103
DAFTAR PUSTAKA .....	104

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Salah satu faktor penting bagi masyarakat untuk meningkatkan kualitas hidupnya adalah adanya rasa aman dalam melaksanakan kegiatan atau aktifitasnya. Masalah keamanan inilah yang menjadi tugas dan tanggung jawab utama Polisi atau petugas kepolisian dalam struktur kehidupan masyarakat, yang berfungsi sebagai pengayom masyarakat dan penegak hukum. Yaitu melindungi harkat dan martabat manusia, memelihara ketertiban masyarakat dan menangani kejahatan baik dalam bentuk tindakan terhadap pelaku kejahatan maupun dalam bentuk upaya pencegahan kejahatan dengan tujuan warga masyarakat dapat hidup dan bekerja maupun melaksanakan aktifitasnya dalam keadaan aman dan tenteram.<sup>1</sup>

Sebagai ujung tombak dalam menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat, Polri harus mampu beradaptasi dengan segala perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Implikasi dari kemajuan jaman yang membuat modus kejahatan semakin canggih, menuntut Polri untuk berubah dan menyesuaikan diri dengan perkembangan tersebut. Seiring dengan bergulirnya era reformasi yang telah menggugah kesadaran seluruh komponen bangsa untuk melakukan pembenahan dan pembaharuan atas

---

<sup>1</sup> Parsudi Suparlan, dalam *Laporan Hasil Seminar Dalam Rangka Sewindu Kajian Ilmu Kepolisian*, Universitas Indonesia, 2004, dalam <http://lantas.metro.polri.go.id> diakses 21 Januari 2009.



berbagai ketimpangan, kinerja dan hal-hal yang dianggap tidak professional serta proporsional menuju masyarakat sipil yang demokratis.<sup>2</sup> Polri pun tak lepas dari wacana besar perubahan tersebut. Sebab, kepolisian merupakan cerminan dari tuntutan dan harapan masyarakat akan adanya rasa aman, keamanan, ketertiban masyarakat yang mendukung produktifitas yang mensejahterakan warga masyarakat.

Reformasi institusi kepolisian di Indonesia merupakan langkah yang tidak mudah, namun sangat penting dalam menentukan tingkat kemajuan program penegakan hukum. Kedudukan institusi kepolisian dalam membangun masyarakat sadar hukum sangatlah strategis posisinya yang berada di garis depan sekaligus dengan kewenangan yang lebih besar, dibandingkan dengan institusi Kejaksaan, dalam proses peradilan sebuah perkara. Karena itu setiap tindakan – baik atau buruk, dan yang konsisten atau inkonsisten – dari aparat kepolisian dalam menjalankan fungsinya sebagai salah satu institusi penegak hukum, akan memberikan efek berantai terhadap institusi lain dan masyarakat luas.<sup>3</sup>

UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia menggantikan Undang-Undang Kepolisian yang lama ( No. 28 Tahun 1997 ).<sup>4</sup> Dibandingkan dengan undang-undang lama, Undang-Undang tersebut lebih maju. Dalam UU No.2 Tahun 2002 itu, kepolisian bukan lagi berada di bawah

---

<sup>2</sup> <http://www.isiindonesia.com/index2>, diakses 21 Januari 2009.

<sup>3</sup> Adrinof A Chaniago, *Membaca Arah Reformasi Institusi Kejaksaan dan Kepolisian*, dalam [www.cirus.or.id](http://www.cirus.or.id) diakses 21 Januari 2009.

<sup>4</sup> UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia

Menteri Pertahanan dan Keamanan dan Panglima TNI ( dahulu ABRI ), yang biasanya dijabat oleh satu orang, melainkan langsung di bawah Presiden. Dengan demikian polisi bukan lagi menjadi bagian dari militer ( TNI ). Jadi, polisi sama dengan Pegawai Negeri Sipil lainnya. Hal itu juga sesuai dengan Ketetapan MPR No. VI dan VII Tahun 2000, yang mengamanatkan pemisahan pemisahan peran TNI dan Polisi. Meski wewenang pengisian jabatan itu tetap harus dengan persetujuan DPR. Dengan demikian, presiden tak bisa semena-mena memecat dan mengganti Kapolri.<sup>5</sup>

Salah satu tantangan utama Polri ke depan adalah menciptakan polisi masa depan, yang mampu secara terus menerus beradaptasi dengan perkembangan sosial, budaya, ekonomi dan politik masyarakat. Polisi harus bisa menjadi mitra . Memahami atau cocok dengan masyarakat, menjadi figur yang dipercaya sebagai pelindung, pengayom dan penegak hukum. Disamping itu sebagai pribadi dapat dijadikan panutan masyarakat. Polri dalam hal ini harus membangun interaksi sosial yang erat dan mesra dengan masyarakat, yaitu keberadaannya menjadi simbol persahabatan antara warga masyarakat dengan polisi dengan mengedepankan dan memahami kebutuhan adanya rasa aman dalam masyarakat, yang lebih mengedepankan tindakan pencegahan kejahatan ( *crime prevention* ).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Tempo, Majalah Berita Mingguan, 52/XXIX 26 Februari 2009, Edisi Online, Diakses 21 Januari 2009.

<sup>6</sup> <http://www.isiindonesia.com/index2.php?>, Diakses 21 Januari 2009.

Dalam masa transisi sekarang ini Polri menghadapi masalah yang kompleks yang apabila penanganannya tidak professional akan menjadi bumerang bagi Polri sendiri atau dapat menimbulkan masalah baru. Seperti kekerasan yang dilakukan oleh petugas kepolisian di lapangan, salah prosedur, salah tembak, maraknya penyalahgunaan narkoba, konflik antar suku bangsa maupun perkelahian antar warga masyarakat yang tidak tuntas penanganannya, kenakalan remaja, terorisme, kejahatan kerah putih, ketidaknetralan petugas kepolisian dalam menyelesaikan konflik dsb, menimbulkan issue yang kontroversial dan menyudutkan Polri. Sedangkan masyarakat selalu menuntut adanya pelayanan prima dan adanya perubahan yang signifikan dalam melaksanakan pemolisianannya. Kompleksnya masalah yang dihadapi Polri untuk menuju polisi sipil dalam masyarakat modern dan demokratis dapat dipercaya hanya mungkin dilaksanakan dengan kemampuan yang professional. Profesionalisme Polri hanya mungkin dapat dilakukan dengan memberikan pengetahuan-pengetahuan konseptual dan teoritikal mengenai berbagai permasalahan sosial dan kepolisian.

Sleman adalah sebuah kabupaten *sub-urban* di Provinsi DIY. Sleman merupakan salah satu kabupaten yang dijadikan sebagai uji-coba otonomi daerah bersama 26 kabupaten/kota di seluruh Indonesia. Namun sayangnya komitmen yang berasal dari pemerintah pusat itu sifatnya setengah hati sehingga tidak banyak mengubah sumberdaya manusia di kabupaten Sleman dalam arti pengembangan kapasitas. Meskipun Sleman dapat dipandang sebagai

salah satu kabupaten yang paling pesat perkembangannya di provinsi ini disamping kota Jogja, tingkat pertumbuhan ekonomi sesungguhnya masih masuk kategori menengah jika dibanding semua kabupaten paling berkembang di Indonesia.<sup>7</sup>

Sleman juga merupakan wilayah yang heterogen (majemuk), di mana dihuni oleh berbagai kalangan masyarakat, hampir semua suku bangsa di Indonesia dapat didapatkan di Kabupaten Sleman. Ini sebenarnya tidak aneh sebab Yogyakarta adalah kota pendidikan, dan Kabupaten Sleman adalah satu-satunya Kabupaten yang mendapatkan porsi terbesar dari kota pelajar tersebut.<sup>8</sup>

Kondisi inilah yang menjadikan tingkat dan bentuk kejahatan atau kriminalitas di Sleman cukup rumit dan memerlukan penanganan dan perhatian yang lebih dibandingkan berbagai Kabupaten lain yang ada di Jogjakarta. Terlebih, Sleman sedang mempersiapkan diri untuk menghadapi Pemilihan kepala Daerah, Pilkada pada 23 Mei 2010 dan rangkaian kegiatannya. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Sleman, diperkirakan menghabiskan dana sebesar Rp13,5 miliar.<sup>9</sup> Karena itulah, berbagai masalah diperkirakan akan muncul; yakni:

---

<sup>7</sup> [http://www.kumoro.staff.ugm.ac.id/file\\_artikel/Melayani%20Kepentingan%20Parpol.pdf](http://www.kumoro.staff.ugm.ac.id/file_artikel/Melayani%20Kepentingan%20Parpol.pdf), dikases pada 10 Maret 2010.

<sup>8</sup> Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta, Resor Sleman, *Laporan Bulanan Bulan Desember 2009*, Sleman, 2010. Hlm.4

<sup>9</sup> <http://news.id.finroll.com/home/archive/160626-pilkada-sleman-habiskan-biaya-rp135-miliar.html>, diakses 21 Januari 2010.

1. Daftar Pemilih Tetap yang kurang akurat

Permasalahan ini terkait dengan tidak terdatanya warga masyarakat yang memenuhi syarat untuk mempergunakan hak pilihnya. Permasalahan ini sebenarnya dapat diminimalisir jika KPUD dapat benar - benar melibatkan RT / RW secara resmi dan intensif dari mulai penetapan DPS sampai dengan DPT.

2. Proses Pencalonan yang kurang transparan / penerapan standar ganda seleksi administratif kepada para pasangan calon dan konflik internal parpol.

Masalah transparansi KPUD dalam proses pencalonan ke depan akan diperbaiki, akan tetapi untuk memperkecil adanya permasalahan dalam proses pencalonan dapat dilakukan dengan pengawasan yang intensif dari pihak Panwalsu dan komitmen KPUD untuk benar - benar netral. Selanjutnya permasalahan pencalonan yang diakibatkan oleh konflik internal parpol, diharapkan parpol dapat merealisasikan amanat UU No. 2 Tahun 2007 tentang Partai Politik, yaitu membuat Peraturan Partai Politik terkait rekrutmen Pejabat Politik, sehingga konflik internal parpol dalam mencalonkan kepala daerah dapat dihindarkan.

3. Manipulasi rekapitulasi penghitungan suara

Faktor ini disebabkan keberpihakan KPUD kepada salah satu pasangan calon, sehingga hasil rekapitulasi tidak sesuai dengan kenyataan. Untuk meminimalisir permasalahan ini sebenarnya dapat diatasi jika hasil penghitungan suara di tingkat KPPS diumumkan di papan pengumuman TPS selama 7 hari, dan dari hasil rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK, KPU Kabupaten / Kota, dan KPU Provinsi diumumkan di papan pengumuman di PPK, KPU Kabupaten / Kota, dan KPU Provinsi selama 7 hari. Sehingga masing - masing tim sukses para calon dapat merekam hasil penghitungan / rekapitulasi hasil penghitungan suara. Cara ini selain dapat mencegah KPUD melakukan manipulasi juga akan memperkecil konflik,

karena secara transparan dan nyata hasil penghitungan suara dapat diketahui semua pihak.

#### 4. Massa pendukung pasangan calon yang militan dan Pasca Penetapan Pasangan Calon Terpilih

Dalam pemilihan kepala daerah secara langsung, bisa dipastikan bahwa hubungan antara kelompok elite dan massa pada tingkat akar rumput ( grassroot ) akan lebih dekat. Kedekatan emosional antara elit dengan massa ini sebenarnya sangat baik dalam membangun budaya demokrasi, akan tetapi potensi konflik horizontal akibat mobilisasi massa oleh elite akan membawa kerawanan - kerawanan. Dalam pada itu pasca penetapan pasangan terpilih merupakan puncak dari akumulasi berbagai permasalahan yang ada, sehingga ketidakpuasan para pasangan calon atas kekalahannya, akan bermuara kepada demonstrasi / pengerahan massa dan pengajuan keberatan atas penetapan hasil Pemilu kepala daerah kepada Mahkamah Konstitusi. Kadangkala hasil putusan MK terjadi kontroversi, sehingga kadang menimbulkan gejolak juga.<sup>10</sup>

Menyikapi hal ini dan kemungkinan gangguan ketertiban, ketentraman dan keamanan dalam Pilkada, khususnya konflik antar massa pendukung dan antara massa dengan pihak - pihak yang tidak puas serta pengrusakan asset - asset negara dan harta masyarakat, POLRI dan didukung oleh unsur TNI, Linmas dapat secara dini dapat mengantisipasi kerawanan yang akan terjadi.

Atas dasar hak tersebut diatas, maka penelitian di seputar peran Kepolisian Republik Indonesia dalam menjaga ketertiban masyarakat di wilayah hukum Kabupaten Sleman menurut UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia menjadi sangat penting dilakukan.

---

<sup>10</sup> Sodjuangan Situmorang, *Permasalahan Otonomi Daerah*, Makalah Silaturahmi Nasional DPRD se Indonesia, Jakarta, 7 Januari 2010.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimanakah peran Kepolisian Republik Indonesia dalam menjaga ketertiban masyarakat UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia ?
2. Bagaimanakah Pelaksanaan peran Kepolisian Republik Indonesia dalam menjaga ketertiban masyarakat UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia ?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Dari rumusan masalah tersebut di atas, maka dapat ditarik beberapa aspek dari tujuan penelitian terkait judul tersebut diatas, yaitu :

1. Untuk mengetahui bagaimana peran Kepolisian Republik Indonesia dalam menjaga ketertiban masyarakat di wilayah hukum Kabupaten Sleman menurut UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui Pelaksanaan peran Kepolisian Republik Indonesia dalam menjaga ketertiban masyarakat UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia ?

## D. TINJAUAN PUSTAKA

### **Negara Hukum, Kepolisian dan Ketertiban Masyarakat.**

Berdasarkan pendekatan sistem, Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sub sistem dari sistem ketatanegaraan yang dianut dalam UUD 1945 yang antara lain menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*), dan sebagaimana yang telah secara umum dipahami. Esensi dari negara hukum adalah pemerintahan harus berdasarkan sistem konstitusi serta tidak bersifat absolutisme.<sup>11</sup> Dalam rangka mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum tersebut diperlukan, bukan hanya norma hukum dan perundang-undangan, namun juga diperlukan aparat penegak hukum yang profesional, jujur dan berwibawa. Di sisi lain, diperlukan juga kesadaran hukum masyarakat, budaya hukum yang mantap serta penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia serta didukung dengan sarana prasarana yang memadai.<sup>12</sup>

Dalam penegakan hukum peran dan keterlibatan polisi adalah suatu keharusan. Hukum perlu dilaksanakan dengan konsep *law enforcement* dalam hal ketika seseorang tidak dengan suka rela mentaatinya. Dengan penindakan tegas yang dilakukan oleh polisi lah seseorang bersedia mentaati hukum. Polisi

---

<sup>11</sup> Untung S Rajab, *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan*, CV Utomo, Bandung, 2003. Hlm142.

<sup>12</sup> Ibid, hlm. 144.



jika demikian, adalah organ kekuasaan bagi bekerjanya hukum tanpa kekuatan polisi, hukum hanya sekedar untaian kata-kata dalam pasal undang-undang.<sup>13</sup>

Dengan demikian, jelaslah fungsi polisi sebagai salah satu unsur penting dalam penegakan hukum, polisi merupakan bagian dari *catur praja*, yaitu organ-organ pokok kekuasaan yang berperan dalam upaya penegakan hukum.

### **Pengertian Polisi**

Istilah “Polisi “ sepanjang sejarah ternyata mempunyai arti yang berbeda- beda. Arti kata "Polisi" sekarang adalah berbeda dengan arti yang diberikan pada semulanya. Istilah yang digunakan tiap negara terhadap pengertian polisi juga berbeda oleh karena masing - masing negara cenderung untuk memberikan istilah dalam bahasanya sendiri atau menurut kebiasaan - kebiasaannya sendiri. Istilah “Constable” di Inggris menurut Sir John Moylan mengandung arti tertentu yaitu pertama sebagai sebutan untuk pangkat terendah dikalangan kepolisian (*police constable*) dan kedua berarti Kantor Polisi (*office of constable*). Di Amerika Serikat dikenal istilah “Sheriff” yang sebenarnya berasal dari bangunan sosial Inggris.<sup>14</sup> Demikianlah kita dapatkan berbagai istilah menurut bahasanya seperti "*Police*" di Inggris, "Polizer" di Jerman, "*Polizia*" di Italia dan "*Politie*" di Negeri Belanda. Istilah "Polisi" dalam bahasa Indonesia merupakan

---

<sup>13</sup> Pudi Rahardi, *Hukum Kepolisian (Profesionalisme dan Reformasi Polri)*, Surabaya, Laksbang Mediatama, 2007. hlm, 29.

<sup>14</sup> Momo Kelana, *Konsep-konsep Hukum Kepolisian Indonesia*, PTIK Press, Jakarta, 2007. hlm. 7

hasil proses Indonesiasi dari istilah Belanda "*Politie*".<sup>15</sup>

Istilah "polisi" pada semulanya berasal dari bahasa Yunani "*Politeia*" yang berarti seluruh pemerintahan negara kota. Seperti diketahui diabad sebelum Masehi, Yunani terdiri dari kota-kota yang dinamakan "*Polis*" yang merupakan lingkungan pemukiman penduduk dikelilingi tembok batu yang besar untuk perlindungan. Dalam pemerintahan negara kota termasuk juga urusan - urusan keagamaan seperti penyembahan terhadap dewa -dewa. Setelah timbulnya agama Nasrani maka urusan agama terpisah dari pemerintahan sehingga arti "Polisi" menjadi seluruh pemerintahan negara dikurangi urusan agama.<sup>16</sup>

Lama kelamaan urusan pemerintahan semakin ruwet dan kompleks, lebih -lebih setelah berkembangnya hubungan dengan luar negeri sehingga diferensiasi tugas - tugas pemerintahan tidak bisa dielakkan lagi.

Demikianlah pada abad ke-XVI di Perancis terdapat pembagian fungsi pemerintahan dalam lima bagian yaitu: *Defensi* (pertahanan); *Diplomasi* (hubungan luar negeri); *Finansi* (keuangan); *Justisi* (kehakiman) dan *Polisi* (semua urusan pemerintahan yang tidak termasuk dalam keempat bagian fungsi lainnya.).

Di Jerman kata "*Polizer*" dapat disaksikan dalam kaitan istilah

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 8

*Wohlfahrtspolizei* dan *Wohlfahrtspolizei*".<sup>17</sup> Dalam *Wohlfahrtspolizei* termasuk urusan pemerintahan yang mendekati pengertian pamong praja atau *bestuur*, mengusahakan kesejahteraan, sedangkan *Wohlfahrtspolizei* meliputi urusan ketenteraman, keamanan, ketertiban umum dan penolakan bahaya. Selain itu di Jerman dikenal pula kata "*Plizey*" mengandung arti luas yaitu meliputi keseluruhan pemerintahan negara. Istilah "*Plizey*" Jerman masih ditemukan sampai dengan akhir abad pertengahan yang dipergunakan dalam "*Reichspofizei ordnungen*" sejak tahun 1530 di negara-negara bagian Jerman.<sup>18</sup>

### **Tinjauan Tentang Kepolisian Republik Indonesia**

Menurut Poerwodarminto (1976:766) Kepolisian adalah badan pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum seperti menangkap orang yang melanggar Undang - undang dan sebagainya, sedang menurut Undang-undang Nomor 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indoensia yang memberikan definisi bahwa Kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pendapat di atas dapat ditegaskan bahwa pengertian polisi adalah lembaga dari pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan

---

<sup>17</sup> Babinkum Polri, *Undang-Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia No.2 Tahun 2002*, Mabes Polri, Jakarta, 2002.

<sup>18</sup> Momo, *Ibid*, hlm, 8

ketertiban umum sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.<sup>19</sup>

Sejak ditetapkannya perubahan kedua atas Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000, maka secara konstitusional telah dilakukan perubahan yang menegaskan bahwa rumusan mengenai tugas, fungsi dan wewenang kepolisian dalam kaitannya pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan kelembagaan, Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) disesuaikan dengan peranan masing-masing lembaga tersebut.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia telah didasarkan kepada paradigma baru sehingga diharapkan dapat lebih memantapkan peranan POLRI sebagai bagian integral dari reformasi menyeluruh segenap tatanan kehidupan bangsa dan negara dalam mewujudkan masyarakat madani yang adil, makmur dan beradab berclasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Dengan demikian lahirnya UU nomor 2 Tahun 2002 merupakan jawaban atas tuntutan masyarakat yang mendambakan sosok POLRI yang memiliki dedikasi intelektual, profesional dan memiliki integritas yang dapat diandalkan dan merupakan bukti empiris dari tuntutan akan peranan POLRI yang lebih mandiri dan profesional.

---

<sup>19</sup> Cerryn Nova Madang Putri, *Peran Kepolisian dalam Menekan Tingkat Pelanggaran Lalu Lintas dan Penanggulangannya di Kepolisian Resort Sleman*, Skripsi, FH Unwama, Yogyakarta, 2004.

## **Tugas - tugas Kepolisian**

Kepolisian negara dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak asasi rakyat dan hukum negara. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 pasal 13 yang memberikan penjelasan bahwa tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat
- b. Menegakkan hukum, dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya dalam rangka melaksanakan tugas pokok seperti dimaksud dalam Pasal 13 di atas, Pasal 14 ayat (1) Undang - Undang Nomor 2 tahun 2002 telah merumuskan pula bahwa kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas untuk:<sup>21</sup>

- a. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai dengan kebutuhan.
- b. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas jalan.
- c. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan.
- d. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional.

---

<sup>20</sup> Undang - Undang Nomor 2 tahun 2002, Pasal 13

<sup>21</sup> Undang - Undang Nomor 2 tahun 2002, Pasal 14 ayat (1)

- e. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.
- f. Melaksanakan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk - bentuk pengamanan swakarsa.
- g. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.
- h. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian.
- i. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda masyarakat dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan / atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.
- j. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang.
- k. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian, serta
- l. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang - undangan.

Di dalam merumuskan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia telah diperhatikan kedudukan Polri sebagai alat negara, fungsi Polri, tujuan Polri dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tugas kepolisian. Pola

perumusan tugas-tugas Kepolisian Negara Republik Negara Indonesia dimaksud meliputi :<sup>22</sup>

- a. Melaksanakan fungsi umum baik secara preventif maupun secara represif.
- b. Melaksanakan penyelidikan, penyidikan dan koordinasi serta pengawasan terhadap Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) berdasarkan Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1981 dan peraturan perundang - undangan lainnya.
- c. Membinadan mengawasi pelaksanaan fungsi kepolisian khusus yang diemban oleh alat atau badan pemerintah yang mempunyai kewenangan kepolisian terbatas berdasarkan undang - undang.
- d. Membinan kemampuan dan kekuatan, serta pelaksanaan fungsi penertiban dan penyelamatan masyarakat dalam rangka mengembangkan sistem Kamtibmas yang bersifat swakarsa.
- e. Melaksanakan tugas-tugas lain yang dibebankan oleh peraturan perundang-undangan.

Secara fungsional, POLRI dalam penyelenggaraan fungsi kepolisian juga dibantu oleh kepolisian khusus, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa melalui pengembangan asas subsidiaritas dan asas partisipasi.

### **Fungsi Kepolisian**

Fungsi Kepolisian meliputi dimensi yuridis dan sosilogis, yang pada dasarnya merupakan fungsi penegakan hukum yang melekat pada fungsi pemerintah negara. Adapun fungsi tersebut sebagai berikut:<sup>23</sup>

a. Fungsi kepolisian dalam dimensi yuridis, meliputi:

- 1) Fungsi Kepolisian Umum yaitu fungsi yang dilaksanakan oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai lembaga pemerintah.

---

<sup>22</sup> *Pedoman Administrasi Penanganan Pengaduan Masyarakat*, Mabes Polri, Jakarta, 2004.

<sup>23</sup> Cerryn Nova Madang Putri, *Peran Kepolisian dalam Menekan Tingkat Pelanggaran Lalu Lintas dan Penanggulangannya di Kepolisian Resort Sleman*, Skripsi, FH Unwama, Yogyakarta, 2004.

