

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di abad 21 ini masyarakat Indonesia menuntut agar Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat bertindak sebagai penegak hukum yang tangguh, pengembang dan katalisator realisasi perlindungan HAM, bersama Tentara Nasional Indonesia menjadi pemerkuat kesetiaan semua pihak pada konstitusi Negara, pelindung rakyat, teristimewa yang lemah dan miskin dalam banyak dimensi dan sebagai pelaksanaan serta perlindungan mukadimah Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pancasila. Keinginan masyarakat ini dilandasi oleh kecintaan mereka terhadap Kepolisian Negara Republik Indonesia. Masyarakat berharap Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat membuang jauh sikap militer yang terkesan tidak bersahabat. Y.B Mangunwijaya berpendapat bahwa masyarakat sudah amat lama mendambakan restrukturisasi, reposisi, reaktulisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang lepas dari ABRI dan menjadi bagian integral dalam masyarakat madani (*civil society*).¹

Tanggal 1 April 1999 menjadi tonggak sejarah bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia karena pada tanggal tersebut Kepolisian Negara Republik Indonesia dinyatakan keluar dari ABRI, pernyataan ini diperkuat

dengan dikeluarkannya Tap. MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Republik Indonesia yang dalam pasal 1 menyatakan bahwa : “Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara kelembagaan terpisah sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing”.

Berdasarkan Tap. MPR RI No. VI/MPR/2000 tersebut untuk pengaturan lebih lanjut tentang pemisahan Kepolisian Republik Indonesia dari Tentara Nasional Indonesia. Diatur dalam sebuah Undang-Undang Organik yaitu, Undang-Undang No. 2 Tahun 2002. Pengaturan dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 ini merupakan pernyataan bahwa telah terjadinya suatu perubahan paradigma dalam sistem ketatanegaraan yang menegaskan bahwa Kepolisian Republik Indonesia secara kelembagaan terpisah dari Tentara Nasional Indonesia.

Status dan peranan Kepolisian Republik Indonesia sebelum dikeluarkannya TAP. MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002, Kepolisian Republik Indonesia termasuk dalam kelembagaan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

Terbitnya TAP MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 menjadi suatu tuntutan reformasi dan tantangan masa depan yang menginginkan dilakukannya demokratisasi sehingga perlu adanya reposisi dan restrukturisasi angkatan bersenjata Republik Indonesia, selain itu dengan adanya kebijakan dalam bidang pertahanan/keamanan telah dilakukan

Negara Republik Indonesia dalam angkatan bersenjata Republik Indonesia. Namun akibat dari penggabungan tersebut telah terjadi kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi Tentara Nasional Indonesia sebagai kekuatan pertahanan Negara dengan peran dan tugas kepolisian sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam peran sosial politik Dwi Fungsi ABRI menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mengakibatkan sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat tidak berkembang.

Terpisahnya Kepolisian Republik Indonesia dari tentara Nasional Indonesia baik secara fungsi, peran, tugas dan kelembagaan menyebabkan Kepolisian Negara Republik Indonesia mengurangi bahkan menghilangkan sifat militeristiknya walaupun banyak pihak yang meragukannya. Pemisahaan Kepolisian Republik Indonesia dari militer hanya akan bermakna apabila diikuti dengan skenario untuk menjadikan Kepolisian Republik Indonesia berwatak sipil dengan cara mendekatkan pada rakyat, menjadikan akuntabel terhadap masyarakat, menggantikan mengandalkan pada "Pengancuran" dengan melayani dan menolong, peka dan melibatkan pada urusan sipil dari warga Negara.²

Istilah Tentara Nasional Indonesia yang digunakan saat ini merupakan pengganti istilah ABRI. Tentara Nasional Indonesia yang terdiri dari Angkatan Darat, Angkatan Udara, Angkatan Laut adalah alat Negara

yang berperan sebagai alat pertahanan Negara. Sedangkan menurut pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 :“Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat Negara yang berperan dan memelihara keamanan, ketertiban masyarakat, menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri”.

