

BAB I

PERAN POLRI DALAM PENEGAKAN HUKUM

A. Penegakan Hukum Pidana Korupsi.

1. Hakekat Penegakan Hukum Pidana Korupsi.

Di dalam suatu negara hukum, penegakan hukum (*law enforcement*) menjadi salah satu syarat yang harus dilaksanakan dan dipenuhi sebagai konsistensi dan konsekuensi terwujudnya supermasi hukum (*supremacy of law*). Karena konsep negara hukum adalah memposisikan hukum sebagai dasar dalam penyelenggaraan negara, maka tegaknya hukum dalam negara sebagai pilar eksistensi negara. Unsur-unsur negara hukum menurut **F.J. Stahl** dalam konsep Civil Law System (*rechtsstaat*), meliputi:

- a. Adanya pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
- b. Adanya pemisahan kekuasaan;
- c. Penyelenggaraan negara berdasar atas undang-undang; dan
- d. Adanya pengadilan administrasi.

Di sisi lain dalam konsep Common Law System (*rule of law*) menurut **Albert Venn Dicey**, unsur-unsurnya meliputi: a) *supremacy of Law*; b) *equality before the Law*; dan c) *Constitution based on Individual Rights*.¹ Kedua konsep tersebut masing-masing memiliki unsur supermasi hukum. Dengan demikian dalam negara hukum, unsur utama yang harus dipenuhi adanya supermasi hukum.

Suatu usaha terwujudnya supermasi hukum, perlu adanya penegakan hukum. Penegakan hukum dapat dimaknai sebagai suatu proses untuk mewujudkan tegaknya hukum. Orientasi pertama dalam penegakan hukum adalah bagaimana hukum menjadi tegak. Oleh karena itu, dengan meminjam istilah sosiologis, bahwa dalam proses penegakan hukum aparat penegak hukum berkewajiban untuk menghantarkan cita-cita atau janji-janji hukum,

¹ Lihat Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995, h. 39 dan 46.

antara lain untuk mewujudkan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatannya.

Secara teoritis efektifitas berlakunya hukum dipengaruhi oleh beberapa hal, antara lain struktur hukum yang meliputi lembaga-lembaga hukum, substansi hukum, dan kultur hukum, di samping itu juga dipengaruhi oleh sistem hukum dalam suatu negara. Ke-empat hal tersebut memiliki pengaruh yang signifikan berlakunya hukum dalam suatu negara, sehingga eksistensinya harus seimbang. Salah satu unsur lemah, maka akan berpengaruh terhadap tegak dan tidaknya hukum.

Di dalam penegakan hukum pidana korupsi di Indonesia, struktur hukum meliputi lembaga-lembaga yang terkait dan berperan dalam penegakan hukum, substansi hukum meliputi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak Pidana Korupsi, dan kultur hukum berkaitan dengan kekuatan berlakunya hukum termasuk kesadaran dan ketaatan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan tentang Tindak Pidana Korupsi, sedangkan sistem hukum berkaitan erat dengan sistem penegakan hukum suatu negara.

Di dalam proses penegakan hukum tindak pidana korupsi melalui beberapa fase atau tahapan, antara lain: tahap awal dan tahap persidangan. Tahap awal meliputi tahap penyelidikan dan penyidikan, dan tahap persidangan meliputi penuntutan dan putusan. Dari beberapa fase dimaksud, kajian dalam sub bahasan ini dibatasi pada tahap penyelidikan dan penyidikan.

2. Penyelidikan dan Penyidikan Tipikor.

Secara harfiah, “penyelidikan” pada hakekatnya sebagai upaya mengumpulkan bahan-bahan keterangan untuk kepentingan sesuatu. Jadi penyelidikan tidak selamanya dilakukan oleh aparat penegak hukum, tetapi bisa dilakukan oleh siapa saja, karena penyelidikan belum dapat

dikategorikan tindakan hukum yang bersifat upaya paksa, namun suatu langkah mengumpulkan bahan-bahan keterangan.