- 2) Fungsi Kepolisian Khusus yaitu fungsi yang merupakan tugas administrasi khusus sesuai dengan undang - undang yang menjadi dasar hukumnya.
- b. Fungsi dalam dimensi sosiologis yakni berupa rumusan fungsi Kepolisian yang diemban oleh badan - badan yang secara swakarsa dibentuk, tumbuh dan berkembang dalam tata kehidupan masyarakat.

### **Wewenang Kepolisian**

Dalam menjalankan kewenangannya Kepolisian diatur dalam pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, maka Kepolisian Negara Republik Indonesia secara umum berwenang untuk :<sup>24</sup>

- a. Menerima laporan dan / atau pengaduan.
- b. Membantu penyelesaian perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum.
- c. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat.
- d. Mengawasi aliran yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.
- e. Mengelarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administrasi kepolisian.
- f Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dan tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan.
- g. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian
- h. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang.
- i. Mencari keterangan dan barang bukti.

---

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, pasal 15 ayat (1)



- j. Menyelenggarakan Pusat Informasi Kriminal Nasional.
- k. Mengeluarkan surat ijin dan / atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat
- l. Memberikan bantuan pengaman dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain serta kegiatan masyarakat
- m. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara waktu.

Dalam pasal 15 ayat (2) menyebutkan pula bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) sesuai dengan peraturan perundang -undangan lainnya juga berwenang untuk :<sup>25</sup>

- a. Memberikan ijin dan mengawasi kegiatan keramaian umum dan kegiatan masyarakat lainnya.
- b. Menyelenggarakan registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor.
- c. Memberikan Surat ijin pengemudi kendaraan bermotor.
- d. Menerima pemberitahuan tentang kegiatan politik.
- e. Memberikan ijin dan melakukan pengawasan senjata api, bahan peledak dan senjata tajam.
- f. Memberikan ijin operasional dan melakukan pengawasan terhadap, badan usaha di bidang jasa pengamanan
- g. Memberikan petunjuk, mendidik dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengaman swakarsa dalam bidang teknis kepolisian
- h. Melakukan kerja sama dengan kepolisian negara lain dalam menyidik dan

---

<sup>25</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, pasal 15 ayat (2)

memberantas kejahatan internasional

- i. Melakukan pengawasan fungsional kepolisian terhadap orang asing yang berada di wilayah Indonesia dengan koordinasi instansi terkait.
- j. Mewakili Pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi kepolisian internasional.
- k. Melaksanakan kewenangan lain yang termasuk dalam lingkup tugas kepolisian.

Pelaksanaan kewenangan / wewenang POLRI sebagaimana tersebut di atas tidak didasarkan atas kekuasaan belaka, namun segala kewenangan POLRI itu senantiasa bertumpu atas dasar negara hukum, sehingga lingkup wewenang POLRI tersebut dibatasi oleh Lingkungan kuasa hukum berdasarkan :<sup>26</sup>

- a. Lingkungan kuasa soal-soal yang termasuk kompetensi hukum publik.
- b. Lingkungan kuasa orang yang terjangkau oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur hukum acara atau prosedur dilakukannya tindakan kepolisian.
- c. Lingkungan kuasa waktu, yakni lingkup batasan waktu yang diatur dalam ketentuan undang - undang tentang tindakan kepolisian dan ketentuan undang - undang tentang kedaluwarsa masalah tertentu.
- d. Lingkungan kuasa tempat / ruang yakni lingkup berakunya hukum nasional publik dan hukum internasional publik, serta hukum adat di suatu

---

<sup>26</sup> Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri, Mabes Polri, Jakarta, 2008.

daerah/wilayah atau lokasi tertentu.

Perlu ditegaskan kembali bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia tetap senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum dan selalu mengindahkan norma agama, kesopanan, kesusilaan serta menjunjung tinggi hak asasi manusia termasuk didalamnya dalam hal penanganan terhadap terjadinya kecelakaan lalulintas.

Berbagai kewenangan polisi juga bersumber dari Rumusan kewenangan yang diadopsi dari substansi kewenangan yang diatur dalam Pasal 510 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Misalnya juga dari Undang - undang No. 14 Tahun 1992, yang pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi.<sup>27</sup>

Dengan demikian, nampaklah bahwa tugas dan kewenangan kepolisian Republik Indonesia sangat beragam. Di satu sisi, hal ini menunjukkan kepercayaan yang besar terhadap polisi, namun di sisi lain juga menunjukkan beban yang sangat berat bagi polisi.

---

<sup>27</sup> Momo Kelana,. *Konsep-konsep Hukum Kepolisian Indonesia*, PTIK Press, Jakarta, 2007. Lihat juga, *Kitab UndangUndang Hukum Pidana*, Pasal 510. Juga Undang - undang No. 14 Tahun 1992, tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya. Juga, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 44 Tahun 1993 tentang Kendaraan dan Pengemudi

## **E. METODE PENELITIAN**

### **1. Obyek Penelitian**

Penelitian ini mengambil obyeknya adalah Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kepolisian Republik Indonesia Wilayah Kabupaten Sleman Tahun 2009 Menurut UU No. 2 Tahun 2002 Tentang kepolisian

### **2. Tempat atau Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di Kepolisian Wilayah Hukum Kabupaten Sleman Yogyakarta.

### **3. Sumber Data**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, sehingga bahan penelitian yang diperlukan adalah sebagai berikut :

- a. Bahan hukum primer, yang terdiri dari perundang-undangan terkait dengan kepolisian, meliputi: UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia dan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri.
- b. Bahan hukum sekunder, terdiri dari berbagai karya dan pendapat para ahli hukum terkait dengan masalah kepolisian.
- c. Bahan tersier, yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan primer dan sekunder tersebut, yang meliputi kamus dan ensiklopedia yang diperlukan.

#### **4. Cara Memperoleh Data**

Cara memperoleh data dalam penelitian ini dilakukan dengan :

##### **a. Studi Kepustakaan**

Ini dilakukan untuk menelaah bahan-bahan kepustakaan dan dokumentasi yang diperlukan. Studi ini dilakukan untuk seluruh bahan-bahan hukum yang terdokumentasikan.

##### **b. Wawancara**

Wawancara dilakukan jika informasi yang didapat dengan metode di atas dinilai kurang memadai, ataupun memerlukan penjelasan lebih dalam lagi. Wawancara ini dilakukan kepada Kepala Satuan (Kasat) Samapta Kepolisian Negara Republik Indonesia Resor Sleman.

#### **5. Pendekatan**

Penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif, ialah mendekati masalah dengan sudut pandang aturan hukum yang ada seperti undang-undang atau keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh institusi Polri, serta norma-norma yang berlaku, termasuk di dalamnya adalah kode etik kepolisian.

#### **6. Analisa Data**

Setelah terkumpulnya data dari hasil penelitian, data akan diolah dengan menganalisa data dengan menggunakan atau memberikan penafsiran terhadap data, mengenai arti yang terkandung di dalamnya. Tahapan yang dilakukan adalah :

a. Reduksi data

Sebagai tahapan pertama, data yang diperoleh dengan wawancara dan studi dokumentasi ini diringkas dan diramu dalam bentuk yang baku dan ilmiah, agar lebih mudah untuk dilakukan analisis tahap selanjutnya.

b. Organisasi Data

Data yang telah direduksi tadi kemudian diklasifikasikan (diorganisasikan) dalam kelas-kelas sejenis.

c. Pengambilan kesimpulan

Kesimpulan diambil setelah interpretasi bisa dilakukan dengan baik, sehingga diharapkan kesimpulan yang diambil tidak akan melenceng dari arah yang dikehendaki.

## **F. SISTEMATIKA PEMBAHASAN**

Tesis ini terdiri dari lima bab, yang masing-masing bab mencakup berbagai sub bahasan yang secara keseluruhan akan melengkapi pembahasan dari masalah yang diangkat dalam tesis ini. Secara detail masing-masing bab mencakup hal-hal sebagai berikut:

Bab I, yaitu PENDAHULUAN berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan diakhiri dengan sistematika pembahasan dari tesis ini.

Bab II, yaitu TINJAUAN UMUM FUNGSI NEGARA DAN KETERTIBAN MASYARAKAT. Bab ini akan membahas berbagai teori dan pendapat tentang negara. Berikut, fungsi negara dalam berbagai aspek, terutama fungsi negara terkait dengan pewujudan ketertiban masyarakat.

Bab III, yaitu TUGAS DAN FUNGSI KEPOLISIAN MENURUT UNDANG-UNDANG NO.2 TAHUN 2002 TENTANG KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA. Dalam bab ini akan dibahas tentang latar belakang dari lahirnya Undang-undang no 2 tahun 2002 tentang Kepolisian tersebut. Bagaimana kondisu politik ketatanganan dan permasalahan sosial yang mendorong kelahirannya. Kemudian akan dilanjutkan dengan membahas tugas dan tanggung jawab polisi dalam menjaga ketertiban masyarakat.

Bab IV, yaitu, TUGAS DAN FUNGSI KEPOLISIAN DALAM MENJAGA KETERTIBAN MASYARAKAT DI WILAYAH KABUPATEN SLEMAN. Bab ini akan membahas tentang pelaksanaan tugas kepolisian dalam menjaga ketertiban masyarakat di wilayah tersebut. Dilanjutkan dengan berbagai faktor yang mendukung serta faktor yang menghambat dari peran tersebut.

Bab V, yaitu PENUTUP. Bab ini akan mengakhiri tesis ini, yang nantinya akan berisi kesimpulan dari keseluruhan pembahasan tesis ini serta akan dilanjutkan dengan berbagai saran atau rekomendasi yang dapat penulis berikan bagi upaya peningkatan peran kepolisian dalam menjaga ketertiban masyarakat.

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM TENTANG NEGARA, FUNGSI NEGARA**

**DAN KETERTIBAN MASYARAKAT**

**A. Negara Hukum**

Sebelum lebih jauh mendiskusikan berbagai aspek tentang polisi, terlebih dahulu perlu didiskusikan tentang negara hukum. Dalam pembahasan ini maka terlebih dahulu akan didiskusikan tentang konsepsi negara hukum, sebelum nanti pada pembahasan Indonesia sebagai negara hukum.

1. Konsepsi Negara Hukum

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum adanya revolusi 1668 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Sejarah timbulnya pemikiran atau cita negara hukum itu sendiri sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara ataupun ilmu kenegaraan.<sup>12</sup>

Negara hukum mengalami perkembangan sepanjang sejarah sehingga negara hukum memiliki berbagai tipe atau model, yakni : Negara Polisi / *Polizei Staat*, Negara Hukum Liberal, Negara Hukum Formal dan yang terakhir adalah Negara Hukum Materiil.<sup>13</sup> Meski masing-masing model memiliki karakter yang saling berbeda namun pada prinsipnya negara hukum memiliki ciri utama dimana kekuasaan harus berjalan di atas aturan hukum, tidak sewenang-wenang.

Menurut Wiryono Projodikoro, Negara Hukum berarti suatu negara yang didalamnya semua alat-alat perlengkapan dari negara dalam tindakannya terhadap warga

---

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Jogjakarta : UII Press, 2005, Hal. 1

<sup>13</sup> Ibid.



negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak sewenang-wenang melainkan harus memperhatikan peraturan hukum yang berlaku. Demikian juga halnya semua penduduk dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk kepada peraturan hukum yang berlaku.<sup>14</sup>

Secara ringkas juga dapat dikemukakan bahwa esensi Negara Hukum adalah terwujudnya supremasi hukum sebagai salah satu pilar kehidupan masyarakat berbangsa dan bernegara. Bagir Manan dan Kuntana Magnar menegaskan bahwa dalam Negara Hukum mengandung pengertian bahwa kekuasaan itu dibatasi oleh hukum dan sekaligus bahwa hukum adalah *supreme* dibanding dengan alat kekuasaan yang ada.

## 2. Indonesia adalah Negara Hukum

Indonesia adalah Negara hukum ( *rech staat* ) dan bukannya negara kekuasaan ( *the rule of law* ). Hal ini didasarkan pada banyak aturan perundang-undangan yang berlaku, Perubahan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai Indonesia adalah negara hukum diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 1 ayat (3) dengan rumusan ;<sup>15</sup> “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Ayat tersebut mengandung pengertian yang cukup luas dan penting. Ketentuan ini berasal dari Penjelasan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang "diangkat" ke dalam Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (akuntabel).

Masuknya rumusan itu ke dalam Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan salah satu contoh pelaksanaan kesepakatan dasar

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945

dalam melakukan perubahan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni kesepakatan untuk memasukkan hal - hal normatif yang ada di dalam Penjelasan ke dalam pasal-pasal.

Masuknya ketentuan mengenai Indonesia adalah negara hukum (dalam Penjelasan rumusan lengkapnya adalah "negara yang berdasar atas hukum") ke dalam pasal dimaksudkan untuk memperteguh paham bahwa Indonesia adalah negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut <sup>16</sup> paham negara hukum, kita melihat bekerjanya tiga prinsip dasar, yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Dalam penjabaran selanjutnya, pada setiap negara hukum akan terlihat ciri - ciri adanya:<sup>17</sup>

- 1) Jaminan perlindungan hak - hak asasi manusia
- 2) Kekuasaan kehakiman atau peradilan yang merdeka
- 3) Legalitas dalam arti hukum, yaitu bahwa baik Pernerintah / negara maupun warga negara dalam bertindak harus berdasar atas dan melalui hukum

Berdasarkan ketentuan, Pasal 24 negara hukum Indonesia mengenal juga adanya Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai salah satu lingkungan peradilan di samping peradilan umum, peradilan militer dan peradilan agama. Adanya PTUN sering juga diterima sebagai salah satu ciri negara hukum.

Di dalam literatur memang dikenal juga adanya ciri lain sebagai varian di dalam negara hukum, yakni adanya Peradilan Tata Usaha Negara atau Peradilan

---

<sup>17</sup> MPR RI, *Panduan Pemasyarakat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, Sekretariat Jendral MPR RI, Jakarta, edisi 3, 2007.

Administrasi Negara (*Administratief rechtsspraak*). Namun ciri itu tidak selalu ada di negara hukum karena amat bergantung pada tradisi yang melatarbelakanginya. Ciri itu biasanya ada di negara hukum dengan latar belakang tradisi Eropa Kontinental dengan menggunakan istilah *rechtsstaat*. Di dalam *rechtsstaat* pelembagaan peradilan dibedakan dengan adanya peradilan khusus administrasi negara karena pihak yang menjadi subjek hukum berbeda kedudukannya yakni pemerintah / pejabat tata usaha negara melawan warga negara sebagai perseorangan atau badan hukum privat. Namun di negara hukum yang berlatar belakang tradisi Anglo Saxon yang negara hukumnya menggunakan istilah *the rule of law* peradilan khusus tata usaha negara pada umumnya tidak dikenal sebab pandangan dasarnya semua orang (pejabat atau bukan) berkedudukan sama di depan hukum.

Meskipun tidak sepenuhnya menganut paham negara hukum dari Eropa Kontinental, karena warisan sistem hukum Belanda, Indonesia menerima dan melembagakan adanya peradilan tata usaha negara di dalam sistem peradilannya. Sementara itu penggunaan istilah *rechtsstaat* dihapus dari Undang - Undang Dasar kita sejalan dengan peniadaan unsur "Penjelasan" setelah Undang - Undang Dasar negara kita itu dilakukan empat kali perubahan. Istilah resmi yang dipakai sekarang, seperti yang dimuat dalam pasal I ayat (3), adalah "negara hukum" yang bisa menyerap substansi *rechtsstaat* dan *the rule of law* sekaligus. Unsur konsepsi negara hukum yang berasal dari tradisi Anglo Saxon (*the rule of law*) di dalam Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terlihat dari bunyi Pasal 27 ayat (1) yang menrangkan bahwa "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.*"

Konsekuensi ketentuan itu adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk (warga negara dan orang asing) harus berdasarkan dan sesuai

dengan hukum. Ketentuan itu sekaligus dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kesewenang - wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun oleh penduduk.

Paham negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) terkait erat dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi alinea keempat Pembukaan dan ketentuan Pasal 34 Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pelaksanaan paham negara hukum materiil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia. Karena itulah, maka kemudian pembahasan ini akan dilanjutkan dengan pembahasan tentang fungsi negara, karena kedua hal tersebut memang kesatuanyang sulit dipisahkan.

## B. Fungsi Negara

Negara pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Dengan kata lain terdapat sekelompok manusia yang disebut bangsa yang berkesadaran untuk membentuk suatu organisasi dengan tujuan pokok memelihara kepentingan dari sekelompok manusia tersebut.<sup>18</sup>

Dalam Contract Social J.J Rousseau mengemukakan bahwa negara terjadi karena adanya perjanjian masyarakat yang esensi dari perjanjian masyarakat ini adalah menemukan suatu bentuk kesatuan, yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, di samping kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.<sup>19</sup> Hakekatnya terjadi penyerahan kekuasaan/beberapa kekuasaan, bukan kedaulatan dari masyarakat kepada kesatuan itu. Sehingga terbentuklah kemauan umum dan masyarakat yang memiliki kemauan umum.

---

<sup>18</sup> Prof. Mr. R. Kranenburg, dalam T.p., *Fungsi Negara*, dalam <http://www.scribd.com/doc/20460880/Makalah>, akses 12 Juni 2010, 12.00, WIB

<sup>19</sup> *Ibid*, T.p., *Fungsi Negara*. dalam <http://www.scribd.com/doc/20460880/Makalah>, akses 12 Juni 2010, 12.00, WIB

Pada kenyataannya dalam pelaksanaan pemerintahan diserahkan kepada raja atau penguasa, masyarakat hanya sebagai pemegang kedaulatan. Pemerintah dalam melaksanakan kewajibannya harus dapat memahami kehendak masyarakat, artinya kehendak kemauan pemerintah harus sejalan dengan kemauan masyarakat. Penguasa mempunyai kewajiban untuk selalu mengusahakan agar kepentingan masyarakat dapat terpenuhi.

Penyelenggaraan kekuasaan yang baik menurut Plato yang menjadi pemimpin negara haruslah seorang yang dapat menghargai kesusilaan dan berpengetahuan tinggi. Pada akhirnya Plato berpendapat bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik.

Sedangkan murid Plato, yaitu Aristoteles berpendapat bahwa pemegang kekuasaan haruslah orang yang takluk pada hukum, dan harus senantiasa diwarnai oleh penghargaan dan penghormatan terhadap kebebasan, kedewasaan dan kesamaan derajat.

Berdasarkan pendapat tersebut, idealnya pemimpin Negara dan anggota legislatif sebagai wakil rakyat seharusnya orang yang mempunyai latar belakang pendidikan yang baik dan mau menghargai serta menjalankan peraturan hukum. Dengan kata lain, harus berkualitas yang bagus.

Secara umum fungsi negara adalah menyelenggarakan kepentingan bersama dari anggota kelompok yang disebut bangsa atau lebih tepat dikatakan kepentingan umum., tidak peduli dengan bentuk atau sistem pemerintahan yang digunakan oleh Negara yang bersangkutan. Ada beberapa hal yang dapat disampaikan terkait dengan fungsi negara, sebagaimana akan dipaparkan dalam uraian berikut:<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> *Fungsi Negara*, dalam, <http://www.scribd.com/> . Diakses pada 12 Juni 2010.

## 1. Fungsi Reguler (*Regular Function*)

Fungsi yang merupakan syarat mutlak suatu negara, karena tanpa syarat ini secara *de jure* negara tersebut tidak ada. Ada empat fungsi yang termasuk fungsi reguler, yaitu :

- a) Fungsi Politik/Fungsi negara yang klasik. Fungsi ini merupakan kewajiban negara yang timbul setelah lahirnya negara tersebut. Fungsi ini mempunyai dua aspek, yaitu pemeliharaan ketenangan dan ketertiban serta pertahanan dan keamanan
- b) Fungsi Diplomatik. Suatu negara tidak akan hidup secara sempurna tanpa berhubungandengan negara yang lain sehingga perlu menjalin hubungan persahabatan yang bertanggung jawab dan saling menghormati kedaulatan masing-masing.
- c) Fungsi Yuridis. Negara harus dapat menjamin adanya rasa keadilan dalam kehidupan masyarakat dengan mengatur tata bernegara dan tata bermasyarakat. Segala perbuatan yang dilakukan oleh individu, kelompok dan negara harus sesuai dengan kriteria hukum.
- d) Fungsi Administratif. Negara mempunyai kewajiban menata birokrasinya demi terwujudnya tujuan negara dengan bersumber pada aturan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya.

## 2. Fungsi Pembangunan (*Developing Function*)

Pembangunan pada hakekatnya adalah perubahan yang terencana yang dilakukan terus menerus untuk menuju pada suatu perbaikan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sebagai negara yang sedang berkembang, Indonesia melaksanakan fungsi reguler dan fungsi pembangunan secara seimbang. Bahkan fungsi pembangunan terkadang mendapat prioritas yang lebih besar dari fungsi reguler. Namun kedua fungsi ini saling mendukung satu dengan yang lain. Tujuan utama negara yang sedang berkembang adalah perwujudan kesejahteraan masyarakat yang merata.

Tujuan Negara Republik Indonesia tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Tujuan-tujuan tersebut diupayakan perwujudannya melalui pembangunan yang dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan dalam program jangka pendek,

menengah, dan panjang. Fungsi Negara Republik Indonesia sesuai dengan tujuan tersebut sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a) Fungsi pertama adalah tugas keamanan, pertahanan dan ketertiban. Negara berkewajiban mempertahankan apabila ada serangan dari luar maupun rongrongan dari dalam negeri. Termasuk juga perlindungan dan pencegahan pencurian kekayaan baik di darat, laut maupun udara. Akhir-akhir ini pencurian ikan di perairan Indonesia oleh nelayan asing sering terjadi. Kerusuhan antara aparat keamanan dengan masyarakat di berbagai tempat dengan latar belakang yang berbeda juga menunjukkan bahwa perlindungan terhadap kehidupan, hak milik dan hak-hak lainnya belum dijalankan secara optimal. Negara mempunyai kewajiban meningkatkan kualitas pelaksanaan fungsi ini.
- b) Fungsi kedua adalah tugas kesejahteraan. Negara bertugas mewujudkan kesejahteraan masyarakat serta keadilan social bagi seluruh bangsa Indonesia seperti bantuan bencana alam, bantuan kesehatan, upah minimum dan lain-lain.
- c) Fungsi ketiga adalah tugas pendidikan. Negara bertugas untuk penigkatan pendidikan, penerangan umum, peningkatan kebudayaan dan lain-lain yang berhubungan dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia.
- d) Fungsi keempat adalah tugas mewujudkan ketertiban serta kesejahteraan dunia. Negara Indonesia ikut menciptakan kedamaian bagi kehidupan manusia pada umumnya dengan berdasarkan politik bebas aktif.

UUD 1945 telah dapat menciptakan keseimbangan serta keterpaduan antara fungsi reguler dan fungsi pembangunan. Akan tetapi pelaksanaannya belum sepenuhnya dapat mewujudkan apa yang dicita-citakan dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut. Jadi aparat pelaksana pemerintahan yang harus mendapat perhatian yang lebih agar dapat menjalankan fungsi-fungsi tersebut. Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi lebih banyak disebabkan adanya ketidaktaatan aparat/sebagian aparat pemerintah terhadap peraturan yang berlaku. Kesadaran sebagai aparat yang mempunyai tugas melayani dan melindungi masyarakat semakin luntur. Hal ini ditunjukkan dengan adanya penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan untuk kepentingan pribadi seperti korupsi kolusi dan nepotisme. Kepentingan umum ditempatkan setelah kepentingan pribadi/golongan.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Fungsi Negara*, dalam, <http://www.scribd.com/> . Diakses pada 12 Juni 2010.

<sup>22</sup> Berbagai kasus hukum sejak masalah BLBI yang terjadi pasca krisis ekonomi, kasus mafia peradilan, adalah di antara bukti bahwa pelaksanaan UUD 1945 belum dilakukan dengan murni dan konsekuen.