Y.B Mangunwijaya menyebutkan meskipun Kepolisian Negara Republik Indonesia bukan lagi bagian struktural dari ABRI namun relasi operasional dengan tentara Nasional Indonesia masih diperlukan, asal *incidental* dan *accidental* hanya dalam kasus-kasus khusus tertentu dan diatur dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan yang memadai, agar *overlapping* dan kesimpangsiuran yang amat merugikan dapat dihindari.³

Kepolisian Negara Republik Indonesia berharap dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Kepolisian Republik Indonesia akan menjadi semakin mandiri dan professional serta menghilangkan watak militer yang masih sangat terasa dominant pada UU No. 28 tahun 1997 yang ada pada gilirannya berpengaruh pada sikap perilaku pejabat kepolisian dalam pelaksanaan tugasnya dilapangan. UU No. 2 tahun 2002 diharapkan dapat memberikan penegasan watak kepolisian sebagaimana dinyatakan dalam TRI BRATA dan CATUR PRASATYA sebagai sumber nilai kode etik kepolisian yang mengalir dari falsafah Pancasila.

Menghadapi suatu sengketa yang kemungkinan timbul akibat perbenturaan kepentingan-kepentingan, perselisihan atau sengketa antara badan atau pejabat tata usaha Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan warga masyarakat kiranya perlu dipersiapkan suatu saluran hukum. Ketika Kepolisian Negara Republik Indonesia secara kelembagaan masih menjadi satu dengan Tentara Nasional Indonesia, maka sengketa yang timbul khususnya sengketa tata usaha diselesaikan di pengadilan militer tinggi pada tingkat pertama. Hal ini disebabkan sengketa Tata Usaha Angkatan Bersenjata bukan merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara hanya menyelesaikan Sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Huruf (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 Bahwa :“Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik pusat maupun daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Undang-Undang No. 2 tahun 2002 diterbitkan yang menyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia telah terpisah secara kelembagaan dengan Tentara Nasional Indonesia, akankah penyelesaian sengketa khususnya sengketa Tata Usaha Negara di bidang Kepolisian Negara Republik Indonesia dilakukan di peradilan militer ataukah

atas maka perlu diadakan penelitian tentang sengketa Tata Usaha Negara di bidang Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah dikeluarkannya Undang-Undang No. 2 tahun 2002.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas maka dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut :

1. Apakah sengketa Tata Usaha Negara di bidang Kepolisian merupakan sengketa Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang No.5 Tahun 1986 ?
2. Bagaimanakah Prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara di bidang Kepolisian setelah berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2002?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan usulan proposal penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Lingkungan Perdilan mana yang berwenang menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di Bidang Kepolisian Republik Indonesia sebelum dan sesudah lahirnya Undang-Undang No. 2 Tahun 2002
2. Untuk mengetahui Prosedur penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara di bidang Kepolisian setelah berlakunya Undang-Undang No. 2 Tahun 2002

D. Tinjauan Pustaka

Dalam bab XII pasal 30 ayat (3) perubahan kedua UUD 1945 dinyatakan bahwa : "Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat,

...

mempertahankan, melindungi dan memelihara keutuhan dan kedaulatan Negara”.

Sedangkan pasal 30 ayat (4) perubahan kedua UUD 1945 menyatakan bahwa :
“Kepolisian Negara republik Indonesia sebagai alat Negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi masyarakat, serta menegakkan hukum”.

Kedua ayat ini dapat disimpulkan bahwa Tentara Nasional Indonesia memiliki peran dan fungsi yang berbeda dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Penegasan mengenai pemisahaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat dilihat dalam pasal 1 Tap. MPR RI No. VI/MPR/2000. Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara kelembagaan terpisah sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing.