Pengertian penyidikan berdasarkan pasal 1 angka 5 KUHP, adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang. Pengertian dimaksud pendekatannya pada penyidikan tentang terjadinya peristiwa pidana, akan tetapi jika penyidikan dilakukan tidak berkaitan dengan peristiwa pidana, maka hakekat penyidikan untuk mencari informasi atau keterangan tentang sesuatu dan digunakan untuk kepentingan tertentu bukan masuk pada pengertian yang ada dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP).

Berbeda dengan “penyidikan”, penyidikan pada hakekatnya adalah merupakan suatu tindakan hukum oleh aparat penegak hukum. Penyidikan tidak dapat dilakukan oleh setiap orang atau lembaga tanpa adanya norma kewenangan. Dengan demikian sahnyalah suatu tindakan penyidikan ketika tindakan tersebut didasarkan adanya suatu wewenang untuk bertindak, dan wewenang dimaksud diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Menurut pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP), pengertian penyidikan adalah “serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini (penulis: ini = KUHP) untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”. Dengan demikian, penyidikan di sini hanya dapat dilakukan oleh penyidik, dimana syarat dan wewenangnya diatur dalam undang-undang. Kewenangan merupakan landasan utama dalam melakukan penyidikan. Oleh karena itu tidak setiap aparat penegak hukum sebagai penyidik, walaupun dapat berperan sebagai penyidik.

Penyidikan yang dimaksud adalah dilakukan untuk membuat terangnya suatu tindak pidana yang terjadi, oleh karena itu hakekat penyidikan dilaksanakan khusus berkaitan dengan telah terjadinya tindak pidana untuk menemukan siapa pelaku tindak pidana dimaksud. Istilah penyidikan hanya dikenal dalam peristiwa pidana dan tidak dikenal dalam peristiwa yang lain. Dengan demikian, penyelidikan dan penyidikan berkaitan dengan tindak pidana korupsi dilakukan dalam rangka mengumpulkan keterangan atau informasi, bukti-bukti dan untuk menemukan tersangkanya sehubungan adanya dugaan telah terjadi perbuatan melawan hukum pidana korupsi.

3. Dasar-Dasar Penyidikan Tipikor.

Di dalam penegakan hukum, konsep dasarnya adalah adanya norma kewenangan, baik yang diperoleh secara atributif, delegasi maupun mandat. Norma kewenangan adalah kaidah yang mengatur tentang lembaga mana yang berwenang dan batas-batas mana wewenang tersebut dapat dijalankan. Dengan norma kewenangan ini akan dapat terhindarkan adanya penyalahgunaan wewenang, dan bahkan tindakan sewenang-wenang. Dari konsep norma kewenangan inilah yang kemudian dikenal adanya asas legalitas dalam penegakan hukum. Asas legalitas artinya sahnyanya tindakan aparaturnya penegak hukum apabila didasarkan pada suatu peraturan perundang-undangan. Dengan demikian tindakan yang tidak berdasarkan pada kewenangan, maka tindakan dimaksud dikategorikan tidak sah, atau sebagai perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*), bahkan sewenang-wenang.

Tindakan penyidikan dilakukan berdasarkan hukum formil, yaitu hukum acara yang mengatur bagaimana tata-cara menegakkan hukum materiil. Hukum formil yang mengatur tata cara penyidikan tindak pidana korupsi secara umum diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1981

tentang KUHAP, selain itu diatur dalam Undang-undang yang bersifat khusus (*specialis*), yakni yang memberi wewenang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, sebagaimana diatur dalam Bab IV (pasal 38 s/d pasal 52) Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sedangkan hukum materiil adalah hukum yang mengatur tentang larangan atau keharusan dan sanksi atas perbuatan tindak pidana korupsi, sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 31 Tahun 1999 yang dirubah dengan Undang-undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dengan demikian berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan Tindak Pidana Korupsi mengatur beberapa lembaga yang berwenang untuk melakukan penyidikan, antara lain: penyidik Polri, penyidik Kejaksaan (Jaksa), penyidik Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan ada penyelidik dan penyidik dari Tim Tas Tipikor yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Masing-masing lembaga dimaksud dalam melakukan penyidikan memiliki dasar hukum yang berbeda-beda, penyidik Polri berdasarkan Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP khususnya dalam pasal 7 ayat (1) dan Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri khususnya pasal 14 ayat (1) huruf g; Jaksa selaku penyidik Tipikor diatur dalam Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan khususnya dalam pasal 30 ayat (1) huruf d; Kewenangan KPK diatur dalam undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang KPK dan Timtas Tipikor diatur dalam Keppres No. 11 Tahun 2005.