Di samping masalah fungsi sebagaimana dijelaskan di atas, maka untuk menopang fungsi tersebut perlu diperhatikan juga di sini tentang pemerintahan yang baik, serta upaya bagi peningkatannya.

#### 1. Pemerintahan Yang Baik

Setelah berakhirnya rezim Orde Baru dan digantikan gerakan reformasi, sering kali terdengar di berbagai tempat dan acara istilah *Good Governance*. Begitu banyak pengertian istilah ini yang bisa berlainan satu dengan yang lain. Pada makalah ini dikutip definisi Good Governance dari World Bank yaitu suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar efisien, penghindaran salah satu alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Untuk ringkasnya diartikan sebagai pemerintahan yang baik.

Pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang dalam menjalankan roda pemerintahannya berpijak pada prinsip-prinsip *Good Governance*, sebagai berikut :

- a) Partisipasi masyarakat. Semua masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun tidak langsung.
- b) Tegaknya supremasi hukum. Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tidak pandang bulu, termasuk hukum yang berkenaan dengan hak asasi manusia.
- c) Transparansi. Transparansi ini dibangun atas dasar arus informasi yang bebas dan informasi harus mudah diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
- d) Peduli pada *stakeholder*. Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
- e) Berorientasi pada konsensus. Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi masyarakat.
- f) Kesetaraan. Semua masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki dan mempertahankan kesejahteraan mereka.
- g) Efektifitas dan Efisiensi. Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuah hasil sesuai kebutuhan masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.



- h) Akuntabilitas. Para pengambil keputusan di pemerintah, swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan.
- i) Visi Strategis . Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia serta apa yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang. Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari. Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, digariskan kaidah-kaidah yang harus dipatuhi di dalam penyelenggaraan negara, yaitu:<sup>23</sup>

- a) Asas Kepastian Hukum;
- b) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
- c) Asas Kepentingan Umum;
- d) Asas Keterbukaan;
- e) Asas Proporsionalitas;
- f) Asas Profesionalitas; dan
- g) Asas Akuntabilitas.

## 2. Upaya Peningkatan Pemerintahan Yang Baik

Sebagai administrasi negara, pemerintah diberi wewenang baik berdasarkan atribusi, delegasi, ataupun mandat untuk melakukan pembangunan dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan negara. Dalam melaksanakan pembangunan, pemerintah berwenang untuk melakukan pengaturan dan memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Agar tindakan pemerintah dalam menjalankan pembangunan dan melakukan pengaturan serta pelayanan ini berjalan dengan baik maka harus didasarkan pada aturan hukum.

---

<sup>23</sup> Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang. Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari. Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

Hal ini berkaitan erat dengan Hukum Administrasi Negara, yang memiliki fungsi normatif, fungsi instrumental, dan fungsi jaminan. Fungsi normatif yang menyangkut penormaan kekuasaan memerintah berkaitan dengan fungsi instrumental yang menetapkan instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk menggunakan kekuasaan memerintah dan norma pemerintahan dan instrumen pemerintahan yang digunakan harus menjamin perlindungan hukum bagi masyarakat. Fungsi HAN adalah dengan membuat penormaan kekuasaan, mendasarkan pada asas legalitas dan persyaratan, sehingga memberikan jaminan perlindungan baik administrasi Negara maupun masyarakat.

Upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan adalah antara lain dengan mengefektifkan pengawasan baik melalui pengawasan lembaga peradilan, pengawasan dari masyarakat, maupun melalui lembaga ombudsman.

Para ahli merumuskan fungsi negara secara berbeda-beda tergantung pada titik berat perhatian dan latar belakang perumusan tujuan dan fungsi negara tersebut. Selain itu, penafsiran rumusan fungsi negara dipengaruhi oleh pandangan atau ideologi yang dianut oleh negara atau ahli tersebut. Namun demikian, Budiardjo menyatakan bahwa setiap negara, terlepas dari ideologinya, menyelenggarakan beberapa fungsi minimum yang mutlak perlu yaitu:<sup>24</sup>

- a) Melaksanakan penertiban (*law and order*). Untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, maka negara harus melaksanakan penertiban atau bertindak sebagai stabilisator.
- b) Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Bagi negara-negara baru, fungsi ini dianggap sangat penting karena untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran rakyat diperlukan campur tangan dan peran aktif dari negara.
- c) Fungsi Pertahanan, yaitu untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar, sehingga negara harus dilengkapi dengan alat-alat pertahanan.
- d) Menegakkan keadilan, yang dilaksanakan melalui badan-badan pengadilan.

Keempat fungsi tersebut merupakan fungsi minimum, yang berarti fungsi negara tersebut bisa berkembang lebih luas sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai negara.

---

<sup>24</sup> *Fungsi-Fungsi Negara*, dalam, <http://fik-hi.blogspot.com/2009/>. diakses 12 Juni 2010.

Jadi fungsi negara tidak bisa dipisahkan dari tujuan negara karena keduanya saling berkaitan, sehingga para ahli seringkali menggandengkan tujuan dengan fungsi negara. Bagaimana keterkaitan fungsi negara dengan usaha pembelaan negara? Pada dasarnya fungsi-fungsi negara tersebut berkaitan dengan usaha pembelaan negara.

Namun salah satu fungsi negara yang sangat penting bagi jaminan kelangsungan hidup negara adalah fungsi pertahanan negara. Fungsi pertahanan negara tidak bisa dipisahkan dengan pembelaan terhadap negara sebagaimana ditegaskan dalam Undang-undang nomor 3 tahun 2003 bahwa “ setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya bela negara yang diwujudkan dalam penyelenggaraan pertahanan negara” (Pasal 9 ayat 1).<sup>25</sup>

Hal ini mengandung makna bahwa partisipasi warga negara dalam melaksanakan fungsi pertahanan negara merupakan wujud upaya pembelaan negara. Selain fungsi pertahanan, terdapat fungsi lain yang juga sangat penting dalam upaya pembelaan negara yaitu fungsi keamanan (ketertiban) untuk mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat.

Di negara kita untuk melaksanakan fungsi keamanan tersebut dibentuk lembaga yang kita kenal POLRI. Berdasarkan uraian di atas, fungsi negara yang sangat penting untuk memelihara ketertiban dan menjamin kelangsungan hidup atau tetap tegaknya negara adalah fungsi pertahanan dan ketertiban (keamanan). Untuk mewujudkan fungsi pertahanan dan keamanan tersebut selain negara harus memiliki alat-alat pertahanan dan keamanan, juga diperlukan keikutsertaan segenap warga negara untuk membela negara dalam upaya pertahanan dan keamanan negara.

Dengan demikian, keikutsertaan segenap warga negara dalam melaksanakan fungsi pertahanan dan keamanan negara berkaitan dengan upaya membela negara. Fungsi pertahanan dan keamanan negara sangat urgen dalam kehidupan negara dan merupakan

---

<sup>25</sup> Undang-undang nomor 3 tahun 2003, Pasal 9 ayat (1).

prasyarat bagi fungsi-fungsi lainnya, karena negara hanya dapat menjalankan fungsi-fungsi lainnya jika negara mampu mempertahankan diri dari berbagai ancaman baik dari luar maupun dari dalam.

Pentingnya fungsi pertahanan dan keamanan dalam kehidupan negara dapat diibaratkan pada kehidupan pribadi sehari-hari kita. Apakah kalian bisa belajar dengan tenang atau tidur dengan nyenyak apabila tidak mampu menangkal dan mempertahankan diri dari gangguan atau ancaman yang dihadapi? Jadi jika ingin belajar dengan tenang, nyaman dan konsentrasi, maka diperlukan kemampuan untuk menangkal berbagai gangguan dan ancaman yang dihadapi.

Demikian pula dalam organisasi negara, fungsi pertahanan dan keamanan sangat penting karena negara tidak akan dapat mensejahterakan rakyat, meningkatkan kualitas pendidikan, menegakkan keadilan, dan lain-lain jika tidak mampu mempertahankan diri terhadap ancaman baik dari luar maupun dari dalam.

Hal ini mengandung arti bahwa untuk mempertahankan dan mengamankan negara bukan hanya kewajiban TNI dan POLRI, tetapi juga merupakan kewajiban setiap warga negara Indonesia termasuk Kalian sebagai siswa SMP yang sekaligus juga sebagai warga negara Indonesia.

Di samping pembahasan di atas, juga terdapat analisa yang lain terkait dengan fungsi-fungsi negara. Hal ini menarik terutama jika dilihat dari fungsi negara dalam bidang ketertiban dan keamanan.

Pandangan lain tentang fungsi-fungsi negara dikemukakan oleh Charles Merriam (1947) dalam buku *Systematic Politics* yang dikutip Budiardjo, yaitu bahwa negara memiliki lima fungsi : 1) keamanan ekstern, 2) ketertiban intern, 3) fungsi keadilan, 4) kesejahteraan umum; dan 5) kebebasan. Sedangkan Jacobsen dan Lipman (1936) mengklasifikasikan fungsi negara menjadi fungsi essensial, fungsi jasa, dan fungsi

perniagaan. Fungsi esensial (*essential functions*) adalah fungsi yang diperlukan demi kelanjutan negara yang meliputi: 1) pemeliharaan angkatan perang 2) pemeliharaan angkatan kepolisian untuk menindas kejahatan dan penjahat, 3) pemeliharaan pengadilan untuk mengadili pelanggar hukum, 4) mengadakan perhubungan luar negeri, dan 5) mengadakan sistem pemungutan pajak, dan sebagainya. Apa yang akan terjadi jika fungsi-fungsi tersebut tidak dijalankan oleh negara? Apakah orang akan merasa aman dan tentram jika tidak ada polisi, tentara, hakim dan jaksa? Tentu saja keamanan dan ketentraman kita tidak akan terjamin dan terlindungi jika negara tidak menyelenggarakan fungsi-fungsi tersebut. Atas pertimbangan itulah, fungsi-fungsi tersebut tidak diserahkan kepada swasta atau perorangan, tetapi dijalankan/dikendalikan oleh negara.<sup>26</sup>

### C. Ketertiban Masyarakat

Pembicaraan tentang konsep keamanan negara akhir-akhir ini kembali mengemuka, terutama berkaitan dengan gagasan untuk mengganti Undang-Undang No.: 3 tahun 2002 tentang Pertahanan dengan suatu undang-undang baru tentang pertahanan dan keamanan Negara, seyogyanya kita melakukan kaji ulang terhadap, konsep, keamanan (*rethinking security*). Dalam hal ini kita perlu membangun kesepahaman tentang makna yang terkandung dalam rumusan Pasal 30 UUD 1945 yang dikaitkan dengan makna yang tertuang dalam Tap MPR Nomor VI dan VU sebagai suatu kesatuan yang melengkapi yang bersama-sama ditetapkan dalam Sidang Umum MPR tahun 2000:<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Ibid, *Fungsi-Fungesi Negara*. Tanpa halaman.

<sup>27</sup> Polri, *Kajian Konstitusional tentang Peranan Polri dalam Keamanan Negara*, Mabes Polri, Jakarta, 2005.hal. 25

## 1. Pemahaman Konsep Pertahanan dan Keamanan Negara

Ada dua permasalahan yang perlu dikaji dari rumusan Pasal 30 UUD 1945, yaitu frase "usaha pertahanan dan keamanan negara" (Hankamneg) dan ruang lingkup cakupannya. Pertama: apakah Hankamneg merupakan dua fungsi (konsep), yaitu fungsi pertahanan dan fungsi keamanan (negara), atau merupakan satu kesatuan fungsi? Persandingan kata "pertahanan" (upaya atau proses) dan kata "keamanan" (kondisi atau *outcome*) menimbulkan persoalan dari segi semantik bahasa (*semantic confusion*) sehingga tidak mungkin dipandang sebagai dua fungsi. Dengan merujuk Tap MPR no VI, Hankamneg bisa dipandang sebagai dua fungsi tetapi menimbulkan pengertian bahwa pertahanan adalah urusannya TNI dan keamanan urusannya polisi. Dengan mengaitkan Tap MPR no. VI dengan Tap MPR no. VII maka yang dimaksud dengan keamanan yang menjadi tugas Polri hanya menyangkut "Keamanan dan Ketertiban Masyarakat" dalam rangka menjamin "Keamanan Dalam Negeri". Akibatnya timbul pertanyaan siapa yang menjadi aktor keamanan negara? Polri bukan dan TNI pun tidak.<sup>28</sup>

Selanjutnya kalau konsep Hankamneg merupakan dua fungsi maka timbul pertanyaan: fungsi pertahanan itu ditujukan untuk apa? Bukankah untuk menjamin keamanan negara?. Karena itu, "Pertahanan dan Keamanan Negara" merupakan satu kesatuan fungsi, yaitu "pertahanan untuk menjamin Keamanan Negara" dan sudah barang tentu bahwa sebagai suatu *outcome*, keamanan negara tidak hanya dijamin melalui usaha pertahanan. Usaha pertahanan hanya ditujukan terhadap ancaman terhadap keamanan negara yang bersumber dari luar negeri.

Permasalahan kedua: apakah cakupan Bab XII (Pasal 30) juga

---

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm 26.

menyangkut fungsi - fungsi lain selain Hankamneg? Bab XII mencakup tiga hal: (1) Usaha Hankamneg yang dilaksanakan melalui Sishankamrata dengan mengatur hak dan kewajiban warga negara (ayat 2 dan ayat 1); (2) Rumusan tugas dan peran institusi, yaitu TNI (ayat 3) dan Polri (ayat 4); (3) Implementasi yuridis (ayat 5).

Pencakupan ketentuan tentang institusi TNI dan Polri dalam Bab XII melahirkan persoalan apakah tugas dan peran TNI dan Polri hanya merupakan bagian dari usaha Hankamneg (komponen utama Sishankamrata). TNI (militer) bertugas pokok sebagai kekuatan pertahanan untuk berperang (*war operation*), tetapi secara konvensional dan universal juga melaksanakan misi lain selain perang (*military operation other than war*). Sebaliknya, secara konvensional dan universal tugas pokok dan peran Polri (kepolisian) adalah menjaga Keamanan dan Ketertiban Umum (Kamtibum) dan menegakkan hukum (dengan pendekatan melayani dan melindungi). Walau ada aspek-aspek yang terkait dengan keamanan negara, porsi terbesar dari tugas pokok Polri adalah menangani masalahmasalah sosial dalam kehidupan bermasyarakat bangsa Indonesia. Dengan demikian tugas dan peran TNI dan Polri juga menyangkut hal-hal lain yang tidak secara langsung terkait dengan keamanan negara.<sup>29</sup>

## 2. Ruang Lingkup Konsep Keamanan Negara

Semula pengertian keamanan hanya menyangkut keamanan suatu negara, dan acapkali disebut keamanan nasional (*national security*), yang berarti "*primarily as the protection from external invansion, an attitude primarily driven by the war*". Istilah *security* kemudian tidak hanya menyangkut masalah politik (negara) tetapi juga masalah sosial kemasyarakatan, seperti *social* atau *public securityand order*. Istilah *security* juga digunakan dalam dunia (jasa) keuangan bahkan dunia kesehatan (*biosecurity*). Dewasa

---

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm x.

ini konsep "*human security*" atau keamanan manusia menjadi demikian populer. Paling tidak kita bisa mengelompokkan empat kategori keamanan, yaitu: (1) *international security*; (2) *national (state) security*; (3) *public security (and order)*, dan (4) *human security*.<sup>30</sup>

Permasalahannya: apakah konsep keamanan negara mencakup keseluruhan masalah keamanan? Keamanan negara mencakup obyek negara sebagai suatu entitas, yaitu keberadaan, keutuhan dan kedaulatannya, sedangkan keamanan umum menyangkut obyek yang berbeda, yaitu kelangsungan dan ketentraman hidup bersama individu/ kelompok orang yang (pada umumnya) hidup dalam negara. Kelompok orang dalam keamanan negara disebut rakyat (*people*) yang terikat dalam persetambatan politik-, sedangkan kelompok kedua disebut masyarakat (*society/ community*) yang terikat dalam persetambatan social. Karena itu ancaman terhadap keamanan negara belum tentu merupakan ancaman terhadap keamanan umum dan sebaliknya.<sup>31</sup>

Selanjutnya keamanan negara dan keamanan umum juga memiliki domain yang berbeda dengan keamanan manusia, yaitu menyangkut perlindungan atas: (1) Hak-hak dasar individu; (2) hak-hak legal; (3) kebebasan sipil; (4) hak-hak kebutuhan dasar; (5) hak-hak ekonomi; dan (6) hak-hak politik. Perbedaan prinsip keamanan manusia dengan keamanan negara dan keamanan umum terletak pada sumber ancaman. Ancaman terhadap keamanan manusia hamper sebagian besar justru bersumber dari aktor keamanan negara dan keamanan umum. Dibandingkan dengan aktor keamanan umum yang adalah penegak hukum, aktor keamanan negara mempunyai peluang yang lebih besar mengancam perlindungan atas hak-hak tersebut. Telah menjadi catatan sejarah bahwa kepentingan keamanan negara membuka peluang intervensi (baca: represi) atas persoalan kel-ldupan sehari-hari warga masyarakat dan individu.

Negara wajib menjamin kebutuhan keamanan dalam segenap aspek kehidupan dalam

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm xi.

<sup>31</sup> *Ibid*.



negara, termasuk keamanan umum dan keamanan manusia, tetapi tidak berarti bahwa yang dimaksud dengan keamanan negara adalah totalitas dari segenap permasalahan keamanan yang ada dalam suatu negara. Pengaturan untuk menjamin keamanan bidang lain selain keamanan negara dituangkan dalam masing-masing peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, misalnya keamanan umum dalam UU tentang kepolisian, keamanan manusia dalam UU tentang perlindungan hak asasi manusia, keamanan kesehatan dan makanan dalam UU tentang kesehatan, dan lain-lain. Konstitusi RIS dan UUDS 1950 secara tegas membedakan konsep pertahanan negara-dus dalam arti menjamin keamanan negara-dengan konsep keamanan umum.

Berbicara tentang keamanan negara tentu tidak berbicara berbicara tentang gangguan keamanan yang menyangkut interaksi antar warga, apalagi yang menyangkut kepentingan dan hak-hak individual (domain keamanan manusia). Tetapi keamanan negara juga tidak hanya berbicara tentang ancaman invasi militer dari luar negeri. Gerakan separatis bersenjata, yang menimbulkan kerusuhan yang anarki, terorisme internasional dan kejahatan yang dapat mengancam keamanan negara. Namun patut dipertanyakan kalau bentuk - bentuk kejahatan seperti pembajakan, penyelundupan, narkoba, pencurian ikan, penambangan liar dan lain-lain, walau merupakan lintas negara, dikategorikan sebagai bentuk ancaman terhadap keamanan negara karena permasalahannya lebih pada upaya penegakan dan kepastian hukum.

Dari uraian di atas kita akan melihat kaitan antara keamanan negara dan keamanan umum. Pembedaanny bukan didasarkan pada jenis gangguan/ ancaman. Pendekatan yang lebih rasional adalah didasarkan atas eskalasi gangguan. Tetapi hendaknya pembuat kebijakan tidak terburu-buru mengekskalasi suatu isu menjadi isu keamanan negara kecuali telah menghardirkan ancaman nyata terhadap kedaulatan dan keutuhan wilayah kenegaraan.

Peranan Polri, seperti halnya juga setiap institusi dalam setiap sistem sudah barang tentu

harus berkaitan dengan kompetensinya, karena dipandang profesional dalam pelaksanaan tugas- tugas yang diernbankan kepadanya. Dalam kaitan ini maka sebelum membahas peranan Polri sebagai kekuatan utama Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta ( Sishankamrata ), kiranya perlu diuraikan tugas dan peranan. Polri.<sup>32</sup>

Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 merumuskan tugas Polri yaitu sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Pasal 30 ayat (3) merumuskan. tugas TNI yaitu sebagai alat negara yang bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. Dalam sisi ini jelaslah bahwa Polri memiliki beban tugas dibidang keamanan umum, sedangkan. TNI memiliki beban tugas dibidang pertahanan. Disisi yang lain pasal 30 ayat (2) mengamanat-kan TNI dan Polri merupakan kekuatan utama dalam upaya pertahanan dan keamanan negara. Hal ini bermakna bahwa TNI dan Polri memiliki pula lingkup, tugas dibidang pertahanan dan keamanan negara yang penyelenggaraannya perlu diatur dengan undangundang sebagaimana amanat dari pasal 30 ayat (5) UUD 1945.

Ketetapan MPR Nomor VII Tahun 2000 yang notabene ditetapkan bersamaan dengan amandemen kedua Undang - Undang Dasar 1945 oleh lembaga yang sama, juga memperjelas rumusan dimaksud yaitu: Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, pelayanan kepada masyarakat. Dari rumusan pasal 30 UUD 1945 dan Tap MPR nomor VII, jelaslah bahwa Keamanan Negara hanyalah salah satu bidang keamanan yang mencakup upaya untuk menjamin keamanan Negara sebagai suatu entitas yaitu eksistensi, keutuhan dan kedaulatan, adapun keamanan - keamanan lain selain Keamanan Negara mencakup domain yang berbeda walaupun dalam hal - hal atau kondisi. tertentu memiliki keterkaitan dengan keamanan (dan ketertiban) umum. Demikian pula hanya keamanan umum juga memiliki

---

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 26

domain yang berbeda dengan keamanan manusia.

### 3. Pemahaman Konsep Sishankamrata

Sebelum berbicara tentang peranan Polri sebagai kekuatan utama Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta ( Sishankamrata ) terlebih dahulu kita membangun kesepahaman tentang makna yang terkandung dalam konsep Sishankamrata. Hal ini perlu dilakukan untuk mencegah implementasi yang keliru bahkan berakibat fatal karma penempatan Polri yang disejajarkan dengan TNI sebagai kekuatan utama. Jika rumusan ketentuan dalam ayat (2) Pasa130 dipahami secara leksikal akan menimbulkan anggapan bahwa Polri juga dilibatkan dalam pertahanan negara bahkan dalam peperangan.

Seperti halnya pembahasan tentang konsep pertahanan dan Keamanan Negara, setidaknya tidaknya ada dua pengertian yang terkandung dalam konsep Sishankamrata, yaitu: pengertian yang memisahkan dan menyatukan fungsi pertahanan dan fungsi keamanan. pengertian yang pertama berargumen bahwa Sishankamrata mencakup dua subsistem, yaitu: Sistem Pertahanan Rakyat Semesta (Sishankamrata) dan Sistem Keamanan Rakyat Semesta (Siskamrata). Pemahaman ini mengingatkan kita pada konsep sebagaimana pernah diimplementasikan sebelumnya, di mana kekuatan rakyat dibagi dalam tiga kekuatan yaitu disebut Kamra (Keamanan Rakyat), Wanra (Perlawanan Rakyat) dan Linmas (Perlindungan masyarakat). Pembentukan kekuatan seperti itu masih didasarkan pada paradigms lama, di mana rakyat bisa di"perintahkan" untuk menjadi "bala" kekuatan pertahanan dan keamanan semesta.<sup>33</sup>

Konsep "Siskamrata" dalam konteks Sishankamrata tidak dapat disamakan dengan Sistem Keamanan Swakarsa (Siskamswakarsa) atau dengan konsep Perpolisian Masyarakat (*Community Policing*). Konsep yang terakhir ini lebih menekankan bahwa pengelolaan

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm 27.

keamanan dalam suatu komunitas dilakukan dari, oleh dan untuk warga itu sendiri yang difasilitasi oleh polisi. Komponen utama Siskamswakarsa atau Perpolisian Masyarakat adalah "masyarakat" sedangkan komponen utama Siskamrata adalah "rakyat". "Masyarakat" adalah kelompok kehidupan bersama yang didasarkan atas ikatan sosial yang di dalamnya bisa mencakup setiap orang tanpa mempersoalkan status kewarga-negaraan (persetambatan sosial), sedangkan "rakyat" adalah himpunan dari warga negara suatu negara yang bahkan bisa berdomisili di luar wilayah negara (persetambatan politik).<sup>34</sup>

Pengertian yang kedua sejalan dengan pemahaman tentang konsep Hankamneg yang mengandung makna sebagai satu kesatuan usaha. Pemahaman bahwa Sishankamrata merupakan satu kesatuan sistem, yaitu pelibatan segenap komponen bangsa (rakyat semesta) sebagai satu kesatuan sistem pertahanan untuk menjamin keamanan negara. Setidak - tidaknya ada dua paham berkenaan dengan pelibatan komponen bangsa dalam sistem pertahanan, yaitu yang disebut. Yang pertama berkaitan dengan pelibatan seluruh rakyat (semesta) sebagai kekuatan pertahanan, des sebagai "*combatants*". Jika dipahami secara leterlik rumusan ketentuan ayat (1) Pasal 30 yang mengatur hak dan kewajiban setiap warga negara untuk ikut Berta dalam usaha Hankamneg, seolah -olah dikategorikan sebagai "*combatants*" dalam jalan dengan perubahan peradaban dunia yang !makin menjunjung demokrasi/ kebebasan khususnya akuni humaniter dan HAM, paham "rakyat semesta" idah tidak lazim lagi diadopsi. Walau demikian, konsep ang memungkinkan pelibatan segenap komponen angsa secara selektif, fungsional dan proporsional masih iadopsi oleh banyak negara. Dalam hal ini, warga negara !rtentu yang memihki kapabihtas dapat dilibatkan secara roporsional dalam usaha pertahanan (belay negara. ingapura, misaInya, menganut konsep "*total defence*".