Penegasan dalam Tap MPR RI No. VI/MPR/2000 maka secara konstitusional telah terjadi perubahan dalam kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Mengenai peran Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia ditetapkan Tap MPR RI No. VII/MPR/2000 atas pertimbangan sebagai berikut adanya keinginan pemerintah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia guna mencapai tujuan nasional, untuk itu diperlukan sistem pertahanan dan keamanan Negara

menempatkan rakyat sebagai kekuatan dasar yang berarti bahwa dalam penyelenggaraan pertahanan dan keamanan Negara Kesatuan Republik Indonesia, setiap warga Negara mempunyai hak dan kewajiban dalam upaya pembelaan Negara serta pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat selain itu diperlukan alat Negara yang berperan utama menyelenggarakan pertahanan Negara berupa Tentara Nasional Indonesia disamping itu dalam kehidupan masyarakat juga diperlukan aparat keamanan dan ketertiban yang memberikan perlindungan dan penegakkan hukum berupa Kepolisian Negara Republik Indonesia. Seiring dengan proses demokratisasi dan globalisasi, serta dalam menghadapi tuntutan masa depan maka telah dilakukan pemisahan secara kelembagaan yang setara antara Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka meningkatkan kinerja dan profesionalisme aparat pertahanan dan keamanan melalui penataan kembali peran Tentara Nasional Indonesia dan peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Terpisahanya Tentara Nasional Indonesia dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia baik secara kelembagaan maupun peran maka Kepolisian Negara Republik Indonesia sudah tidak menjadi bagian lagi dalam peradilan angkatan bersenjata. Menurut pasal 7 ayat (4) Tap. MPR RI No. VII/MPR/2000 menyatakan bahwa : “Anggota Kepolisian Negara Republik

- ”

Sedangkan pasal 2 UU No. 2 tahun 1986 tentang peradilan umum menyatakan : “Peradilan umum adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya”.

Lebih lanjut dalam penjelasannya disebutkan bahwa disamping peradilan yang berlaku bagi rakyat pencari keadilan pada umumnya mengenai perkara perdata dan pidana, ada pelaksana kekuasaan kehakiman lain yang merupakan peradilan khusus bagi golongan rakyat tertentu atau perkara tertentu yaitu Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara. Dalam penjelasan pasal 2 Undang-Undang No. 2 / 1986 dapat dilihat bahwa peradilan umum menangani perkara pidana dan perdata bagi orang sipil. Jadi walaupun Kepolisian Negara Republik Indonesia tunduk pada Peradilan umum namun Peradilan umum tidak mempunyai kompetensi dalam menyelesaikan perkara sengketa Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ketika Undang-Undang No. 28 tahun 1997 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia masih diberlakukan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara kelembagaan masih menjadi bagian dari Tentara Nasional Indonesia yang dalam pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa : “Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang terutama berperan memelihara keamanan dalam negeri”.

Bunyi pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 28 tahun 1997 maka dapat disimpulkan bahwa saat itu Kepolisian Negara Republik Indonesia menjadi bagian yang tak terpisahkan dari Tentara Nasional Indonesia sehingga

.....

dapat diselesaikan melalui peradilan militer. Pola peradilan militer berdasarkan Undang-Undang No. 31 tahun 1997 telah disesuaikan dengan falsafah Pancasila dan UUD 1945 yang jelas dengan adanya peradilan militer yang diberlakukan di Indonesia sekaligus menegaskan bahwa kalangan militer juga dikenai hukuman bila melanggar.

Mempunyai kewenangan mengadili bidang pidana, peradilan militer juga berwenang mengadili sengketa tata usaha angkatan bersenjata.

Dalam pasal 1 angka 35 Undang-Undang No. 31 Tahun 1997 dinyatakan bahwa "Sengketa Tata Usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang selanjutnya disebut sengketa Tata Usaha Angkatan Bersenjata adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat Tata Usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia".

Kompetensi peradilan militer dalam hal mengadili sengketa Tata Usaha Angkatan Bersenjata dapat ditemukan dalam pasal 41 ayat (1) huruf b Undang-Undang No. 31 tahun 1997 : "Pengadilan Militer Tinggi pada tingkat pertama memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Angkatan Bersenjata".