---

<sup>34</sup> Batasan tentang bagaimana masyarakat dilibatkan dalam Sishankamrata juga nampak dalam ketentuan tentang Wasmas (Pengawasan Masyarakat). Lihat, Kepolisian Negera Republik Indonesia, *Pedoman Administrasi Penanganan Pengaduan Masyarakat*, Jakarta: Mabes Polri, 2004. Hal. 8

## 2. Peranan Polri Sebagai Kekuatan Utama Sishankamrata<sup>35</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa peran Polri sebagai kekuatan utama Sishankamrata di samping TNI harus dipahami secara kontekstual dengan tugas pokoknya. Dalam konteks tugas pokoknya peranan dimaksud tentu hanya mencakup kegiatan - kegiatan: (1) pembinaan potensi masyarakat; (2) *monitoring* dan deteksi; (3) pencegahan berkembangnya gangguan keamanan umum menjadi gangguan terhadap keamanan negara; (4) penegakan hukum atas kejahatan - kejahatan terhadap keamanan negara, dan (5) kegiatan pemulihan kondisi sosial akibat perang atau gangguan terhadap keamanan negara lainnya. Walaupun demikian harus ditekankan bahwa gambaran tentang peranan tersebut hanya bisa dibedakan secara konseptual, sedangkan dalam prakteknya menyatu dengan pelaksanaan tugas lainnya.

UUD 1945 menetapkan Polri sebagai kekuatan utama. Ini berarti bahwa ada institusi lain yang juga dibebani tugas dan peran masing-masing, termasuk misalnya Badan Intelijen Nasional dan badan-badan Intelijen TNI. Dalam batas-batas yang dipandang perlu kekuatan utama berkewajiban untuk membangun kerjasama yang sebaik-baiknya guna menjamin koordinasi, sinkronisasi dan sinergi dalam pelaksanaan upaya.

Peranan Polri, seperti setiap institusi dalam suatu sistem, harus berkaitan dengan kompetensi profesionalitasnya. Untuk mencegah implementasi yang keliru bahkan berakibat fatal, perlu dibangun kesepahaman tentang makna yang terkandung dalam konsep Sishankamrata. Jika didasarkan pada paradigma lama, di mana rakyat bisa di "perintah" untuk menjadi "bala" kekuatan, kita akan sampai pada pemahaman bahwa Sishankamrata terdiri atas Subsistem Pertahanan Rakyat Semesta (Sishankamrata) dan Subsistem Keamanan Rakyat Semesta (Siskamrata). Siskamrata secara simplistik tidak dapat disamakan dengan Sistem

---

<sup>35</sup> Momo Kelana, *Konsep-Konsep Hukum Kepolisian*, Jakarta: PTIK Press, 2007. Hal. 19-21, Juga: *Ibid*, Polri, *Kajian* .hal. 26-30

Keamanan Swakarsa (Siskamswakarsa) atau Perpolisian Masyarakat (*Community Policing*), yang lebih menekankan pada pengelolaan keamanan dalam suatu komunitas (masyarakat, bukan rakyat) yang dilakukan dari, oleh dan untuk warga itu sendiri yang difasilitasi oleh polisi.

Seiring dengan perubahan peradaban dunia yang semakin menjunjung kebebasan dan didasarkan atas Konvensi Jenewa serta hukum humaniter dan HAM, pelibatan rakyat (semesta) termasuk kepolisian sebagai "*combatants*" seperti dianut dalam konsep lama tidak bisa dipertahankan lagi. Seperti halnya konsep Hankamneg, Sishankamrata harus dipahami sebagai satu kesatuan sistem tentang pelibatan segenap komponen negara secara selektif, fungsional dan proporsional yang disebut Sistem Pertahanan Semesta (*total defence*). Oleh karena itu, peran Polri sebagai kekuatan utama Sishankamrata (di samping TNI) harus dipahami secara kontekstual dengan tugas pokoknya.<sup>36</sup>

Dari diskusi di atas, jelaslah bahwa fungsi negara sangat erat kaitannya dengan konsep ketertiban dan keamanan masyarakat. Sehingga, peran Kepolisian Negara Republik Indonesaiharuslah dipahami dalam konteks fungsi negara dan konsep ketertiban masyarakat tersebut. Di samping itu, hal yang tidak kalah pentingnya adalah pembaruan sistem ketertiban dan keamanan juga harus selalu dilakukan dengan melihat perkembangan masyarakat dalam suatu negara.

---

<sup>36</sup> *Ibid*, Kajian, hlm. 28

**BAB III**  
**TUGAS DAN FUNGSI KEPOLISIAN MENURUT UNDANG-UNDANG NO.2**  
**TAHUN 2002 TENTANG KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA**

**A. Latar Belakang Lahirnya UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian**

Undang-Undang No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah regulasi yang penting bagi Kepolisian Republik Indonesia. Kedudukan sebuah Undang-Undang adalah setingkat dibawah Undang-Undang Dasar, karena itulah keberadaan Kepolisian Republik Indonesia serta peran yang diberikan dalam menjaga stabilitas dan ketertiban nasional sangat ditentukan dengan UU No.2 Tahun 2002 ini.

Atas dasar itulah maka dalam bab ini akan didiskusikan bagaimana latar belakang yang mendorong lahirnya UU No.2 Tahun 2002 tersebut. Hal ini penting karena dengan mengetahui latar belakangnya, maka implementasi dari UU No.2 Tahun 2002 tersebut tidak terlepas dari maksud dan tujuan pokoknya.

Sasaran umum pembangunan nasional masa depan adalah terciptanya kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri dalam tatanan kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara berdasarkan Pancasila, dalam suasana tenteram, sejahtera lahir dan batin serta selaras dalam hubungan antara sesama manusia dengan alam dan lingkungannya, manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa.<sup>1</sup>

Dalam upaya mewujudkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri harus dilaksanakan beberapa kegiatan antara lain pembangunan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, mencakup upaya untuk meningkatkan pelayanan hukum, kesadaran hukum, perlindungan, penegakan hukum serta kepastian hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan nasional yang makin lancar.

Pelaksanaan pembangunan nasional di bidang hukum merupakan kebutuhan yang mendesak apabila dikaitkan dengan reformasi di segala bidang pembangunan nasional saat ini,

---

<sup>1</sup> Babinkum Polri, *Pokok-Pokok Pikiran Rancangan Undang-Undang Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*, 2002. hlm. 5

dan khususnya bagi Polri sangat diperlukan undang - undang yang mengatur seluruh kegiatan Polri sebagai badan kepolisian di Indonesia.

Dalam rangka menetapkan sistem Hukum Nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, maka pembangunan hukum di Indonesia diarahkan untuk dapat menghasilkan produk hukum nasional yang mampu mengatur tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional itu sendiri. Adapun pembangunan hukum nasional pada khususnya harus didukung oleh aparatur hukum yang bersih, berwibawa, penuh pengabdian sadar dan taat hukum mempunyai rasa keadilan sesuai dengan kemanusiaan, profesional, efisien, efektif yang dilengkapi sarana prasarana hukum secara optimal.

Pembentukan hukum diselenggarakan melalui proses secara terpadu dan demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang menghasilkan produk hukum hingga tingkat peraturan pelaksanaan. Oleh karena itu dalam pembentukan hukum perlu diindahkan ketentuan yang memenuhi nilai filosofis yang berintikan rasa keadilan dan kebenaran, nilai sosiologis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku di masyarakat dan nilai yuridis yang sesuai dengan tata nilai budaya yang berlaku serta nilai politis yang menunjukkan keseriusan Pemerintah dalam pembangunan hukum.

Penggantian Undang-Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan bagian dari pembangunan sektor Materi Hukum, oleh karena itu penggantian Undang-Undang Kepolisian disamping sesuai dengan situasi dan kondisi saat ini juga harus dapat berlaku bagi masa mendatang sebagaimana diamanatkan oleh TAP MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, antara lain tentang agenda reformasi di bidang hukum.

Undang-Undang nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia perlu diganti dan disesuaikan dengan tuntutan masa kini maupun mendatang agar mampu mendukung pelaksanaan fungsi, tugas, wewenang, hak dan kewajiban serta tanggung jawab Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Selain berbagai pokok pikiran tersebut, ada aspek-aspek tertentu yang menjadi dasar pertimbangan yang mendorong untuk dilahirkannya UU No. 2 Tahun 2002 tersebut. Berikut beberapa aspek yang dimaksud :<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibid*, Pokok-Pokok Pikiran, hlm. 6-10.



a. Pertimbangan Filosofis

Pancasila sebagai falsafah bangsa dan ideologi Negara merupakan sumber dari segenap nilai - nilai, azas - azas, kaidah - kaidah yang menjadi pedoman dan penuntun bagi pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai alat Negara penegak hukum, pengayom, pelindung dan pembimbing masyarakat serta alat Negara yang bertugas menyelenggarakan keamanan dalam negeri.

Nilai- nilai Pancasila telah dijabarkan ke dalam Tri Brata dan Catur Prasatya yang menjadi pedoman hidup setiap anggota Polri dan Catur Prasatya yang menjadi penuntun bagi pelaksanaan tugas Polri.

Penyusun Undang - undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia akan memberi peluang bagi penguatan nilai - nilai Pancasila, Tri Brata, dan Catur Prasatya dalam suatu rumusan normative sehingga serta lebih menjamin terbentuknya jati diri anggota Polri yang utuh dan paripurna dalam mengemban tanggung jawab profesi sebagai penegak hukum, pengayom, pelindung dan pelayan serta pembimbing masyarakat yang dibutuhkan serta pembangunan bangsa.

b. Pertimbangan Sosiologis

Kehidupan kemasyarakatan yang berkembang pesat akan menimbulkan kesadaran tentang hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta menimbulkan berbagai tuntutan maupun harapan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas - tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dalam perkembangan selanjutnya masyarakat sangat mendambakan sosok Kepolisian Negara Republik Indonesia yang sempurna dalam artian memiliki dedikasi, intelektualitas, profesionalisme dan integritas yang dapat diandalkan.

Untuk memenuhi tuntutan dan harapan masyarakat tersebut, maka perkembangan dan penyempurnaan kepolisian merupakan suatu keharusan untuk mendekatkan jarak, antara tuntutan dan harapan masyarakat disatu pihak dengan kemampuan handal dalam pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia di pihak lain.

Penyusunan Undang – Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang baru merupakan bagian dari upaya perkembangan dan penyempurnaan Kepolisian Negara Republik Indonesia, disamping itu pula merupakan upaya untuk menampung aspirasi dan harapan masyarakat terhadap Polri sehingga diharapkan akan terwujud sosok penampilan

jati diri kepolisian yang dicita – citakan dalam tatanan kehidupan masyarakat Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

c. Pertimbangan Yudiris

Kebutuhan pembentukan Undang – Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia sangat mendesak karena Polri akan melepaskan diri dari ABRI secara total dalam rangka Polri mandiri. Untuk itu UU No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia perlu diganti agar dapat mendukung pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak dan tanggung jawab Kepolisian Negara Republik Indonesia. Disamping itu ada beberapa Undang – Undang yang selama ini berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang Polisi perlu dinyatakan tidak berlaku lagi khususnya bagi Polri. Hal ini sejalan dengan amanat TAP MPR No. VI MPR / 2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri dan TAP MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TN dan Peran Polri.<sup>3</sup>

d. Pertimbangan Perbandingan Hukum Internasional

Segala perubahan tatanan dunia dan bergulirnya demokrasi serta pernyataan universal tentang Hak Azasi Manusia di seluruh dunia, menimbulkan suatu perubahan - perubahan terhadap politik Negara. Pembentukan sistem politik, hukum dan ketatanegaraan untuk merespon dan mengakomodasikan tuntutan - tuntutan tersebut juga dialami oleh Polri sebagai pengembalian fungsi Kepolisian di Republik Indonesia, maka dalam pembentukan Undang - Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak boleh terlepas dari hukum internasional, karena fungsi, tugas dan wewenang Polri berkaitan dengan hal - hal tersebut, serta perlu melihat/ membandingkan dengan kepolisian di Negara lain.

**B. Deskripsi Pokok-Pokok Materi UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia**

1. Fungsi Kepolisian

Fungsi kepolisian dirumuskan dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia sebagai berikut: “Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan Negara

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 9

di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.”<sup>4</sup>

Rumusan Fungsi Kepolisian dalam Pasal 2 tersebut merupakan aktualisasi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 30 ayat ( 4 ) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR/2000 Pasal 6 ayat ( 1 ) tentang peran Kepolisian Negara Republik Indonesia yang memuat substansi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Rumusan disetujui Pansus tanggal 10 September 2001 dengan pembahasan lebih lanjut diserahkan pada Panitia Kerja, dengan catatan diberi penjelesan Pasal bahwa ‘Fungsi Kepolisian’ harus memperhatikan semangat penegakkan HAM, hukum dan keadilan.<sup>5</sup>

Hal ini berarti berbeda dengan padangan yang menyatakan sebaliknya, ialah bahwa Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat serta pembimbing masyarakat demi terjaminnya tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman masyarakat, guna terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat.

Dalam pasal 3 UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia disebutkan:

- “ 1. Pengemban fungsi kepolisian adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh :kepolisian khusus;
- a. penyidik pegawai negeri sipil; dan / atau
  - b. bentuk-bentuk pengamanan swakarsa
- 2 Pengemban fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam ayat ( 1 ) huruf a, b,c, melaksanakan fungsi kepolisian sesuai dengan peraturan peundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.”

Subtansi pasal 3 ayat ( 1 ) dan ( 2 ) mengambil oper substansi Pasal 4 ayat (10) dan (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997. Pasal 3 Undang-undang Kepolisian di atas memuat pokok pikiran tentang subyek yang menyelenggarakan fungsi kepolisian sebagaimana dimaksud dalam pasa 2 dengan istilah “Pengemban Fungsi Kepolisian.” Pengemban Fungsi Kepolisian ditemukan melalui penguraian dimensi fungsi Kepolisian yang terdiri dari dimensi *yuridik*, dan *dimensi sosiologik*. Dalam dimensi yuridik, fungsi Kepolisian terdiri atas Fungsi Kepolisian Umum dan Fungsi Kepolisian Khusus. Fungsi Kepolisian Umum, berkait dengan

---

<sup>4</sup> UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia Pasal (2)

<sup>5</sup> Momo Kelana, *Memahami Undang-Undang Kepolisian, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, Latar Belakang dan Komentar Pasal demi Pasal*, PTIK Press, Jakarta, 2002, hlm. 60

kewenangan kepolisian yang berdasarkan undang-undang dan atau peraturan perundang-undangan meliputi semua lingkungan kuasa hukum yaitu : 1. Lingkungan kuasa soal-soal ( *Zaken gebied* ) yang termasuk kompetensi Hukum Publik; 2. Lingkungan kuasa orang ( *Personen Gebied* ); 3. Lingkungan kuasa tempat ( *Ruimte gebied* ); dan 4. Lingkungan kuasa waktu ( *Tijds gebied* ).<sup>6</sup>

Pengembangan fungsi Kepolisian umum, sesuai undang-undang ini adalah Kepolisian Negara Republik Indonesia sehingga tugas dan wewenangnya dengan sendirinya akan mencakup keempat lingkungan kuasa tersebut di atas. Selain dilihat dari tataran fungsi kepolisian, kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia akan mencakup baik tataran *represif*, *preventif*, dan *preemptif*.

Fungsi Kepolisian Khusus, berkaitan dengan kewenangan Kepolisian yang oleh atau atas kuasa undang-undang secara khusus ditentukan untuk satu lingkungan kuasa. Badan-badan pemerintahan yang oleh atau atas kuasa undang-undang diberi wewenang untuk melaksanakan fungsi kepolisian khusus di bidangnya masing-masing dinamakan alat-alat Kepolisian Khusus.<sup>7</sup>

Kepolisian Khusus, sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya, berada dalam lingkungan instansi tertentu seperti antara lain : Bea Cukai, Imigrasi, Kehutanan, Pengawasan Obat dan Makanan, Patent dan Hak Cipta. Diantara pejabat pengembangan Fungsi Kepolisian Khusus, ada yang diberi kewenangan represif yustisial selaku penyidik dan disebut sebagai penyidik pegawai negeri sipil.

Dalam dimensi sosiologik, fungsi kepolisian terdiri atas pekerjaan-pekerjaan tertentu yang dalam praktek kehidupan masyarakat dirasakan perlunya dan dirasakan manfaatnya, guna mewujudkan keamanan dan ketertiban di lingkungannya sehingga dari waktu ke waktu dilaksanakan atas dasar kesadaran dan kemauan masyarakat sendiri secara swakarsa serta kemudian melembaga dalam tata kehidupan masyarakat.

Fungsi Kepolisian sosiologik dalam masyarakat hukum adat dapat disebutkan antara lain : penguasa adat, dan kepala desa, sedangkan yang tumbuh dan berkembang sesuai kebutuhan masyarakat antara lain, berbagai bentuk satuan pengamanan lingkungan baik lingkungan pemukiman, pendidikan maupun lingkungan kerja.

Setiap Pengembangan Fungsi Kepolisian dalam melaksanakan tugasnya sesuai dasar hukumnya masing-masing bersifat otonom. Dengan demikian hubungan antar pengembangan

---

<sup>6</sup> *Ibid*, Momo, hlm. 61

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 62

Fungsi Kepolisian bersifat fungsional dan saling melengkapi dengan mengembangkan *asas subsidiaritas*.

## 2. Tujuan Kepolisian.

Pasal 4 UU Kepolisian RI menyatakan

“Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, dan pengayoman dan pelayanan masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.”<sup>8</sup>

Pernyataan tentang tujuan Kepolisian di atas sangat penting artinya bagi pembentukan jati diri Kepolisian, karena tujuan akan memberi batasan dan arah tentang apa yang harus dicapai melalui penyelenggaraan Fungsi Kepolisian dalam keseluruhan perjuangan bangsa mencapai tujuan nasional. Kejelasan tujuan Kepolisian akan memberikan pula kejelasan visi dan misi yang diemban sehingga pada gilirannya akan merupakan petunjuk dan pedoman bagi penentuan metoda pelaksanaan tugasnya secara tepat.

Tujuan Negara sebagai perwujudan dari falsafah/ideologi negara selalu menjadi acuan bagi tujuan Kepolisian. Dengan demikian, tiap negara mempunyai tujuan Kepolisian sendiri yang khas dan terkait dengan falsafah/ideologi negara dan tujuan negara yang dapat diketahui dari konstitusi Undang-Undang dasar negara yang bersangkutan.

Dalam mencapai tujuan Kepolisian, falsafah/ideologi negara senantiasa menjiwai dan mewarnai sikap atau perilaku Kepolisian, baik sikap dan perilaku perorangan maupun organisasi Kepolisian sehingga membentuk jati diri Kepolisian yang diwujudkan dalam ajaran atau konsepsi Kepolisian, asas Kepolisian dan kode etik Kepolisian.

Perubahan paradigma ketatanegaraan yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perubahan kedua, Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR Nomor VII/2000 dalam nuansa reformasi, telah berpengaruh pula terhadap nuansa tujuan Kepolisian yang lebih terfokus kepada keamanan dalam negeri.

Dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 yang masih mengacu kepada Undang-undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, Tujuan Kepolisian Negara Republik Indonesia, selain

---

<sup>8</sup> UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia Pasal (4)

terpeliharanya keamanan dalam negeri, juga terselenggaranya fungsi pertahanan keamanan negara dan tercapainya tujuan nasional. Di dalam prakteknya keseluruhannya ditangani oleh Angkatan Bersenjata Republik Indonesia sehingga porsi tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak dapat diidentifikasi secara mandiri.

Rumusan pasal 4 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 mengisyaratkan pula substansi tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia yang senantiasa dalam format dalam negeri. Pasal 4 selain memuat tujuan Kepolisian, juga memuat arahan dan rambu-rambu bagi penyelenggaraan fungsi Kepolisian yaitu “dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia”.

Jadi dalam hal ini, "hak asasi manusia" tidak merupakan tujuan kepolisian tetapi merupakan sesuatu yang harus senantiasa mewarnai dan harus diperhatikan dalam setiap gerak pelaksanaan tugas Kepolisian.<sup>9</sup>

### 3. Peran Kepolisian

Pasal yang paling jelas berbicara tentang peran kepolisian adalah pasal 5, ayat (1) dan (2), yang berbunyi sbb:

- “1 Kepolisian Negara Republik Indonesia 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.
- 2 Kepolisian Negera Republik Indonesia adalah Kepolisian Nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).”<sup>10</sup>

Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) memuat dua pokok pikiran yaitu pertama, pokok pikiran tentang kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara, dan kedua pokok pikiran tentang peran Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Sebagai alat negara, Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan sendirinya harus tunduk pada Hukum Negara, dan setia kepada konstitusi.

Pokok pikiran yang kedua adalah tentang Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam ketatanegaraan yaitu memelihara keamanan dalam negeri. Substansinya mengacu kepada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 30, Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR /2000.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, Momo, hlm. 65.

<sup>10</sup> UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia Pasal (5)

Rumusan peran Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Pasal 5 ayat (1) menjadi acuan dalam perumusan Pasal 13 tentang tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Mengenai yang dimaksud dengan keamanan dalam negeri telah dijelaskan dalam ketentuan umum Undang-undang ini. Ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) merupakan aktualisasi dari ketentuan yang tercantum dalam Ketetapan MPR No VII/MPR/2000, tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pasal 5 ayat (2) memuat pokok pikiran tentang Kepolisian Nasional yang mengandung makna :

- a. Kepolisian Negara Republik Indonesia memiliki lingkungan kuasa tempat (teritoir gebied) meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia.
- b. Kesatuan kewilayahan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polda, Polwil, Polres, Polsek) bukan perangkat pemerintah daerah.

#### 4. Kedudukan Kepolisian

Ketentuan dalam pasal 8 ayat (1) memuat pokok pikiran tentang kedudukan Polri dalam ketatanegaraan dan pemerintahan yang berada dibawah Presiden, baik selaku Kepala Negara, maupun selaku Kepala pemerintahan. Secara lengkap pasal tersebut berbunyi:

- “1 Kepolisian Negara Republik Indonesia berada dibawah Presiden.
- 2 Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung ja kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Makna dari kedudukan tersebut adalah: Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai **perangkat Pemerintah Pusat** dan lingkup wewenangnya meliputi seluruh wilayah Indonesia. Satuan kewilayahan polri merupakan perangkat Kepolisian Negara Republik Indonesia di daerah, dan **bukan perangkat pemerintah daerah**.

Substansi pasal 8 ayat (1) bersumber dari KetetapanMajelis Permusyawaratan Rakyat Nomor VII/MPR /2000, disetujui Panitia Khusus rumusannya sesuai dengan rumusan yang diajukan oleh pemerintah (sesuai RUU).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid*, Momo,hlm. 69.

Ketentuan pasal 8 ayat (2) memuat pokok pikiran tentang pimpinan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan pertanggung jawaban pelaksanaan tugasnya. Walaupun Kapolri bertanggung jawab kepada Presiden tetap ada klausul “sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Dengan demikian Presiden menilai pelaksanaan tugas Kapolri tidak berdasarkan selera dan pendapat Presiden sendiri tetapi harus berdasarkan peraturan Perundang-undangan. Hal ini nampak sebagaimana Pasal 9 yang berbunyi:

- “(1) Kapolri menetapkan, menyelenggarakan dan mengendalikan kebiijakan teknis kepolisian.
- (2) Kapolri memimpin Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab atas :
  - a. penyelenggara kegiatan operasional kepolisian dalam rangka pelaksanaan tugas Kepolisian Republik Indonesia; dan
  - b. penyelenggaraan pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia.”

Melihat bunyi atau ketentuan dalam pasal 9 memuat penegasan tentang Manajemen Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dari rumusan pasal 9 ayat (1) dapat disimak bahwa jabatan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri) adalah jabatan teknis dan bukan jabatan politis, sehingga selain harus memiliki kemampuan manajerial, seorang Kapolri harus memiliki dan menguasai kemampuan teknik profesi Kepolisian. Kemampuan profesi kepolisian diperoleh melalui pendidikan teknis profesi dan keahlian kepolisian serta pengalaman dan penugasan dalam karier kepolisian.

Fungsi manajerial yang melekat pada jabatan Kapolri meliputi menetapkan kebijakan teknis kepolisian, menyelenggarakan kebijakan teknis kepolisian dan mengendalikan kebijakan teknis kepolisian. Dengan demikian cakupannya meliputi *policy* (kebijakan) dan penyelenggaraannya (*administration*).<sup>12</sup>

Ketentuan dalam pasal 9 ayat (2) menegaskan tentang kemandirian Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam keseluruhan aspek manajemen kepolisian yaitu penyelenggaraan kegiatan operasional kepolisian dan penyelenggaraan pembinaan kemampuan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Terkait dengan kedudukan ini, perlu untuk disinggung masalah pndelegasian wewenang. Di sebutkan dalam pasal 10 undang-undang ini:

- (1) *Pimpinan Kepolisian Nega Republik Indonesia di daerah hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2), bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian secara hirarki.*

---

<sup>12</sup> *Ibid*, Momo, hlm. 71.



- (2) *Ketentuan mengenai tanggung jawab secara hirarki sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.*

Ketentuan dalam pasal 10, memuat pokok pikiran tentang sistem pendelegasian wewenang yang dianut oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia yaitu menganut pengertian "desentralisasi jabatan" (*ambtelijke desentralisatie*) yaitu pelimpahan wewenang dari Kapolri kepada para Kepala Satuan Kewilayahan Polri sebagai perangkat Kepolisian Nasional di daerah. Bryant and LG White (1987) menyebut dengan istilah "*desentralisasi administratif*". Pemahaman tentang pengertian desentralisasi yang dianut, sangat relevan dalam hubungan dan kerjasama dengan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam pasal 42 Undang-Undang Kepolisian No. 2 tahun 2002.

Sedangkan ketentuan dalam Pasal 11 merupakan aktualisasi dan penjabaran dari ketentuan dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia pasal 7 ayat (3) mengenai pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 11 dengan jelas menyebutkan:

- “(1) Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.  
(2) Usul Pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diajukan oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat disertai dengan alasannya.  
(3) Persetujuan atau penolakan Dewan Perwakilan rakyat terhadap usul Presiden sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) harus diberikan dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal surat Presiden diterirna oleh Dewan Perwakilan rakyat.  
(4) Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak memberikan jawaban dalam waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.  
(5) Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.  
(6) Calon Kapolri adalah Perwira Tinggi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang masih aktif dengan memperhatikan jenjng keangkatan dan karier.  
(7) Tata cara pengusulan atas pengangkatan dan pemberhentian Kapolri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), (2), dan (6) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.  
(8) Ketentuan mengenai pengangkatan dan pemberhentian dalam jabatan selain yang dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kapolri.”

Dalam proses pembahasan oleh Panitia Khusus terjadi perdebatan tentang pengertian "*dengan persetujuan*". Perdebatan tersebut muncul karena dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000 digunakan dua istilah yang berbeda yaitu: dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri digunakan istilah "*dengan persetujuan*" Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan dalam pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI digunakan istilah "*setelah mendapat persetujuan*" Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam perdebatan tersebut, seorang anggota Pansus dari Fraksi PPP yang

kebetulan terlibat juga dalam penyusunan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000, menjelaskan bahwa kedua istilah tersebut maksudnya sama. Pansus menyetujui untuk sementara tetap sesuai naskah Rancangan Undang-Undang dengan catatan, dalam penjelasan pasal diuraikan mengenai persamaan arti istilah "*dengan persetujuan*" dan "*setelah mendapat persetujuan*" (lihat penjelasan pasal 11 ayat (1)).<sup>13</sup>

Selanjutnya, terkait dengan kedudukan ini ditegaskan juga dalam pasal 12:

- “(1) Jabatan penyidik dan penyidik pembantu adalah jabatan fungsional yang pejabatnya diangkat dengan keputusan Kapolri.
- (2) Jabatan fungsional lainnya di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia ditentukan dengan Keputusan Kapolri.”

Substansi Pasal 12 ayat (1), diadopsi dari undang-undang Nomor 28 tahun 1997. Pasal 12 memuat pokok pikiran tentang "**pemuliaan fungsi penyidikan**". Dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, titik rawan kekuasaan polisi itu terletak pada fungsi pokoknya, di mana fungsi pemelihara keamanan dan ketertiban lebih menonjol daripada fungsi penegakan hukum dan pelayanan masyarakat.<sup>14</sup> Kecenderungan penggiringan Polri menjadi agent of political stabilisation tersebut sesungguhnya berbahaya sebagaimana dialami semasa Orde Baru berkuasa, di mana TNI bersama Polri lebih hadir sebagai alat kekuasaan ketimbang sebagai penegakan hukum yang ujung-ujungnya hanya menguntungkan segelintir elit penguasa saja.

Dalam undang-undang tersebut hubungan Polri dengan departemen lain yang memiliki kewenangan kepolisian antara lain Bea Cukai, Imigrasi, POM, Pajak, dan lembaga-lembaga adat yang mengemban fungsi kepolisian juga kurang diatur secara koordinatif.

Demikian pula pada pasal 8 (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 yang menetapkan posisi Polri langsung di bawah Presiden jelas memberi peluang bagi kemungkinan digunakannya polisi sebagai alat kepentingan politik Presiden atau menjadi kekuatan yang memonopoli penggunaan kekerasan secara politis, bukan secara hukum. Juga pasal 11 (1) yang mengatur pengangkatan dan pemberhentian Kapolri harus lewat persetujuan DPR, hal itu memberi peluang terhadap politisasi Polri dan merangsang Polri untuk ikut-ikutan bermain politik.

Kasus perseteruan Kapolri Jenderal Pol. S. Bimantoro dengan Presiden Abdurrahman Wahid merupakan contoh konkret bagi alasan atas kekawatiran itu. Usaha Gus Dur menerobos

---

<sup>13</sup> *Ibid*, Momo, hlm. 76.

<sup>14</sup> *Kajian Kritis Penerapan Undang-Undang di Bidang Pertahanan dan Keamanan*, Jakarta: Propatria Institute, 2006. Diakses dari [www.propatria.or.id](http://www.propatria.or.id), pada 30 Juni 2010. Hlm. 37.

ketentuan dengan meminta persetujuan DPR untuk mengangkat Komisaris Jenderal Pol. Chaeruddin Ismail sebagai pemangku jabatan Kapolri mendapat perlawanan dari Bimantoro, sekaligus dijadikan senjata oleh DPR untuk mendasari penyelenggaraan sidang istimewa.

Kasus VCD Banjarnegara juga merupakan contoh yang sama, yang mana seorang Kapolwil atas arahan pimpinan Polri (meskipun tidak secara langsung) berkampanye kepada para purnawirawan agar memilih calon Presiden tertentu.

Selain itu kewenangan yang diberikan kepada Polri dalam UU Nomor 2 Tahun 2002 (pasal 15, pasal 16, pasal 17, pasal 18) terkesan memberi kewenangan yang sangat luas dalam menjalankan tugas. Apabila hal itu tidak diimbangi control publik yang kuat, maka kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) sangat besar.

Di berbagai negara demokratis, menjadi prasyarat mutlak adanya suatu *external oversight* untuk mengoreksi, mengarahkan dan mengembangkan kepolisian agar menjadi organisasi yang profesional dan mengabdikan kepada kepentingan publik.

Dalam hal ini, meskipun UU Nomor 2 Tahun 2002 telah menetapkan adanya Komisi Kepolisian Nasional (pasal 37) namun fungsionalisasinya masih terbatas hanya sebagai penasihat Presiden dan sekedar menerima keluhan masyarakat, sedangkan wewenang investigasi terhadap anggota polisi yang melakukan penyimpangan (pelanggaran etika maupun pidana) tidak dimiliki. Apalagi jika personelnya diisi dari kalangan pejabat pemerintah, maka harapan terwujudnya independensi lembaga akan sulit tercapai. Hal ini menunjukkan masih lemahnya sarana kontrol terhadap lembaga kepolisian di Indonesia.

Demikian pula dalam hal pengaturan keanggotaan Polri pada pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) tampak membedakan antara Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Polisi. Pada pasal 38 setelah keluar dari pengorganisasian TNI, polisi dinyatakan sebagai "polisi sipil". Selayaknya keanggotaan pada lembaga penegak hukum lainnya seperti kejaksaan, pengadilan dan lembaga masyarakat sipil, tidak dibedakan antara PNS dengan jaksa, hakim maupun aparat masyarakat. Yang membedakan adalah "kewenangan" yang dilekatkan kepada individu-individu yang memiliki tugas khusus. Seperti penuntut umum, hakim, sipil, dan penyelidik/penyidik jika di lingkungan Polri tidak menganut diskriminasi.

Menghadapi kenyataan tersebut, pemikiran ke depan terhadap UU Nomor 2 Tahun 2002 perlu diselaraskan secara cermat dengan diarahkannya kelembagaan polisi menjadi bagian dari demokratisasi lewat fungsi pokok sebagai penegak hukum dalam rangka melindungi masyarakat. Seperti halnya di setiap negara yang menganut prinsip demokrasi di

mana keberadaan institusi kepolisian terfokus pada mandat publik yaitu pemberantas kejahatan dan pemelihara ketertiban. Di samping itu dihadapkan pada kondisi masyarakat yang berkembang secara dinamis, Polri perlu meningkatkan profesionalitas dan spesialisasi dalam mengemban tugas untuk mengimbangi beban yang terus meningkat. Di sisi lain yang tidak kalah penting, mengingat pada setiap anggota polisi melekat kekuasaan deskrresi dalam menjalankan tugas, apabila hal itu tidak disertai dengan rumusan aturan perilaku yang jelas bagi masing-masing fungsi kepolisian (Intel, Reserse, Samapta, Bimas, Lalu- Lantas) maka pelanggaran etika yang dilakukan polisi akan terus terjadi.

Dalam kaitan masalah tersebut perlu adanya kaji ulang terhadap sistem kepolisian di Indonesia yang sesuai dengan kondisi sosial budaya bangsa. Juga dalam hal manajemen kepolisian agar lebih praktis mengingat beban tugas polisi semakin hari terus meningkat.

Penegakan hukum merupakan salah satu fungsi kepolisian yang paling esensial. Sasaran utama fungsi ini adalah untuk menciptakan rasa aman pada masyarakat yang bisa ditempuh melalui penyelesaian perkara secara tuntas tanpa disertai pernyataan untuk mendapatkan imbalan. Kinerja Polri di bidang ini mencakup dua aspek, yakni :<sup>15</sup> (1) Kinerja dalam menekan kriminalitas; (2) Kinerja dalam memberikan perlindungan kepada masyarakat. Kinerja polisi dalam menekan kejadian kriminalitas antara lain dapat diukur dari keberhasilan dalam menurunkan angka kejahatan. Sedangkan kinerja dalam memberi perlindungan kepada masyarakat dapat dilihat dari berbagai bentuk tindakan, seperti reaksi cepat polisi ketika menerima laporan dari masyarakat; patroli yang dijalankan secara kontinue, kehadiran polisi tepat waktu di tempat-tempat yang dianggap rawan.

## **B. Tugas dan Fungsi Polisi Dalam Ketertiban Masyarakat**

Sasaran umum pembangunan nasional masa depan adalah terciptanya kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri dalam tatanan kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara berdasarkan Pancasila, dalam suasana tenteram, sejahtera lahir dan batin serta selaras dalam hubungan antara sesama manusia dengan aam dan lingkungannya, manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa.

---

<sup>15</sup> Propatria Institute, *Kajian Kritis Penerapan Undang-Undang Di Bidang Pertahanan Dan Keamanan*, 2006, hlm. 37-38. Diakses dari [www.propatria.or.id](http://www.propatria.or.id),

Dalam upaya mewujudkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri harus dilaksanakan beberapa kegiatan antara lain pembangunan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, mencakup upaya untuk meningkatkan pelayanan hukum, kesadaran hukum, perlindungan, penegakan hukum serta kepastian hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur, serta penyelenggaraan pembangunan nasional yang makin lancer.

Pelaksanaan pembangunan nasional di bidang hukum merupakan kebutuhan yang mendeska apabila dikaitkan dengan reformasi di segala bidang pembangunan nasional saat ini, dan khususnya bagi Polri sangat diperlukan undang - undang yang mengatur seluruh kegiatan Polri sebagai badan kepolisian di Indonesia. Oleh karena itu tugas dan tanggung jawab Polri diupayakan sesemikian rupa sehingga mampu menjawab berbagai tantangan yang ada.

### **1. Tanggung Jawab Anggota Polri**

Berdasarkan Pasal 28 D ayat ( 1 ) UUD 1945 dinyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Dengan demikian anggota Polri sebagai warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dengan warganya negara lainnya.

Tindakan setiap anggota Polri di dalam rangka wewenang hukum dapat dibenarkan sedangkan tindakan di luar atau melampui wewenang hukmnya, atau memang tidak mempunyai wewenang hukum untuk bertindak sewenang - wenang dan tidak wajar, harus dipandang sebagai tindakan perseorangan secara pribadi yang harus dipertanggungjawabkan secara hukum, sebagai berikut :<sup>16</sup>

- a. Pertanggung jawaban secara Hukum Disiplin
- b. Pertanggung jawaban secara Hukum Perdaa.
- c. Pertanggung jawaban secara Hukum Tata Usaha Negara.
- d. Pertanggung Jawaban secara Hukum Pidana.

---

<sup>16</sup> *Op.Cit*, Pokok-Pokok Pikiran, hlm. 20

Pertanggungjawaban Polri tersebut di atas, perlu dirumuskan secara jelas untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan sehingga dalam pengertian pertanggungjawaban hukum tersebut harus termuat juga pengertian perlindungan hukum bagi anggota Polri dalam pelaksanaan tugasnya.

## **2. Administrasi dan Pembinaan Personal**

- a. Lembaga Polri sebagai lembaga terbuka, akan menerima setiap warga Negara yang memenuhi persyaratan untuk menjadi anggota Polri, dan selanjutnya akan mengalami pendidikan maupun latihan serta pengembangan dalam rangka pembinaan kekuatan dan penggunaan kekuatan Polri menghadapi tugas-tugas selanjutnya.
- b. Organisasi Polri merupakan bagian dari eksekutif, disamping itu pula menjalankan fungsi yudikatif, sehingga dibutuhkan suatu organisasi berjenjang dan mempunyai suatu rantai komando yang tegas. Oleh karena itu anggota Polri dipersenjatai untuk melaksanakan tugas penegakan hukum dan memelihara keamanan dalam negeri serta mempunyai wewenang kepolisian yang melekat pada organisasi dan pribadi anggota Polri.
- c. Bagi anggota Polri yang melakukan tindak pidana akan diberlakukan ketentuan peradilan umum.<sup>17</sup>

## **3. Pembinaan Profesi dan Sumber Daya**

Pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian yang berkaitan dengan hak dan kewajiban setiap warga negara, memerlukan kemampuan teknis yang diperoleh melalui pendidikan dan latihan serta pengalaman.

Untuk memperkuat profesi dan sumber daya Kepolisian perlu dirumuskan adanya kebijaksanaan teknis Kepolisian yang mengatur dan mengikat seluruh unsur-unsur pengembangan fungsi Kepolisian, baik pengembangan fungsi kepolisian umum (Polri) maupun pengembangan fungsi kepolisian khusus dan pengembangan fungsi kepolisian sosiologis yang tumbuh dan berkembang dalam tata kehidupan masyarakat.

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 22

#### 4. Hubungan dan Kerjasama

##### a. Dalam Negeri

Polri sesuai dengan kedudukannya selaku alat Negara penegak hukum, melaksanakan hubungan - hubungan baik horizontal maupun vertical dan diagonal dengan berbagai badan / instansi / lembaga. Hubungan - hubungan yang dimaksud adalah :

- 1) Selaku alat negara penegak hukum, terutama dalam rangka sistem peradilan pidana terpadu ( *Intergrated Criminal Justice System* ).
- 2) Selaku aparatur negara yang terutama berperan dalam kamdagri melaksanakan hubungan dalam rangka:
  - a) Penyidikan perkara koneksitas.
  - b) Pelaksanaan Bin Kamtibmas bersama - sama dengan instansi lainnya
  - c) Pelaksanaan operasi Kepolisian.
  - d) Pelaksanaan bantuan satuan - satuan TNI bagi pelaksanaan tugas Kepolisian.
  - e) Pelaksanaan bantuan satuan - satuan Polri kepada TNI dalam keadaan darurat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang - undangan.
- 3) Selaku koordinator dan pengawas PPNS dan alat - alat yang mengemban fungsi Kepolisian terbatas.
- 4) Selaku ini kekuatan Kamtibmas dengan instansi Pemerintah dan non Pemerintah dalam rangka penyiagaan kemampuann pembinaan potensi masyarakat untuk menumbuhkan tanggung jawab bersama seluruh masyarkat terhadap kamtibmas.

##### b. Luar Negeri

Berkaitan dengan keikut sertaan melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social serta kecenderungan adanya peningkatan ancaman terhadap ketertiban dunia seperti

kejahatan internasional, sehingga dengan demikian Indonesia ikut serta dalam pemberantasan kejahatan internasional.<sup>18</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, maka pengembangan dan pematapan keanggotaan Polri pada Interpol dan hubungan kerja baik multilateral maupun bilateral dengan berbagai negara semakin perlu dilaksanakan dengan sepanjang yang menyangkut kewenangan Polri. Oleh karena itu mutlak perlu dirumsukan dalam RUU Pengganti tentang Polri yang menjamin kepastin hukum bagi pelaksanaan tugas dan wewenang tersebut.

## 5. Status Kepolisian

### a. Pasca Pemilu 1997<sup>19</sup>

Dalam kurun waktu 1997 - 2002 pasca Pemilu 1997 sampai tanggal 21 Mei 1998 Status Kepolisian masih didominasi oleh keterikatan yang kuat sebagai bagian integral ABRI. Dalam tahun 1997, diundangkan Undang - undang No. 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian yang mengganti Undang - undang Kepolisian No. 13 Tahun 1961. Mengenai Status Kepolisian dan Undang - undang No. 28 Tahun 1997 dapat disimak beberpa pernyataan yaitu :

- 1) Kepolisian Negara Republik Indonesia ( sebagai organ ) adalah unsure Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri ( pasal 5 ayat ( 1 ) ).
- 2) Sebagai fungssi, Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan Negara di bidang penegakan hukum, perlindungan dan pelayanan masyarakat serta pembimbingan masyarakat ( pasal 3 ).
- 3) Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara R.I ( pasal 8 ayat ( 1 ) ), dibantu oleh Menteri Pertahanan dan Keamanan, dan Panglima ABRI ( pasal 8 ayat ( 2 ).
- 4) Selaku penyidik dalam rangka Sistem Peradilan Pidana Terpadu ( Integrated Criminal Justice System ) ( Pasal 14 ayat(1) huruf a.)
- 5) Coordinator dan Pengawas serta Pembina Teknis alat - alat Kepolisian Khusus, PPNS dan bentuk - bentuk pengamanan swakarsa.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, Pokok-Pokok Pikiran, hlm. 24

<sup>19</sup> *Op.Cit*, Momo, hlm. 20



- 6) National Central Bureau Interpol Indonesia mewakili pemerintah Republik Indonesia dalam organisasi Kepolisian Internasional( Pasal 14 ayat (1) huruf k).
- 7) Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan bagian organik dari Departemen Hankam / Mabes ABRI.

Dalam Undang - undang No. 28 Tahun 1997, penjelasan Pasal 5 ayat (1) ditegaskan bahwa, walaupun merupakan unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia bukan militer. Namun pernyataan tersebut tidak membawa pengaruh terhadap status Kepolisian karena masih berlaku pula Undang - undang No. 20 Tahun 1982.

b. Pasca 21 Mei 1998<sup>20</sup>

Setelah pergantian pimpinan nasional pada tanggal 21 Mei 1998, mulai terlihat adanya political will kearah perubahan status Kepolisian, sejalan dengan tuntutan reformasi yang menuntut penghapusan dwi fungsi ABRI serta terpisahnya Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia.

Gejala tersebut dapat disimak dari Pidato Kenegaraan Presiden R.I tanggal 15 Agustus 1998 sebagai berikut :

“ Sejak integrasi Angkatan Bersenjata dalam tahun 1969, bersama dengan Angkatan Perang R. yang berdiri dari TNI Angkatan Darat, TNI Angkatan Laut, TNI Angkatan Udara, Kepolisian R.I telah merupakan bagian dari Angkatan Bersenjata R.I Integrasi ini telah disukung oleh berbagai doktrin dasar dan doktrin operasional yang sesuai.

Namun penyesuaian yang lebih sejalan dengan kebutuhan zaman, menuntut kemampuan dan peran Kepolisian yang lebih nyata dalam proses penegakan hukum dan perlindungan hak - hak asasi manusia. Untuk melaksanakan tugasnya ini dalam suasana reformasi hukum sekarang dan masa datang. Kepolisian R.I harus meningkatkan dan mengembangkan kemampuan profesionalnya yang lebih banyak diwarnai oleh penampilannya sebagai aparata penegak hukum.

Proses perubahan status Kepolisian terus bergulir dan berdasarkan Intruksi Presiden R.I Nomor 2 Tahun 1999 pada tanggal 1 April 1999 dilakukan pemisahan POLRI dari

---

<sup>20</sup> *Ibid*, Momo, hlm. 22

ABRI dan selanjutnya dalam Pidato Presiden R.I tanggal 16 Agustus 1999 ditegaskan sebagai berikut :<sup>21</sup>

“ Dalam rangka penegakan ketertiban umum dan keselamatan masyarakat, pemerintah telah melakukan langkah - langkah mendasar antara lain berupa kebijakan pemisahan POLRI dari ABRI.”

Selanjutnya ditegaskan pula bahwa dengan berpisahanya Polri dari ABRI maka langkah awal yang ditempuh adalah menempatkan sistem penyelenggaraan pembinaan Polri pada Departemen Pertahanan dan Keamanan. Status Kepolisian lainnya yang berkait dengan ketentuan perundang - undangan masih tetap sepanjang belum ada perubahan Undang - undang antara lain:

- 1) Sebagai salah satu fungsi pemerintahan Negara.
- 2) Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara R.I.
- 3) Selaku penyidik dalam rangka criminal justice system.
- 4) Koordinator dan pengawas serta Pembina teknis alat - alat kepolisian khusus, PPNS dan bentuk - bentuk pengamanan swakarsa.
- 5) National Central Bureau Interpol Indonesia.
- 6) Selaku Pengawai Negeri sesuai UU No. 43 Tahun 1999.