Peradilan Tata Usaha Angkatan Bersenjata diatur dalam satu Undang-Undang yaitu Undang-Undang No. 31 tahun 1997 tentang peradilan militer dan bukan pula merupakan badan peradilan yang berdiri sendiri terpisah sebagaimana Peradilan Tata Usaha Negara di lingkungan peradilan umum, akan tetapi merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Pengadilan Militer Tinggi sebagaimana dimaksud dalam pasal 41 ayat (1) huruf b tersebut.⁴

Untuk menghindari terjadinya kesalahpahaman, Indroharto berpendapat bahwa para badan atau jabatan Tata Usaha Negara ABRI yang dipangku oleh para anggota ABRI pun harus pandai-pandai memahami pengertian sebagai Pejabat Tata Usaha Negara dan Jabatan Tata Usaha Negara yang dipangkunya serta memisahkan antara pelaksanaan tugas-tugas yang masuk kategori Tata Usaha ABRI yang sebenarnya dengan tugas-tugas pemerintahan umum dimana ia berkedudukan sebagai badan atau jabatan Tata Usaha Negara biasa.⁵

Walaupun Angkatan Bersenjata RI merupakan bagian pemerintah yang hanya mengatur kehidupan masyarakat militer, Angkatan Bersenjata RI pun harus memiliki organisasi yang teratur apalagi masyarakat militer mempunyai anggota yang cukup besar dan hubungannya dengan masyarakat juga cukup luas.

Dalam mengurus para anggotanya dan hubungannya dengan masyarakat umum, maka diperlukan suatu sistem yang dalam hal ini disebut

⁴Moch. Faisal Salam, *Hukum Tata Usaha Peradilan Militer Indonesia*, Cetakan pertama, (Bandung, : Pustaka, 2001), Hal.133

⁵ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang peradilan Tata Usaha Negara*, Cetakan

Tata Usaha Negara atau administrasi Negara. Jadi jika peraturan Tata Usaha Negara itu tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya atau salah dan lalai cara melaksanakan sehingga menimbulkan akibat kerugian pada pihak lain, maka hal ini akan menimbulkan suatu sengketa. Untuk menyelesaikan sengketa itu diperlukan Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Administrasi Negara. Penggunaan istilah hukum Tata Usaha Negara lingkupnya lebih sempit yaitu hanya terbatas pada penyelenggaraan administrasi Negara saja tidak termasuk hal-hal yang bersifat perdata dan pidana.

E. Metode Penelitian

a. Definisi Operasional

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik pusat maupun daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sifat Penelitian atau jenis penelitian adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), artinya kajian yang didasarkan pada data sekunder yaitu berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, teori hukum dan pendapat para sarjana hukum yang berkaitan dengan sengketa Tata Usaha Negara

b. Metode Pengumpulan Data

Dalam membahas pokok permasalahan dipergunakan dua sumber bahan hukum yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang dipergunakan terdiri dari Undang-Undang Dasar 1945, Tap MPR RI No. VI Tahun 2000, Tap MPR No. VII Tahun 2000, Undang-Undang No. 2 Tahun 1986, Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, Undang-Undang No. 28 Tahun 1997, Undang-Undang No. 31 Tahun 1997, Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 serta peraturan pelaksana lainnya yang berkaitan dengan sengketa Tata Usaha Negara khususnya di bidang kepolisian. Bahan hukum sekunder yang dipergunakan meliputi hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum yang berkaitan dengan permasalahan.

c. Analisis Data

Data yang diperoleh berupa bahan-bahan hukum diolah secara kualitatif yaitu hanya semata-mata melihat isi data yang relevan dengan pokok permasalahan dengan mempergunakan interpelasi hukum secara sistematis dan gramatikal. Selanjutnya dianalisis dengan menggunakan logika hukum deduktif-induktif serta dituangkan secara deskriptif dalam

.....

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pemahaman dalam pembahasan, diterangkan dalam sistematika sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Masalah
- C. Kajian Pustaka
- D. Tujuan Penelitian
- E. Metode Penelitian

BAB II KEDUDUKAN KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA SETELAH BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2002

- A. Pengertian serta susunan dan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia
- B. Asas-asas dan kompetensi peradilan militer
- C. Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Peradilan Militer

BAB III SENGGKETA TATA USAH NEGARA DI BIDANG KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

- A. Pengertian Sengketa Tata Usaha Negara

BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

- A. Kedudukan Sengketa Tata Usaha Negara Kepolisian Negara Republik Indonesia Setelah Berlakunya Undang-Undang No.2 Tahun 2002
- B. Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara di Bidang Kepolisian