Status tersebut dalam proses menuju Polri yang mandiri dan professional.

#### c. Pasca Pemilu 1999<sup>22</sup>

Pasca Pemilu 1999 gaung pemisahan Polri dan TNI menuju Kemandirian Status, semakin santer, sejalan dengan tuntutan ditegakkannya supermasi hukum dan profesionalisme Kepolisian.

Pemisahan Polri dari ABRI berdasarkan Instruksi Presiden No. 2 Tahun 1999 ditegaskan lagi dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 89 Tahun 2000 tentang Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dalam Pasal 2 dinyatakan “Pasal 2 ayat (1) Kepolisian Negara Republik Indonesia berkedudukan langsung dibawah Presiden. Ayat ( 2 ) Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kepala Kepala Kepolisian Republik Indonesia yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Presden”.

---

<sup>21</sup> *Op.Cit*, Momo, hlm. 23

<sup>22</sup> *Op.Cit*, Momo, hlm. 24

*Political will* guna pemantapan status Kepolisian dalam rangka penyelenggaraan Negara dapat disimak pula dalam Ketetapan MPR No. IV / MPR / 1999. Garis - garis Besar Haluan Negara 1999 - 20004 yang dalam arah kebijaksanaan bidang Pertahanan dan Keamanan butir 5 disebutkan :

“Menuntaskan upaya memandirikan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka pemisahan dari Tentara Nasional Indonesia secara bertahap dan berlanjut dengan meningkatkan keprofesionalannya, sebagai alat Negara penegak hukum, pengayom dan pelindung masyarakat selaras dengan perluasan otonomi daerah.”

Sidang Tahunan MPR - RI pada bulan Agustus 2000 telah menghasilkan Ketetapan MPR yang didalamnya memuat tentang Status Kepolisian disamping Perubahan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan tentang lingkup tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Status dan kedudukan Kepolisian Negara R.I ditegaskan kemandirian dan profesionalisme dalam Ketetapan MPR - RI No. VII / MPR /2000 yaitu dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2) yang menegaskan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Pasal 7 ayat (1 ), (2), (3) dan (4 ) mengenai susunan dan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang intinya memuat pokok pikiran :

Ayat ( 1) Kepolisian Nasional.

Ayat (2) Kedudukan POLRI langsung dibawah Presiden.

Ayat (3) Hukum yang berlaku bagi anggota Kepolisian Negara R.I ( tunduk pada kekuasaan peradilan umum).

Status dan kedudukan tersebut tanpa mengurangi status Kepolisian berdasarkan ketentuan Peraturan perundang - undangan lain yaitu :

- i. Sebagai salah satu fungsi pemerintahan Negara.
- ii. Selaku penyidik dalam rangka *criminal justice system*.
- iii. Coordinator dan Pengawas dan Pembina Teknis alat - alat Kepolisian Khusus, PPNS dan bentuk - bentuk pengamanan swakarsa.
- iv. National Central Bureau Indonesia.

d. Pasca Sidang Istimewa MPR - RI 2001

Status dan kedudukan Kepolisian Negara R.I Pasca Sidang Istimewa MPR - RI 2001 masih tetap didasarkan kepada Undang - Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua, Ketetapan MPR- RI No. VI/ MPR /2000, Ketetapan MPR- RI Np. VII / MPR /2000 bahkan telah lebih ditegaskan lagi dalam Undang - Undang Kepolisian Nomor 2 Tahun 2002 yaitu :

- 1) Sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara (Pasal 2).
- 2) Sebagai pengembalian fungsi kepolisian (Pasal 3).
- 3) Sebagai alat Negara (Pasal 5 ).
- 4) Kepolisian Nasional ( Pasal 5 ).
- 5) Polri berada di bawah Presiden ( Pasal 8 ).
- 6) Selaku penyidik dalam rangka *Criminal Justice System* ( Sesuai KUHP ).
- 7) *National Central Bureau Interpol Indonesia*.

Dan status kedudukan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku.

Demikianlah, dalam berbagai situasi politik dan ketatanegaraan yang selalu berubah, tugas dan tanggung jawab Kepolisian Negara Republik Indonesia pun mengalami banyak perubahan, baik menyangkut kedudukan maupun tugas dan tanggung jawabnya. Tentu saja hal tersebut dilakukan dengan mengingat perlunya lembaga ini mengikuti berbagai perkembangan masyarakat dan tantangan yang selalu berubah dari waktu ke waktu.

## BAB IV

### PELAKSANAAN TUGAS DAN FUNGSI KEPOLISIAN DALAM MENJAGA KETERTIBAN MASYARAKAT DI WILAYAH HUKUM KABUPATEN SLEMAN

#### A. Gambaran Umum Wilayah Hukum Kepolisian Resor (Polres) Sleman

Kepolisian Resor Sleman berada di lingkup wilayah Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun gambaran letak geografis maupun gambaran umum kondisi sosial politik Polres Sleman secara ringkas dapat digambarkan sebagai berikut :<sup>1</sup>

##### 1. Batasan Geografi

###### a. Letak Wilayah

Wilayah Hukum Polres Sleman terletak disebelah utara Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan hampir berbentuk segitiga dengan puncaknya di sebelah utara dimana terletak Gunung Merapi yang masih aktif.

###### b. Batas Daerah

###### 1) Bagian Utara

Daerahnya semakin naik kearah utara dari ketinggian 600 M sampai dengan 1 600M daerah terjal dengan jurang.

###### 2) Bagian Timur

Daerahnya bergelombang dengan ketinggian 2 00 M sampai 600 M dari permukaan air laut.

###### 3) Bagian Barat

Daerahnya bergelombang dengan ketinggian 130 M dari permukaan air laut.

###### 4) Bagian Selatan

Merupakan dataran rendah dengan ketinggian 130 M dari Permukaan air laut.

###### 5) Bagian Tenggara

---

<sup>1</sup>Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta, Resor Sleman, *Laporan Bulanan Bulan Desember 2009*, Sleman, 2010, hlm. 3

Merupakan daerah perbukitan dengan ketinggian 145 M dari permukaan air laut dan daerahnya bergelombang

c. Batas Administrasi

- 1) Sebelah Utara : Kab. Magelang dan Kab. Boyolali
- 2) Sebelah Timur : Kab. Klaten
- 3) Sebelah Tenggara : Kab. Gunung Kidul
- 4) Sebelah Selatan : Kodya Yogyakarta dan Kab. Bantul
- 5) Sebelah Barat : Kab. Kulon Progo

d. Luas Daerah

- 1) Luas seluruh wilayah hukum Polres Sleman 574.82 km<sup>2</sup> atau 18,043% dari luas propinsi DIY yang terdiri dari 3 wilayah Pembantu Bupati, 17 Kecamatan, 86 Desa, 122 Dusun, 2881 RW dan 3992 RT.
- 2) Luas tiap bagian daerah Kecamatan meliputi :
  - a) Kecamatan Moyudan : 27,62 Km<sup>2</sup>
  - b) Kecamatan Minggir : 27,27 Km<sup>2</sup>
  - c) Kecamatan Seyegan : 26,63 Km<sup>2</sup>
  - d) Kecamatan Godean : 26,84 Km<sup>2</sup>
  - e) Kecamatan Gamping : 29,25 Km<sup>2</sup>
  - f) Kecamatan Mlati : 28,52 Km<sup>2</sup>
  - g) Kecamatan Depok : 35,35 Km<sup>2</sup>
  - h) Kecamatan Berbah : 22,99 Km<sup>2</sup>
  - i) Kecamatan Prambanan : 41,35 Km<sup>2</sup>
  - j) Kecamatan Kalasan : 15,84 Km<sup>2</sup>
  - k) Kecamatan Ngemplak : 35,71 Km<sup>2</sup>
  - l) Kecamatan Ngaglik : 38,32 Km<sup>2</sup>
  - m) Kecamatan Sleman : 38,32 Km<sup>2</sup>
  - n) Kecamatan Tempel : 32,49 Km<sup>2</sup>

- o) Kecamatan Turi : 43,89 Km<sup>2</sup>
- p) Kecamatan Pakem : 43,84 Km<sup>2</sup>
- q) Kecamatan Cangkringan : 47,99 Km<sup>2</sup>

JUMLAH : 574,99 Km<sup>2</sup>

e. Luas Jenis Lingkungan

- 1) Daerah Perkebunan : Km
- 2) Daerah Pertanian : 30.803 Km
- 3) Daerah Perikanan : 2.297 Km
- 4) Daerah Kehutanan : 2.012 Km
- 5) Daerah Pertambangan : - Km
- 6) Daerah Persawahan : 26.239 Km
- 7) Daerah Tegalan : 6.041 Km
- 8) Daerah Pekarangan : 17.284 Km
- 9) Daerah lain-lain : 6.027 Km

f. Jalan merupakan sub sektor yang mempunyai peran cukup penting dalam rangka menunjang keberhasilan di segala bidang serta sebagai sarana perhubungan antar daerah, adapun jaringan jalan yang ada di wilayah Kabupaten Sleman antara lain :

1) Panjang jalan

- a) Jalan Negara : 61,65 Km
- b) Jalan Propinsi : 139,69 Km
- c) Jalan Kabupaten/ Kodya : 1.085,13 Km
- d) Jalan Desa : 2.764,13 Km

2) Jenis Permukaan Jalan

- a) Jalan Aspal : 1.051,42 Km
- b) Jalan Kerikil : 17,60 Km
- c) Jalan Tanah : 217,45 Km

3) Kondisi jalan

a) Baik	:	505,48 Km
b) Sedang	:	499,79 Km
c) Rusak	:	271,45 Km
d) Rusak berat	:	9,90 Km

4) Kelas Jalan

a) Kelas I	:	201,34 Km
b) Kelas II	:	-
c) Kelas III	:	-
d) Kelas II - A	:	92,20 Km
e) Kelas III - B	:	250,45 Km
f) Kelas II - C	:	380,08 Km
g) Lain-lain	:	362,40 Km

5) Ruas jalan dan Panjang Jalan

a) Arteri Utara - Barat	:	2.466 Km
b) Salam - Sleman	:	7.535 Km
c) Sleman - Yogyakarta	:	7.889 Km
d) Yogyakarta - Prambanan	:	12.016 Km
e) Prambanan - Piyungan	:	10.300 Km
f) Yogyakarta - Kaliurang	:	29.820 Km
g) Janti - Gedong Kuning	:	3.050 Km
h) Tempel - Turi - Pakem	:	13.540 Km
i) Prambanan - Cangkringan- Pakem	:	20.570 Km
j) Yogyakarta - Pulowatu	:	11.000 Km
k) Kalngon - Tempel	:	22.480 Km



## 2. Demografi

Kondisi demografis wilayah hukum Polres Sleman dapat digambarkan secara singkat sebagai berikut:

a) Jumlah Penduduk Kab. Sleman 1.096.972 jiwa dengan perincian:

1) Laki- laki : 549.908 Jiwa

2) Perempuan : 547.064 Jiwa

b) Wilayah Kabupaten Sleman terdapat banyak Perguruan Tinggi, dimana banyak Mahasiswa dari luar daerah dan bahkan dari luar negeri, yang datang untuk belajar dan sementara menetap di Kabupaten Sleman sehingga mempunyai penduduk yang heterogen baik suku, agama dan ras. Hal- ini merupakan kerawanan tersendiri yang perlu selalu diantisipasi, namun demikian hingga saat ini selalu hidup rukun berdampingan antara satu dengan lainnya.

c) Sumber Daya Alam

Luas Wilayah, Hutan rakyat, Hutan Negara di Kabupaten Sleman:

a. Luas wilayah : 57.482 HA

b. Hutan Rakyat : 3.450 HA

c. Hutan Wisata : -

d. Hutan Lindung : -

e. Hutan Cagar Alam : 10.400 HA

f. Taman Nasional Gunung Merapi : 1.728.9060 HA

## 3. Ideologi, Politik, Ekonomi dan Hankam

Kondisi Ideologi, Politik, Ekonomi dan Hankam dari wilayah hukum Polres Sleman adalah sebagai berikut.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Ibid, hlm. 7

a. Ideologi

- 1) Pancasila sebagai Ideologi Bangsa Indonesia tetap tidak tergoyahkan sebagai Pandangan Hidup Masyarakat Kab. Sleman dan sampai bulan Desember 2009 ini tidak ada Ideologi yang timbul di wilayah Kab. Sleman.
- 2) Walau telah muncul banyak Partai Baru namun Partai-partai yang ada di wilayah Sleman masih berideologi Pancasila dan tak tergoyahkan oleh ideologi lain.

b. Politik

Sejalan dengan perubahan jaman dimana pada orde masyarakat dijamin kebebasannya untuk menyampaikan pendapat dan tuntutan adanya transparansi dalam penyelenggaraan pemerintah maka masyarakat semakin kritis terhadap kebijaksanaan yang dikeluarkan pemerintah selain itu kegiatan Politik praktis Mahasiswa didalam maupun di luar kampus semakin marak, kondisi demikian sering dimanfaatkan oleh pihak kelompok tertentu untuk mencapai kepentingan kelompoknya. Pada bulan Desember situasi politik di Sleman dalam keadaan aman dan terkendali/ kondusif. Dalam pengamatan Binamitra Res Sleman tidak terjadi kegiatan positif yang dapat membahayakan wilayah Sleman, namun demikian kewaspadaan akan perubahan politik dan kegiatan politik yang sewaktu-waktu terjadi tetap diwaspadai oleh karena adanya Munas Partai PDI P dan partai Golkar.

c. Ekonomi

Stabilitas Nasional yang semakin kondusif tampaknya akan menggairahkan perekonomian sektor pariwisata yang menjadi andalan pendapatan Kabupaten Sleman sudah mulai bangkit kembali, sektor Pariwisata ini merupakan motor penggerak bagi dunia usaha lainnya baik usaha yang kecil maupun menengah keatas, namun demikian masyarakat Kabupaten Sleman yang sebagian besar hidup dari sektor pertanian belum mampu mengangkat kehidupan para petani pada tingkat yang layak. Di kabupaten Sleman Pertumbuhan Ekonomi dari tahun ketahun berkembang semakin pesat, ini ditandai dengan

semakin banyaknya Usaha-usaha Swasta dan Investasi ekonomi diwilayah Sleman dengan perincian :

1) Bengkel roda dua dan roda empat	: 156
2) Supermarket / Dept Store/ Swalayan	: 64
3) Wartel	: 23
4) Pelabuhan Udara	: 1
5) Stasiun Kereta Api	: 3
6) Sub Terminal	: 6
7) Pangkalan Taxi	: 4
8) Bank Pemerintah Swasta	: 130
9) Toko Emas	: 35
10) Show room	: 95
11) SPBU	: 33
12) Pasar Pemkab Sleman	: 33
13) Pondok wisata	: 132
14) Penginapan	: 24
15) Hotel Melati	: 74
16) Hotel Berbintang	: 13
17) Perumahan perumnas	: 161
18) Biro Perjalanan Wisata	: 43
19) Restoran	: 20
20) Rumah makan dan Catering	: 225
21) Gudang Industri	: 33
22) Perusahaan besar	: 39

d. Sosial Budaya

Permasalahan sosial yang mungkin timbul masih diwamai oleh sikap fanatisme sempit yang dimiliki oleh masyarakat sehingga sudah menjurus ke masalah SARA, yang apabila tidak diwaspadai dapat meningkat menjadi kerusuhan dan pada gilirannya dapat menimbulkan keresahan masyarakat berupa rasa takut dan cemas serta berpengaruh terhadap kewibawaan aparat pemerintah karena tidak tuntasnya dalam penyelesaian pokok permasalahan. Masalah-masalah sosial budaya yang dapat menimbulkan kerawanan dan perlu mendapatkan perhatian, khususnya kerawanan Narkoba / Napza dimana Kabupaten Sleman merupakan sentra kampus yang dapat berdampak turunnya kepercayaan orang tua menyekolahkan kuliah anaknya di DIY.

Masalah sosial budaya yang dapat mengganggu stabilitas Kamtibmas:

- 1) Urbanisasi dari desa ke kota semakin meningkat
- 2) Meningkatnya jumlah angka pengangguran
- 3) Permasalahan tanah, karena harga tanah meningkat dengan cepat.
- 4) Masalah agama dan aliran kepercayaan
- 5) Meningkatnya wisatawan manca negara.

5. Hankam

- 1) TNI / POLRI
  - a) Kodim 0732 Sleman
  - b) Koramil ( 17 Koramil )
  - c) Yonif 403 Kentungan
  - d) Ki Kav Demakijo
  - e) TNI AU dan AAU
  - f) Polda DIY
  - g) Polres Sleman
  - h) Polsek (19 Polsek )

- i) Pol Pos( 2), Pol Pos Kaliurang dan Pol Pos Sendangadi Mlati

Adalah Merupakan kekuatan yang ada di wilayah hukum Polres Sleman, untuk persatuan dan kesatuan baik intern maupun ekstern.

## 2) Kekuatan Lintas Sektoral

- a) Pemda Tk. II Sleman
- b) Kodim 0732 Sleman dan Jajarannya
- c) Departemen dan Instansi terkait.

Wilayah Polres Sleman dimana terdapat kasus Curanmor yang menonjol adalah Polsek Depok Barat, Depok Timur, Polsek Bulak sumur dan Polsek Ngaglik. Binamitra dengan Mengedepankan Peran Babinkamtiramas berusaha menekan seminim mungkin angka kriminalitas dengan meningkatkan peran poskamling dalam Pam swakarsa .di lingkungannya masing-masing. disamping itu Bag Binamitra bekerjasama dengan Instansi-Instansi terkait memberikan penyuluhan dan Bimbingan kepada anak putus Sekolah, residivis dan lainnya yang berpotensi menjadi pelaku-pelaku kriminalitas.

## **B. Kebijakan Polres Sleman dalam Menjaga Ketertiban Masyarakat di Wilayah Hukum**

Mendasarkan pada visi,misi dan arah kebijakan Kapolda Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut,visi,misi dan kebijakan strategis Polres Sleman :

### **a. Visi dan Misi**

Visi Polres Sleman:

"Terwujudnya Postur Polri Yang Jujur, Disiplin, Komunikatif, Cinta Kasih Dan Selalu Bersyukur Sebagai Pelindung, Pengayom, Dan Pelayan Masyarakat Yang Terpercaya Dalam

## Memelihara Kamtibmas Dan Menegakkan Hukum Di Wilayah Hukum Polres Sleman"<sup>3</sup>

Sedangkan Misi dari Polres Sleman adalah sebagai berikut:

- 1). Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan secara mudah, tanggap atau responsif, dan tidak diskriminatif agar masyarakat bebas dari segala bentuk gangguan fisik dan psikis.
- 2). Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat sepanjang waktu di seluruh wilayah hukum Polres Sleman, serta memfasilitasi keikutsertaan masyarakat dalam memelihara Kamtibmas dengan mengembangkan *community Policing*.
- 3). Memelihara keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas untuk menjamin keselamatan dan kelancaran arus orang dan barang.
- 4). Menegakkan hukum secara proporsional, obyektif, transparan dan akuntabel untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan.
- 5). Mengelola secara profesional, transparan, akuntabel, dan modern seluruh sumber daya Polres Sleman guna mendukung operasional tugas polisi melalui pendekatan kejujuran, disiplin, komunikasi, cinta kasih, dan selalu bersyukur.

Dengan berdasarkan pada visi dan misi tersebut di atas maka kemudian disusunlah Kebijakan Strategis Polres Sleman Tahun 2005 - 2009. Secara singkat, kebijakan strategis yang dimaksud adalah sebagaimana disebut di bawah ini:

- 1). Menyederhanakan prosedur pelayanan Polri kepada masyarakat seluas-luasnya dan sepanjang waktu.
- 2). Mempermudah pelayanan dukungan bagi personel Polri dalam melaksanakan tugas pelayanan kepada masyarakat.
- 3). Peningkatan kualitas dan kuantitas personel baik melalui rekrutmen pendidikan, pembentukan maupun pengembangan guna memperoleh hasil didik yang diharapkan

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan AkpSukar, Samapta Polres Sleman, Maret 2010. Lihat juga Untung S Radjab, Dr, Drs, SH. Brigjen. Pol. *Penjabaran Kebijakan Kapolda D.I. Yogyakarta di Bidang Operasional*, Polda D.I. Yogyakarta, 2008, hlm. 5-6

serta pelatihan melekat untuk 1/3 kekuatan.

- 4). Mengadakan, menggunakan dan memelihara sarana transportasi, peralatan komunikasi termasuk Teknologi Informasi dan peralatan khusus Polri sesuai kemampuan.
- 5). Meningkatkan pembangunan dengan prioritas Polsek dan Pospol termasuk melengkapi sarana dan prasarananya sesuai perkembangan daerah.
- 6). Memperkuat dan meningkatkan kemampuan intelijen keamanan Polri dalam menggunakan sumber-sumber primer dan jaringan informasi untuk pencegahan gangguan keamanan.
- 7). Menyelenggarakan Operasi Kepolisian Kewilayahan dan tingkat Pusat secara selektif berdasarkan pertimbangan situasi keamanan.
- 8). Penanggulangan kejahatan konvensional, kejahatan transnasional, kejahatan terhadap kekayaan negara termasuk korupsi dan kejahatan yang berimplikasi kontinjensi.
- 9). Pengamanan terhadap tamu-tamu VIP dan VVIP yang sering berkunjung ke wilayah Polres Sleman serta pengamanan ditempat-tempat obyek vital dan tempat-tempat kegiatan masyarakat lainnya yang bertaraf nasional maupun internasional, dimana setiap ada kunjungan tamu VIP, VVIP dibarengi dengan Demo oleh Mahasiswa.
- 10). Mengembangkan pelayanan masyarakat melalui Community Policing.
- 11). Meningkatkan pelaksanaan pengawasan dengan menindaklanjuti setiap permasalahan serta terjaminnya akses publik dan akuntabilitas.
- 12). Melanjutkan kerjasama dengan Pemda dan Instansi terkait.

Dengan mengacu kepada arahan yang diperoleh dari Arah Kebijakan Kapolri Strategi 2005 2009, maka Pelaksanaan Tugas Kepolisian dalam Menjaga Ketertiban Masyarakat di Wilayah Hukum Polres Sleman dapat disebutkan sebagai berikut :<sup>4</sup>

- 1). Membangun kebutuhan dan kekuatan penanggulangan kejahatan Trans Nasional, kejahatan Konvensional, kejahatan terhadap kekayaan negara dan kejahatan yang berimplikasi kontijensi.
  - 2). Membangun kekuatan anti teror dan anti anarkis.
  - 3). Membangun kekuatan Polres sebagai KOD (Kesatuan Organisasi Daerah) dan Polsek sebagai ujung tombak pelayanan Kepolisian terdepan dalam rangka membangun kemitraan dan kebersamaan dengan masyarakat dan memberikan pelayanan Kepolisian.
  - 4). Membangun dan menumbuhkan kekuatan keamanan di perbatasan propinsi.
  - 5). Membangun dan menumbuhkan kekuatan di masyarakat perairan.
  - 6). Meningkatkan keamanan untuk mendukung pembangunan wilayah tertinggal.
  - 7). Mengembangkan kerjasama luar negeri dan lintas Departemen.
  - 8). Meningkatkan kecepatan dan koordinasi pemberian bantuan kepada masyarakat terutama korban bencana alam.
  - 9). Meningkatkan volume kehadiran polisi di tengah masyarakat.
  - 10). Membangun kekuatan kemampuan pengamanan VIP dan pengamanan obyek vital
- Secara singkat, penjabaran dari strategi di atas adalah nampak dalam bagan di bawah ini: <sup>5</sup>

---

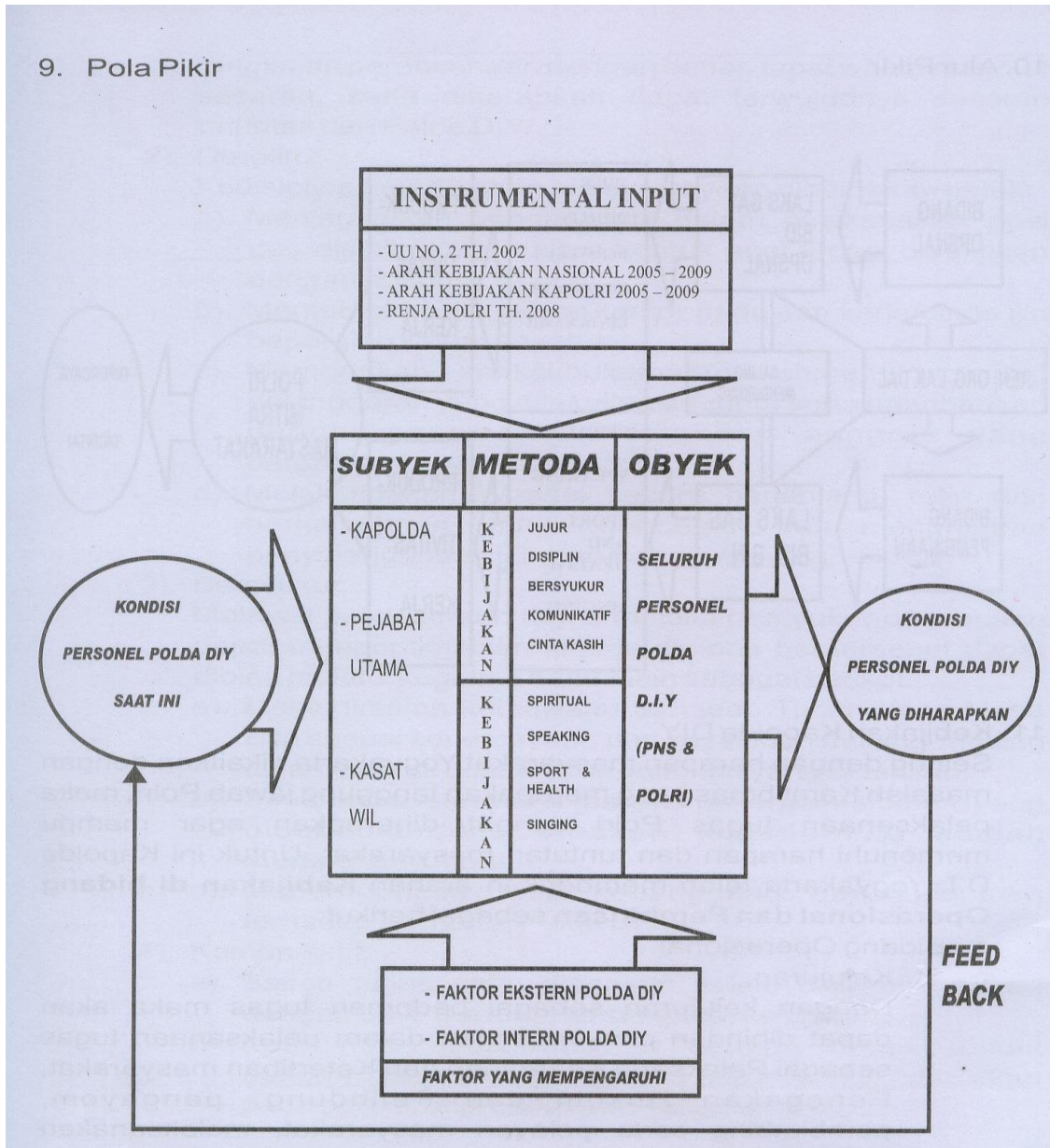
<sup>4</sup> Wawancara dengan Acp Drs. Yulianto, Samapta Polres Sleman , Maret 2010

<sup>5</sup> Untung S ,*Penjabaran*, Ibid, hlm. 7-8. Wawancara dengan Acp Drs. Yulianto, Samapta Polres Sleman, Maret 2010.

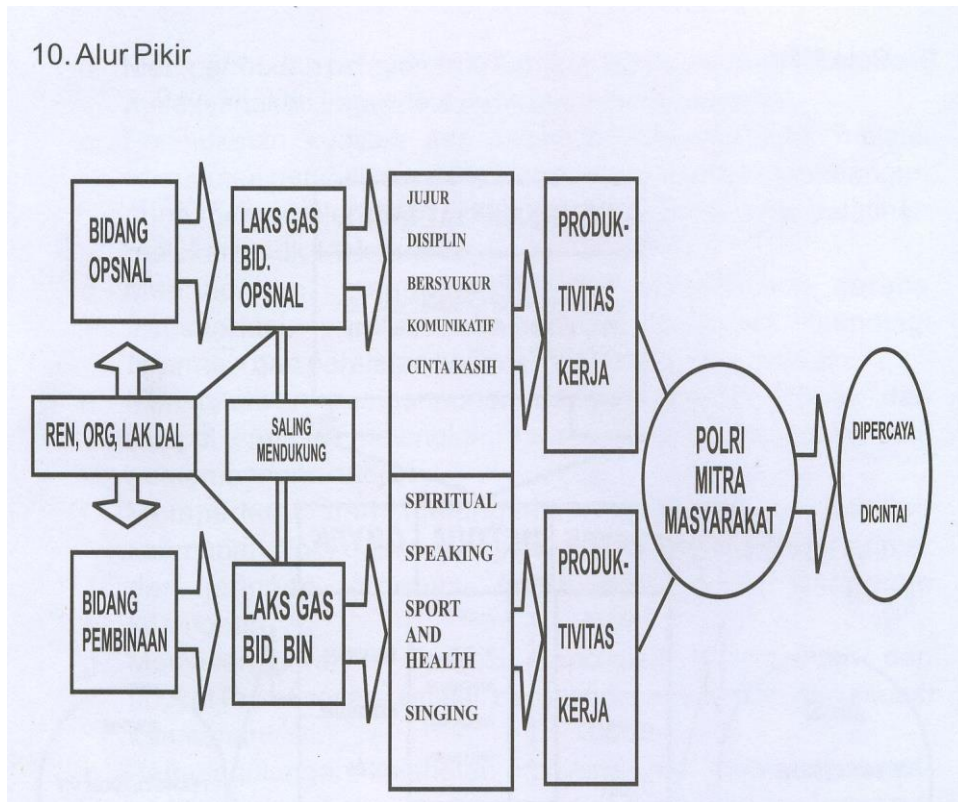


## Bagan I: Penjabaran Pola Strategi

### 9. Pola Pikir



## Bagan II: Penjabaran Alur Strategi



Dari visi, misi dan kebijakan strategis yang diuraikandi atas, maka kemudian akan dibahas tentang inti permasalahan dalam bab ini, ialah pelaksanaan tugas Polri dalam menjaga ketertiban masyarakat di wilayah hukum Polres Sleman.

### C. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kepolisian dalam Menjaga Ketertiban Masyarakat di Wilayah Hukum Polres Sleman

Pelaksanaan tugas kepolisian dalam menjaga ketertiban masyarakat di wilayah hukum Polres Sleman pada prinsipnya terdiri dari serangkaian proses penatausahaan pengaduan masyarakat, proses pembuktian.

Setiap pengaduan masyarakat yang diterima, perlu dilakukan penatausahaan oleh

unit kerja pada instansi masing-masing dengan tahapan sebagai berikut :<sup>6</sup>

a. Pencatatan

Pencatatan dilakukan sesuai dengan prosedur penatausahaan / pengadministrasian yang berlaku di lingkungan masing - masing instansi, dengan cara manual atau penggunaan sistem aplikasi komputer disesuaikan dengan prasarana yang dimiliki.

Hal-hal yang perlu dicatat pada proses pencatatan pengaduan masyarakat :

1). Data surat pengaduan, meliputi:

- Nomor agenda
- Tanggal agenda
- Tanggal surat pengaduan
- Kategori surat
- Perihal

2). Identitas pelapor, meliputi :

- Nama
- A l a m a t Kabupaten/Kota Propinsi
- Pekerjaan
- Kategori Pelapor

3). Identitas terlapor, meliputi :

- N a m a
- NIP/NRP
- Alamat
- Jabatan

---

<sup>6</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, *Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat*, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Jakarta, 2003, hlm. 8-13. Wawancara dengan Akp Drs. Yulianto, Samapta Polres Sleman, Maret 2010.

- Instansi Terlapor
- Kategori Instansi

4). Lokasi kasus, meliputi :

- Kabupaten/Kota - Propinsi
- Negara

#### b. Penelaahan

Pengaduan yang telah dicatat kemudian ditelaah dan dikelompokkan berdasarkan kode jenis masalah, sebagai berikut :

- 1) Penyalahgunaan wewenang
- 2) Pelayanan masyarakat
- 3) Korupsi/pungli
- 4) Kepegawaian/ketenagakerjaan
- 5) Pertanahan/perumahan
- 6) Hukum/peradilan dan HAM
- 7) Kewaspadaan Nasional
- 8) Tatalaksana pemerintahan/birokrasi
- 9) Lingkungan hidup, dan
- 10) Lain-lain.

Langkah-langkah penelaahan materi pengaduan masyarakat setidaknya meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- 1) Merumuskan inti masalah yang diadukan;
- 2) Menghubungkan materi pengaduan dengan peraturan yang relevant;

- 3) Memeriksa dokumen dan/atau informasi yang pernah ada dalam kaitannya dengan materi pengaduan yang baru diterima;
- 4) Merumuskan rencana penanganan atau langkah-langkah yang diperlukan, seperti : klarifikasi, konfirmasi, penelitian atau pemeriksaan, investigasi untuk membuktikan kebenaran materi pengaduan;

Hasil penelaahan pengaduan masyarakat tersebut, dikelompokkan dalam 2 (dua) kategori, yaitu :

1) Berkadar Pengawasan

- a) Pengaduan masyarakat yang berkadar pengawasan dengan identitas pelapor jelas harus segera dilakukan penelitian / pemeriksaan untuk membuktikan kebenaran informasinya;
- b) Pengaduan masyarakat yang berkadar pengawasan tetapi tidak jelas identitas pelapornya, tidak harus segera dilakukan pembuktian kebenarannya tetapi digunakan sebagai bahan masukan bagi bahan penelitian oleh instansi yang berwenang;
- c) Pengaduan masyarakat yang berkadar pengawasan tetapi permasalahannya yang sama, sedang atau telah dilakukan penelitian/pemeriksaan, dijadikan tambahan informasi bagi proses pembuktian.

2) Tidak Berkadar Pengawasan

Pengaduan yang tidak berkadar pengawasan, dapat dijadikan bahan informasi atau untuk bahan pengambilan keputusan/ kebijakan sesuai dengan materi yang dilaporkan.

Pengaduan masyarakat yang identitas pelapor tidak jelas dan atau tidak ada data yang layak serta menunjang informasi yang diadukan dan atau pengaduan yang berupa keinginan pelapor yang secara normatif tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku dan pemerintah tidak mungkin memenuhinya, tidak perlu dilakukan penanganan lebih lanjut (deponir) tetapi cukup dicatat sebagai bahan

dokumentasi/arsip.

### c. Penyaluran

Dalam usaha pemberdayaan partisipasi masyarakat khususnya di bidang pengawasan dan intensifikasi penanganan pengaduan masyarakat, diharapkan agar setiap instansi dan unit pelayanan masyarakat mempunyai tromol pos dan petugas khusus, untuk menangan secara administratif atas setiap pengaduan masyarakat, baik yang diterima langsung dari masyarakat, maupun yang disalurkan dari instansi lainnya. Oleh karena itu, tugas - tugas penyelesaian pengaduan masyarakat diproses berdasarkan jenjang/hirarki kewenangan serta tanggung jawab, dengan mempertimbangkan muatan masalah serta obyek terlapornya, yaitu :

- 1) Apabila permasalahan yang disampaikan mengenai penyimpangan atau pelanggaran oleh oknum aparat pemerintah/negara berupa dugaan terjadinya : penyalahgunaan wewenang, indiscipliner termasuk sikap arogansi aparat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, korupsi, kolusi, nepotisme, pemborosan/manipulasi keuangan negara dan atau sumber daya lainnya serta tindakan menyimpang lainnya yang dapat merugikan masyarakat dan negara, maka penyalurannya ditujukan kepada Aparat Pengawasan Fungsional instansi terlapor agar dapat segera ditangani dengan tembusan kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan pimpinan instansi/ unit kerja instansi terkait untuk mendapatkan perhatian.
- 2). Apabila permasalahan yang disampaikan mengenai penyimpangan atau pelanggaran dalam pelaksanaan kebijaksanaan dibidang kepegawaian, kelembagaan, ketatalaksanaan organisasi dan akuntabilitas aparat, maka penyalurannya ditujukan kepada pimpinan instansi terlapor dengan tembusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan pimpinan instansi terkait.
- 3). Apabila obyek terlapor bukan aparat pemerintah/negara dan permasalahan yang disampaikan

menyangkut manipulasi, korupsi, stabilitas keamanan, dan tindakan sejenis yang dapat mengakibatkan kerugian negara maupun menimbulkan keresahan kepada masyarakat dan atau membahayakan negara, maka penyalurannya ditujukan kepada pimpinan instansi teknis terkait, dengan tembusan kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Misalnya : masalah PHK karyawan yang sewenang-wenang oleh pimpinan perusahaan tertentu, masalahnya diteruskan ke Direktur Jenderal Pengawasan dan Perlindungan Tenaga Kerja Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, masalah pengrusakan hutan oleh perusahaan pemegang HPH, masalahnya diteruskan ke Direktur Jenderal Perlindungan Hutan, dan Konservasi Alam Departemen Kehutanan; masalah KKN antara penguasa dan pengusaha yang dapat menjurus pada tindakan sewenang-wenang kepada warga masyarakat yang dapat menimbulkan gejolak sosial atau instabilitas politik dan keamanan, masalahnya disampaikan ke Gubernur atau Sekretaris Menko POLKAM, dan lain-lain; masalah pengembangan suatu ajaran, aliran\_kepercayaan sesat, karena tidak sesuai dengan ajaran agama dan nilai-nilai kemanusiaan yang beradab, yang dapat menimbulkan kemarahan masyarakat, masalahnya disampaikan ke Kepala Kejaksaan Tinggi setempat dan tembusan ke Kejaksaan Agung.

- 4) Apabila terjadi kesalahan tujuan penyaluran dan atau lampiran surat penyaluran yang tidak sesuai, maka instansi penerimanya wajib segera mengembalikan keseluruhan berkas penyaluran kepada instansi yang menyalurkan / mengirimkannya agar dapat dilakukan langkah perbaikan sebagaimana mestinya.

#### d. Pengarsipan

Penataan dokumen atau pengarsipan yang baik dimaksudkan untuk mempermudah dan mempercepat pencarian kembali dokumen pengaduan masyarakat bila sewaktu -sewaktu diperlukan. Penyimpanan dokumen diatur berdasarkan klasifikasi jenis masalah, instansi/unit kerja terlapor serta urutan waktu pengaduan yang penyimpanannya disesuaikan dengan sarana dan

prasarana yang ada serta berdasarkan prosedur pengarsipan yang berlaku.

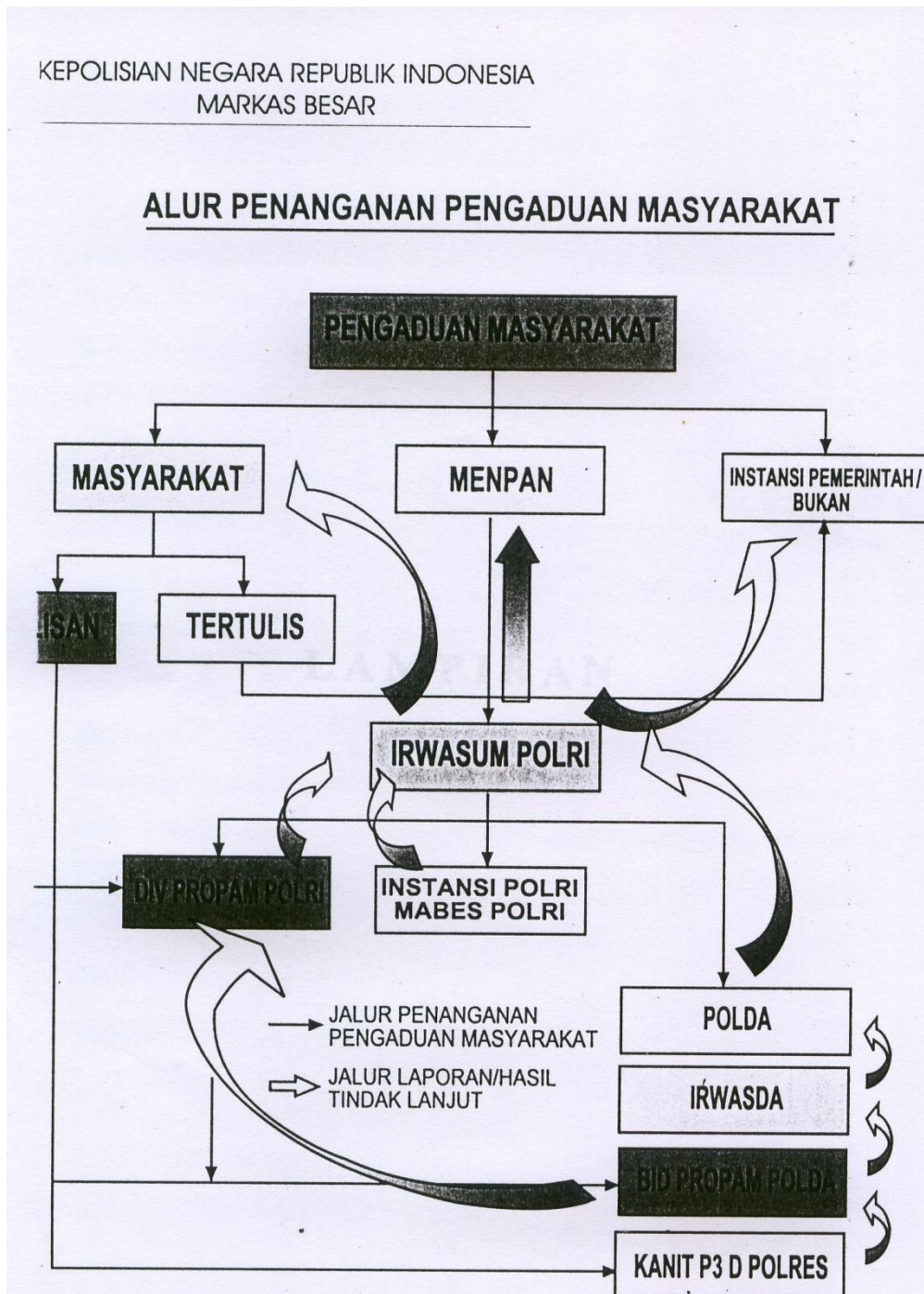
Secara jelas, proses dan prosedur pegaduan dapat dilihat pada bagan berikut ini:<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Wawancara dengan AkpSukar, Samapta Polres Sleman, Maret 2010. Juga, *Pedoman Administrasi Penanganan Pengaduan Masyarakat*, Mabes Polri, Jakarta, 2004, hlm. 71



### Bagan III: Alur Penanganan Pengaduan Masyarakat



#### D. Proses Pembuktian Pengaduan Masyarakat

Pengaduan masyarakat yang telah dicatat, ditelaah dan diklasifikasi menurut masalah serta dikelompokkan menurut kategori berkadar pengawasan dan tidak berkadar pengawasan.

Langkah selanjutnya adalah mencari bukti mengenai kebenaran pengaduan masyarakat.<sup>8</sup>

Proses pembuktian pengaduan masyarakat yang berkeadilan pengawasan dilakukan melalui kegiatan-kegiatan, sebagai berikut:

#### 1. Konfirmasi dan Klarifikasi

- a. Konfirmasi, yaitu proses kegiatan untuk mendapatkan penegasan keberadaan terlapor yang teridentifikasi, perorangan, kelompok maupun institusional apabila mungkin termasuk masalah yang dilaporkan.

Tahap – tahap kegiatan konfirmasi dapat dilakukan sebagai berikut :

- 1). Mengidentifikasi terlapor;
- 2). Melakukan komunikasi kepada pimpinan instansi terlapor;
- 3). Mencari informasi tambahan dari sumber lain atas permasalahan yang diadukan;
- 4). Mengumpulkan bukti – bukti awal sebagai bahan pendukung.

Hasil dari konfirmasi pengaduan masyarakat berupa kesimpulan tentang keyakinan mengenai kenyataan keberadaan oknum yang teridentifikasi dalam pengaduan masyarakat, dan kesimpulan tentang perlu atau tidaknya dilakukan pemeriksaan atau investigasi yang lebih mendalam atas permasalahan yang diadukan.

Apabila kesimpulan hasil konfirmasi atas permasalahan menyatakan tidak perlu dilakukan pemeriksaan atau investigasi, maka instansi penerima pengaduan melaporkan hasil konfirmasi kepada sumber pengaduan dan pihak-pihak terkait.

---

<sup>8</sup> *Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat*, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Jakarta, 2003, hlm. 14-16.

Klarifikasi, yaitu proses penjernihan atau kegiatan yang berupa memberikan penjelasan mengenai permasalahan yang diadukan pada proporsi yang sebenarnya kepada sumber pengaduan dan instansi terkait.

Tahap-tahap kegiatan klarifikasi dapat dilakukan sebagai berikut :

- 1) Pengecekan permasalahan yang diadukan kepada sumber-sumber yang dapat dipertanggungjawabkan berkaitan dengan permasalahan yang diadukan;
- 2) Perumusan kondisi yang senyatanya terjadi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 3) Penjelasan dapat dilakukan melalui surat dinas, surat kabar atau media massa lainnya.

## 2. Penelitian/Pemeriksaan

Surat-surat pengaduan setelah melalui tahapan penelaahan dan konfirmasi dapat dilanjutkan dengan kegiatan penelitian/pemeriksaan untuk memperoleh bukti-bukti yang cukup, kompeten, relevan dan berguna.

Kegiatan penelitian/pemeriksaan ini mengacu kepada sistem, prosedur dan ketentuan serta arah dan kebijaksanaan intensifikasi penanganan pengaduan masyarakat pada setiap instansi penerima pengaduan untuk memperoleh bukti fisik, bukti dokumenter, bukti lisan, bukti perhitungan, bukti dari spesialis/ahli atau bukti-bukti lainnya mengenai kebenaran permasalahan. Tahap-tahap proses pembuktian setidaknya mencakup kegiatan sebagai berikut :

*Pertama*, penelitian/pemeriksaan dilakukan dengan cermat, cepat, mudah serta hasil yang dapat dipertanggungjawabkan, yaitu dengan cara:

- a. Menyusun/menentukan Tim Pemeriksa yang berkompeten;
- b. Menyusun Program Kerja Pemeriksaan (PKP);

- c. Menentukan metode pemeriksaan;
- d. Menentukan waktu/lokasi yang diperlukan,-
- e. Menentukan pejabat-pejabat yang perlu diminta keterangan;
- f. Merumuskan hasil penelitian/pemeriksaan

*Kedua*, hasil penelitian/pemeriksaan pengaduan masyarakat segera disampaikan oleh

Tim Pemeriksa kepada :

- a. Pimpinan instansi terlapor;
- b. Pimpinan instansi penerima pengaduan;
- c. Kementerian PAN/Tromol Pos 5000

*Ketiga*, terhadap pengaduan masyarakat yang dinilai penting, strategis, berdampak nasional dan lintas proses, Tim Pemeriksa terdiri dari APIP instansi terkait. *Keempat*, memberikan perlindungan hukum dan perlakuan yang wajar kepada pelapor dan terlapor.

### 3. Pelaporan Hasil Penelitian/Pemeriksaan

- a. Laporan hasil penanganan pengaduan masyarakat wajib dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau tim yang ditunjuk melakukan konfirmasi dan klarifikasi, penelitian/pemeriksaan terhadap terlapor sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan ditujukan kepada pimpinan instansi atau pejabat pengawasan internal yang berwenang di masing-masing instansi yang bersangkutan dengan tembusan pimpinan instansi terkait.
- b. Laporan hasil pemeriksaan disusun secara sistematis, singkat, jelas dan dapat dipertanggungjawabkan serta memuat kesimpulan dan hash konfirmasi dan klatifikasi, pemeriksaan/penelitian dengan data pendukung serta saran tin' dak lanjut.

- c. Secara berkala (setiap triwulan) APIP pusat dan daerah wajib melaporkan perkembangan penanganan pengaduan masyarakat yang telah disalurkan kepada pimpinan instansi masing-masing. Pengaduan masyarakat yang disalurkan melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara/Tromol Pos 5000, laporannya juga disampaikan kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dengan menggunakan contoh Lampiran

#### 4. Tindak Lanjut Hasil Penelitian/Pemeriksaan <sup>9</sup>

*Pertama*, terhadap pelapor, yakni: pertama,

- a. Apabila hasil pemeriksaan pengaduan dari pelapor tidak terbukti kebenarannya, maka pimpinan instansi atau pejabat yang diberi wewenang, menyampaikan informasi tersebut kepada pelapor.
- b. Apabila hasil pemeriksaan terbukti kebenarannya, maka pimpinan instansi atau pejabat yang diberi wewenang menyampaikan Surat ucapan terima kasih kepada pelapor;
- c. Selama pengaduan masih dalam proses penanganan, pimpinan instansi atau pejabat yang berwenang berkewajiban melindungi pelapor.

*Kedua*, terhadap Terlapor, yakni:

- a. Apabila hasil pemeriksaan terlapor mengandung kebenaran, maka pimpinan instansi atau pejabat yang diberi wewenang segera mengembalikan nama baik terlapor,
- b. Apabila hasil pemeriksaan mengandung kebenaran, maka pimpinan instansi atau pejabat yang diberi wewenang segera mengambil tindakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

---

<sup>9</sup> *Pedoman Administrasi Penanganan Pengaduan Masyarakat*, Mabes Polri, Jakarta, 2004, hlm. 48-52. Wawancara dengan AkpSukar, Samapta Polres Sleman, Maret 2010

Laporan hasil penanganan pengaduan masyarakat agar segera ditindaklanjuti sesuai dengan proses dan prosedur yang berlaku, antara lain :

- a. Tindakan administratif sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang bertaku;
- b. Tindakan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi;
- c. Tindakan gugatan perdata;
- d. Tindakan pengaduan perbuatan pidana;
- e. Tindakan penyempurnaan manajemen instansi yang bersangkutan.

#### 5. Pemanfaatan Hasil Penanganan Pengaduan Masyarakat

Setiap pimpinan instansi pemerintah dapat memanfaatkan hasil tindak lanjut pengawasan penanganan pengaduan masyarakat. Di antara beberapa hal yang dapat disebut adalah, *pertama*, menumbuhkembangkan partisipasi masyarakat dalam membangun kontrol sosial yang sehat, sekaligus mencegah timbulnya kemungkinan tindakan anarkis dan main hakim sendiri oleh masyarakat. *Kedua*, Sebagai salah satu tolok ukur (barometer) untuk mengukur dan mengetahui kepercayaan masyarakat terhadap kinerja aparatur pemerintah. *Ketiga*, membangun citra aparatur pemerintah yang etis, bermoral, professional, transparan, bertanggung jawab dan jiwa korsa aparatur pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. *Keempat*, Memperbaiki kelemahan-kelemahan dalam pengorganisasian, metode kerja dan ketatalaksanaan birokrasi pemerintah, khususnya bidang pelayanan masyarakat dan pencegahan praktek KKN. *Kelima*, Membangun kepekaan dan mengefektifkan fungsi manajerial terutama dalam memperbaiki perumusan kebijakan, perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan laporan pertanggungjawaban di semua jenjang birokrasi pemerintah; *Keenam*, Mengefektifkan pelaksanaan pengawasan fungsional dan pengawasan melekat; *Ketujuh*, Menegakkan hukum dan keadilan secara tertib, proporsional dan demokratis.

#### 6. Pemantauan dan Koordinasi Penanganan Pengaduan Masyarakat

Pemantauan Dalam rangka mengefektifkan pemantauan tindak lanjut penanganan

pengaduan masyarakat dapat dilakukan baik secara langsung maupun tidaklangsung. Secara langsung, melalui Pemutakhiran data, Rapat-rapat koordinasi teknis, serta Kunjungan ke lapangan/instansi yang menangani. Sedangkan secara tidak langsung, meliputi melalui komunikasi elektronik, melalui surat menyurat.

Dalam mengefektifkan penanganan pengaduan masyarakat dapat dilakukan koordinasi secara internal dan eksternal. Koordinasi internal adalah antar pejabat/unit kerja di lingkungan instansi masing-masing serta, antar pejabat/unit kerja yang menangani pengaduan masyarakat dengan pejabat/unit kerja lain di lingkungan instansi tertentu.

Sedangkan koordinasi eksternal Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP), adalah Antar pejabat APIP, Antar pejabat APIP dengan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Antar pejabat APIP dengan aparat penegak hukum, Antar pejabat APIP dengan masyarakat dan organisasi kemasyarakatan

Pimpinan instansi dan atau unit kerja yang menolak pemeriksaan oleh aparat pengawasan fungsional yang berwenang dan atau tidak menindaklanjuti rekomendasi laporan hasil pemeriksaan atas pengaduan masyarakat sebagaimana mestinya dan atau melindungi aparatur yang melanggar aturan dikenakan sanksi administrasi dan atau sanksi lain sesuai peraturan penindang-undangan yang berlaku.

7. Pembinaan Kemitraan dengan masyarakat juga merupakan salah satu yang mendukung tugas pelayanan masyarakat. Kegiatan ini dibawah Biro Pembinaan Kemitraan (Robinamitra)<sup>10</sup> yang bertugas; *pertama*, Robinamitra adalah unsur pembantu pimpinan dan pelaksana staf pada Polda yang berada dibawah Kapolda. *Kedua*, Robinamitra bertugas membina dan dalam batasw kewenangan menyelenggarakan bimbingan masyarakat dan pembinaan kemitraan dalam lingkungan Polda. Robinamitra terdiri dari :

---

<sup>10</sup> <http://www.jogja.polri.go.id/index.php?menu=pembinaan&sub=robinamitra>, download 5 Februari 2011, 21.00 WIB.

- a. Bagian pembinaan dan ketertiban penyuluhan disingkat **Bagbintibluh**  
Bertugas menyiapkan dan merumuskan kebijakan Kapolda dalam bidang penyelenggaraan manajemen bimbingan masyarakat yang meliputi pembinaan ketertiban masyarakat dan bimbingan masyarakat/penyuluhan masyarakat oleh satuan-satuan fungsi tingkat Polda dan Polres termasuk pemberdayaan personel dan potensi masyarakat dalam rangka terjalinnya hubungan Polri masyarakat yang kondusif.
- b. Bagian Pembinaan Keamanan Swakarsa disingkat **Bagbinkamsa**  
Bertugas menyelenggarakan manajemen bimbingan masyarakat yang meliputi pembinaan satuan-satuan pengaman dan keamanan lingkungan masyarakat dalam rangka pengaman swakarsa termasuk pelayanan perijinan dan pengawasan jasa keamanan.
- c. Bagian Pembinaan Kerjasama disingkat **Bagbinkerma**  
Bertugas menyelenggarakan kerjasama dengan instansi pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam konteks otonomi daerah dan pembinaan teknis koordinasi dan pengawasan kepolisian khusus serta koordinasi dengan pimpinan instansi penyidik pegawai negeri sipil termasuk kerjasama dengan organisasi/lembaga/tokoh sosial kemasyarakatan.

Biro Binamitra Polda DIY melaksanakan tugas-tugas dan peran yang ebersifat preemtif dan preventif dalam kerangka menjabarkan / menindaklanjuti kebijakan serta strategi penyelenggaraan tugas Polri. Tugas dan peran tersebut diwujudkan dengan jajaran pemerintahan sipil/TNI, lembaga-lembaga non pemerintah dan organisasi masyarakat. Bentuk kemitraan / kerja sama ini bertujuan mencerdaskan, meningkatkan dan memantapkan kesadaran hukum masyarakat, membangun citra kepolisian, memberdayakan seluruh potensi masyarakat untuk menciptakan situasi kamtibmas D.I.Yogyakarta yang aman, nyaman, tertib, produktif menuju kehidupan masyarakat yang sejahtera lahir dan batin. implementasi tugas dan peran tersebut diwujudkan melalui kegiatan silaturahmi, diskusi, lokakarya, sosialisasi, audiensi, dialog, lomba-lomba,



kegiatan bersama, mujahadah, memenuhi permintaan undangan, nara sumber, serta melakukan pembinaan yang bersifat teknis.

## **E. Hasil Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kepolisian dalam Menjaga Ketertiban Masyarakat di Wilayah Hukum Polres Sleman**

Pelaksanaan Tugas Kepolisian dalam Menjaga Ketertiban Masyarakat di Wilayah Hukum Polres Sleman dapat dilihat dalam paparan berikut ini ;

### 1. Bin Kuat<sup>11</sup>

1. Bin kuat dan disiplin anggota Bagian Binamitra Polres Sleman dan jajarannya dengan meningkatkan kemampuan dan kedisiplinan dalam melaksanakan tugas agar dapat dirasakan sebagai pengayom, pelindung dan pelayan masyarakat.
2. Pertemuan Petugas Polmas / Babinkamtibmas dilaksanakan empat kali dalam bulan Desember 2009.
3. Pembinaan rohani dan mental dilaksanakan kesatuan 4 kali dalam 1 bulan.
4. Material / alat juklak, juknis sebagai piranti lunak dan dua kendaraan roda dua masihl ayak pakai.
5. Anggaran keuangan Bag Binamitra dari *Program Community Policing dan DIPA* tahun 2009.

### 2. Penggunaan Kekuatan

Anggota Bagian Binamitra Polres Sleman beserta jajarannya dikerahkan untuk kegiatan rutin pembinaan dan penyuluhan serta koordinasi dan tatap muka dengan tokoh agama, tokoh masyarakat serta tokoh-tokoh yang lain yang dipandang potensial dalam rangka berperan aktif dalam menciptakan Kamtibmas yang kondusif. Setiap kegiatan dikendalikan oleh Kapolres Sleman dan Kabag Binamitra.

---

<sup>11</sup> Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta, Resor Sleman, *Laporan Bulanan Bulan Desember 2009*, Sleman, 2010, hlm. 7-8. Wawancara dengan Acp Drs. Yulianto dan AcpSukar, Samapta Polres Sleman, Maret 2010

### 3. Operasi Bagian Binamitra Polres Sleman

1. Melaksanakan operasi kebimmasan dalam bentuk pengamanan swakarsa serta kegiatan Siskamling.
2. Menumbuhkan rasa tanggungjawab kepada masyarakat untuk penanggulangan gangguan Kamtibmas yang terjadi didalam masyarakat.
3. Menyelenggarakan kegiatan operasi dan pembinaan mempertanggungjawabkan kepada Kapolres Sleman.
4. Melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait.
5. Melaksanakan koordinasi dengan komunitas media massa untuk kelancaran publikasi Polmas.

### F. Hasil Yang Dicapai

Dari berbagai program pelayanan masyarakat tersebut, Polres Sleman telah mendapatkan hasil capaian yang memuaskan. Di mana sebagian besar program telah terlaksana dengan baik. Secara umum, keberhasilan pelaksanaan tersebut nampak dalam kegiatan sebagai berikut:<sup>12</sup>

1. Kegiatan Pembinaan Keamanan Masyarakat (Giat Binkamsa). Dalam kegiatan ini, aktivitas yang dilaksanakan adalah sebagai berikut:
  - a. Monitoring Kamling = 44 kali
  - b. Bin Satpam = 25 kali
  - c. Bin Masyarakat = 26 kali
2. Kegiatan Pembinaan Ketertiban Masyarakat (Giat Bin Tibmas). Kegiatan ini meliputi
  - a. Bin Gepeng = 1 kali
  - b. F S K = 9 kali

---

<sup>12</sup> Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta, Resor Sleman, *Laporan Bulanan Bulan Desember 2009*, Sleman, 2010, hlm. 7-8. Wawancara dengan Akp Drs. Yulianto dan AkpSukar, Samapta Polres Sleman, Maret 2010

- c. Bin PKL = 2 kali
- d. Bin Tukang Ojek = 4 kali
- e. Bin Tukang Kunci = 4 kali
- f. Bin Saka Bhayangkara = 4 kali

3. Kegiatan Pembinaan (Giat Bin Redawan). Kegiatan ini meliputi:

- a. Binlul Narkoba = 7 kali
- b. Bin Pramuka = 2 kali
- c. Bin PKS = 5 kali
- d. Sweeping = 1 kali

Di samping hasil di atas, Polres Sleman, menjadi bagian dari melalui bangunan kebersamaan/kemitraan antara Polisi dengan masyarakat yang dilaksanakan oleh Polda DIY. Polda DIY menugaskan 876 Bintara Polri yang ditugaskan di 438 Desa/kelurahan seluruh DIY sebagai Petugas Polmas. Keberadaan Forum Kemitraan Polisi Masyarakat (FKPM) yang dibentuk secara swakarsa oleh masyarakat di desa-desa/kelurahan/kawasan(sampai dengan akhir April 2008 sebanyak 353 FKPM).<sup>13</sup> Intensifikasi koordinasi komunikasi dan kerjasama antar lembaga, serta pelibatan aktif segenap komponen masyarakat diharapkan dapat memecahkan setiap permasalahan sosial yang muncul.

## **G. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelaksanaan Tugas Polri di Wilayah Hukum**

### **Kabupaten Sleman Tahun 2009**

Secara umum, faktor yang mendukung Kepolisian Negara Republik Indonesia Resot Sleman dalam menjaga ketertiban masyarakat adalah sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> <http://www.jogja.polri.go.id/index.php?menu=pembinaan&sub=robinamitra>, download 5 Februari 2011, 21.00 WIB.

Pertama, adanya petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang telah dikeluarkan oleh Kapolda Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini menjadikan pelaksanaan tugas cukup jelas dan terarah, sehingga menghindari kerancuan dalam pelaksanaan. Kedua, adanya peningkatan kesejahteraan personel kepolisian secara umum sehingga berdampak pada peningkatan kinerja, khususnya dalam pelaksanaan tugas kepolisian.

Adapun hambatan yang dijumpai Kepolisian Negara Republik Indonesia Resot Sleman dalam menjaga ketertiban masyarakat adalah sebagai berikut:

Pertama, hambatan Masalah Personil. Yang dimaksudkan dalam hal ini adalah adanya keterbatasan personel di lingkungan wilayah hukum Polres Sleman. Hal ini sangat berpengaruh pada peran dan pelayanan yang diberikan oleh Polres Sleman terhadap masyarakat. Pengaruh tersebut nampak pada kurang cepatnya pelayanan yang diberikan terhadap berbagai permohonan atau pengaduan. Personil Bagian Binamitra Polres Sleman Belum Banyak Mengikuti Dikjur Bimmas maupun Latpuan Yanmas serta penempatan personel belum sesuai dengan Dikjur yang dimiliki anggota. Kedua, hambatan berupa sarana dan prasarana. Keterbatasan fasilitas yang dimiliki juga menjadi penghambat dalam pelaksanaan peran dan pelayanan yang diberikan oleh Polres Sleman. Keterbatasan yang dimaksud adalah baik dalam hal jumlah sarana maupun kondisi sarana yang ada yang sudah perlu diperbaiki.

## BAB V

### P E N U T U P

#### A. Kesimpulan

Dari uraian di depan dapatlah diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Tugas dan Fungsi Kepolisian Republik Indonesia Resot Sleman peran Kepolisian Republik Indonesia dalam menjaga ketertiban masyarakat menurut UU No.2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia dalam berbagai situasi politik dan ketatanegaraan yang selalu berubah, tugas dan tanggung jawab Kepolisian Negara Republik Indonesia pun mengalami banyak perubahan, baik menyangkut kedudukan maupun tugas dan tanggung jawabnya. Secara ringkas, peran tersebut meliputi; sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara, sebagai pengemban fungsi kepolisian, sebagai alat negara, selaku penyidik dalam rangka *Criminal Justice System*, serta sebagai *National Central Bureau* Interpol Indonesia. Tentu saja hal tersebut dilakukan dengan mengingat perlunya lembaga ini mengikuti berbagai perkembangan masyarakat dan tantangan yang selalu berubah dari waktu ke waktu.
  
2. Pelaksanaan tugas dan fungsi Kepolisian Republik Indonesia Resot Sleman dalam Menjaga Ketertiban Masyarakat Di Wilayah Hukum Kabupaten Sleman Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia secara umum telah berjalan dengan baik, meliputi, pelayanan pengaduan masyarakat, ketertiban dan keamanan (Kamtibmas). Situasi Kamtibmas di wilayah Polres khususnya pada tahun 2009 aman dan terkendali. Hal ini bisa terwujud karena peran yang diberikan oleh Polres Sleman.

## B. Saran

Melihat regulasi tentang tugas dan fungsi kepolisian serta pelaksanaannya di wilayah hukum Kabupaten Sleman, dapat diberikan saran sebagai berikut:

1. Perlu peningkatan kuantitas dan kualitas personel Kepolisian di lingkup Polres Sleman. Hal ini dikarenakan Kabupaten Sleman merupakan wilayah yang mengalami perkembangan cukup pesat. Bahkan dibandingkan dengan berbagai kabupaten lainnya di wilayah DIY, Kabupaten Sleman mengalami perkembangan yang relatif paling cepat. Karena itulah diperlukan personel yang lebih banyak dalam rangka peningkatan pelayanan masyarakat. Kualitas juga sangat penting untuk ditingkatkan dikarenakan Kabupaten Sleman berada di lingkungan masyarakat yang terdidik, sehingga pendekatan-pendekatan yang lebih cerdas diperlukan.
2. Diperlukannya peningkatan sarana dan prasarana. Sebagaimana telah menjadi pengetahuan secara umum bahwa semakin majunya lingkungan masyarakat memerlukan juga sarana dan prasarana yang mampu mengikuti perkembangan situasi, karena itulah harus selalu dilakukan peningkatan berbagai sarana sebagai penunjang pelaksanaan peran Polri dalam menjaga ketertiban masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Adrinof A Chaniago, Membaca Arah Reformasi Institusi Kejaksaan dan Kepolisian, dalam [www.cirus.or.id](http://www.cirus.or.id) diakses 21 Januari 2009.
- Babinkum Polri, *Undang-Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia No.2 Tahun 2002*, Mabes Polri, Jakarta, 2002.
- Cerryan Nova Madang Putri, *Peran Kepolisian dalam Menekan Tingkat Pelanggaran Lalu Lintas dan Penanggulangannya di Kepolisian Resort Sleman*, Skripsi, FH Unwama, Yogyakarta, 2004.
- Huda, Ni”matul, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, Jogjakarta : UII Press, 2005.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, *Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat*, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Jakarta, 2003.
- Mabes Polri, *Kajian Konstitusional tentang peranan Polri dalam Keamanan Negara*, Mabes Polri, Jakarta, 2005.
- Mabes Polri, *Pedoman Administrasi Penanganan Pengaduan Masyarakat*, , Mabes Polri, Jakarta, 2004.
- Mabes Polri, *Peraturan kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Pedoman Dasar Strategi dan Implementasi Pemolisian Masyarakat dalam Penyelenggaraan Tugas Polri*, Mabes Polri, Jakarta, 2008.
- MPR RI, *Panduan Pemasyarakat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*, Sekretariat Jendral MPR RI, Jakarta, edisi 3, 2007.
- Momo Kelana, *Memahami Undang-Undang Kepolisian, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, Latar Belakang dan Komentar Pasal demi Pasal*, PTIK Press, Jakarta, 2002.
- Momo Kelana,. *Konsep-konsep Hukum Kepolisian Indonesia*, PTIK Press, Jakarta, 2007.
- Parsudi Suparlan, *Hasil Seminar Dalam Rangka Sewindu Kajian Ilmu Kepolisian*, Universitas Indonesia, 2004.
- Pudi Rahardi, *Hukum Kepolisian (Profesionalisme dan Reformasi Polri)*, Surabaya, Laksbang Mediatama, 2007.
- Sodjuangan Situmorang, *Permasalahan Otonomi Daerah*, Makalah Silaturahmi Nasional DPRD se Indonesia, Jakarta, 7 Januari 2010.
- Tempo, Majalah Berita Mingguan, *52/XXIX 26 Februari 2009*, Edisi Online, Diakses 21 Januari 2009.

Untung S Radjab, *Penjabaran Kebijakan Kapolda D.I. Yogyakarta di Bidang Operasional...*, Polda D.I. Yogyakarta, 2008.

-----, *Kedudukan dan Fungsi Polisi Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan*, CV Utomo, Bandung, 2003.

Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta, Resor Sleman, *Laporan Bulanan Bulan Desember 2009*, Sleman, 2010

UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia

## **B. Data Elektronik**

Adrinof A Chaniago, Membaca Arah Reformasi Institusi Kejaksaan dan Kepolisian, dalam [www.cirus.or.id](http://www.cirus.or.id) diakses 21 Januari 2009.

*Fungsi Negara*. dalam <http://www.scribd.com/doc/20460880/Makalah>, akses 12 Juni 2010.

*Fungsi-Fungsi Negara*, dalam, <http://fik-hi.blogspot.com/2009/>. diakses 12 Juni 2010

<http://www.jogja.polri.go.id/index.php?menu=pembinaan&sub=robinamitra>, download 5 Februari 2011, 21.00 WIB.

[http://www.isiindonesia.com/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&1d=46](http://www.isiindonesia.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&1d=46), diakses 21 Januari 2009.

Tempo, Majalah Berita Mingguan, *52/XXIX 26 Februari 2009*, Edisi Online, Diakses 21 Januari 2009.

[http://www.isiindonesia.com/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&1d=46](http://www.isiindonesia.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&1d=46), Diakses 21 Januari 2009.

[http://www.kumoro.staff.ugm.ac.id/file\\_artikel/Melayani%20Kepentingan%20Parpol.pdf](http://www.kumoro.staff.ugm.ac.id/file_artikel/Melayani%20Kepentingan%20Parpol.pdf), dikases pada 10 Maret 2010.

<http://news.id.finroll.com/home/archive/160626-pilkada-sleman-habiskan-biaya-rp135-miliar.html>, diakses 21 Januari 2010.

Prof. Mr. R. Kranenburg, dalam T.p., *Fungsi Negara*, dalam <http://www.scribd.com/doc/20460880/Makalah>, akses 12 Juni 2010.

Parsudi Suparlan, dalam *Laporan Hasil Seminar Dalam Rangka Sewindu Kajian Ilmu Kepolisian*, Universitas Indonesia, 2004, dalam <http://lantas.metro.polri.go.id> diakses 21 Januari 2009.

Propatria Institute, *Kajian Kritis Penerapan Undang-Undang Di Bidang Pertahanan Dan Keamanan*, 2006, hlm. 37-38. Diakses dari [www.propatria.or.id](http://www.propatria.or.id),

[http://www.kumoro.staff.ugm.ac.id/file\\_artikel/Melayani%20Kepentingan%20Parpol.pdf](http://www.kumoro.staff.ugm.ac.id/file_artikel/Melayani%20Kepentingan%20Parpol.pdf), dikases pada 10 Maret 2010.



<http://news.id.finroll.com/home/archive/160626-pilkada-sleman-habiskan-biaya-rp135-miliar.html>, diakses 21 Januari 2010.

[http://www.isiindonesia.com/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&1d=46](http://www.isiindonesia.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&1d=46), diakses 21 Januari 2009.

<http://lantas.metro.polri.go.id> akses 21 Januari 2009.