Di lihat dari kewenangan beberapa lembaga untuk melakukan penyidikan tersebut, kadang-kadang terjadi benturan kewenangan khususnya yang berkaitan siapa yang lebih dahulu melakukan penyidikan, namun demikian sejalan dengan proporsionalitas dan tujuan penegakan hukum, terjadi persamaan persepsi dimana siapa yang lebih dahulu

menangani berkewajiban menuntaskan penyidikan demi tegaknya hukum sejalan dengan tujuan hukum.

4. Unsur-unsur Perbuatan melawan hukum Pidana Korupsi.

Di dalam ilmu hukum ada tiga kategori perbuatan melawan hukum, yakni:

- a. Perbuatan melawan hukum karena kesengajaan;
- b. Perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan (tanpa kesengajaan dan kelalaian); dan
- c. Perbuatan melawan hukum karena kelalaian.

Di sisi lain rumusan yang dikemukakan oleh **Arrest Lindenbaum/Cohen**, perbuatan melawan hukum adalah: Suatu perbuatan atau kelalaiannya yang melanggar hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku atau bertentangan dengan kesusilaan maupun bertentangan dengan kecermatan yang patut dilakukan dalam masyarakat terhadap orang lain dan atau harta benda orang lain.² Unsur perbuatan melawan hukum dimaksud ada dua, yakni disengaja dan karena lalainya, namun demikian perbuatan dimaksud bertentangan dengan kewajiban sebagaimana diatur dalam hukum (peraturan perundang-undangan), dan perbuatan tersebut melanggar hak orang lain.

Di dalam Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, makna perbuatan melawan hukum mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil dan dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana.

² Meyer dalam Sadjijono, *Hukum Kepolisian Perspektif Kedudukan dan Hubungannya Dalam Hukum Administrasi*, Laksbang, Yogyakarta, 2006, h.185-186

Unsur-unsur pokok perbuatan melawan hukum pidana korupsi, antara lain:

- a. ada seseorang atau kelompok atau badan hukum/korporasi yang berbuat;
- b. memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi;
- c. dapat merugikan keuangan negara.

Pengertian dapat merugikan keuangan negara disini, menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Unsur-unsur perbuatan melawan hukum dimaksud akan diketahui melalui proses penyelidikan dan penyidikan oleh aparaturnya penegak hukum yang berwenang, baik dari penyidik Polri, atau penyidik Kejaksaan, penyidik KPK, dan atau Timtas Tipikor (sebelum dibubarkan).

5. Proses Penyidikan Tipikor di Lingkungan DPRD.

Berdasarkan unsur-unsur pokok perbuatan melawan hukum, dan unsur-unsur tindak pidana korupsi, maka satu hal yang menjadi dasar anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dikenakan unsur pidana korupsi, karena anggota DPRD tercakup dalam kategori "Pegawai Negeri" sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 ayat (2) huruf c UU No. 31 Tahun 1999, yakni orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah". Hal ini diperjelas dalam Peraturan pemerintah RI No. 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan Pimpinan Dan Anggota DPRD khususnya pasal 27.

Proses penyidikan yang melibatkan anggota DPRD, maka berlaku KUHAP. Hal-hal yang membedakan, yakni dalam penyidikan terhadap anggota DPRD dilakukan setelah adanya persetujuan tertulis dari Mendagri atas nama Presiden bagi anggota DPRD Provinsi dan dari Gubernur atas

nama Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD Kabupaten/Kota (vide: Pasal 53 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) tidak diberikan dalam waktu paling lambat 60 hari semenjak diterimanya permohonan proses penyidikan dapat dilakukan.

Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis dengan cara yang diatur dalam pasal 53 ayat (1) dan ayat (2), yakni ijin tertulis kepada Mendagri atas nama Presiden bagi anggota DPRD Provinsi dan ijin dari Gubernur atas nama Mendagri bagi anggota DPRD Kabupaten/Kota, dan apabila ijin tertulis tidak turun selama 60 hari sejak diterimanya permohonan, maka penahanan dapat dilakukan.

Hal-hal penyidikan tanpa meminta ijin tertulis, apabila: a) tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; dan b) disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Namun demikian atas tindakan yang dilakukan penyidik dimaksud harus dilaporkan kepada pejabat yang memberikan izin sebagaimana dimaksud dalam waktu 2 kali 24 jam (dua hari dua malam).

B. Penegakan Undang-undang No. 4 Tahun 1990 tentang KCKR.

1. Tinjauan Umum.

Undang-undang No. 4 Tahun 1990 tentang Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam merupakan hukum publik yang tercatat dalam Lembaran Negara RI Tahun 1990 No. 48. Hakekat hukum publik, bahwa Undang-undang No. 4 Tahun 1990 mempunyai kekuatan mengikat bagi seluruh warga negara dan mengatur hubungan antara warga negara dengan pemerintah atau penguasa yang penekanannya pada kepentingan umum. Sedangkan catatan dalam Lembaran Negara (LN) adalah sebagai pemberitaan, bahwa Undang-undang No. 4 Tahun 1990 telah diundangkan

dan untuk diketahui bagi seluruh warga negara atau setiap orang yang berdomisili di Indonesia. Sehingga suatu Undang-undang setelah dicatat dalam Lembaran Negara (L.N.) berlaku asas hukum *iedereen wordt geacht de wet te kenen, nemo ius ignorare consetur*, artinya setiap orang dianggap tahu akan undang-undang. Oleh karena itu seseorang melanggar undang-undang dengan alasan ketidak tahuan atas undang-undang, bukan merupakan suatu alasan pemaaf (*ignorantia legis excusat neminem*).

2. Konsep Dasar Kepatuhan Terhadap Norma Hukum.

Hukum adalah suatu norma. Dengan demikian kaidah hukum atau norma hukum adalah merupakan ketentuan atau pedoman tentang apa yang seyogyanya atau seharusnya dilakukan (*gebod*) dan perbuatan apa yang dilarang (*verbod*). Kaidah hukum pada hakekatnya merupakan perumusan pendapat atau pandangan tentang bagaimana seharusnya atau sesyogyanya seseorang bertingkah laku. Sehingga kaidah hukum bersifat umum dan pasif, artinya berlaku bagi setiap orang dan akan berfungsi apabila dipatuhi, diberi sanksi dan ditegakkan.

Kaidah hukum berisi kenyataan normatif, yakni apa yang seharusnya dilakukan (*das sollen*). Seperti contoh: "Setiap penerbit wajib menyerahkan 2 (dua) buah cetakan dari setiap judul karya cetak yang dihasilkan kepada Perpustakaan Nasional dan 1 (satu) buah kepada Perpustakaan Daerah", atau "Setiap pengusaha rekaman wajib menyerahkan 1 (satu) buah rekaman dari setiap judul karya rekam yang dihasilkan kepada Perpustakaan Nasional dan 1 (satu) buah kepada Perpustakaan Daerah". Contoh tersebut sebagai norma yang mengikat bagi subyek hukum, yakni setiap penerbit dan setiap pengusaha rekaman, karena suatu kewajiban mengandung esensi keharusan yang dilaksanakan.

Oleh karena itu suatu perbuatan bertentangan dengan keharusan, sebagai suatu kenyataan (*das sein*), dimana nyata-nyata telah terjadi seseorang

penerbit atau pengusaha rekaman tidak menjalankan kewajiban. Terjadinya perbuatan yang bertentangan dengan suatu keharusan (*das sollen*) tersebut sebagai suatu peristiwa konkrit yang memiliki sanksi yang ditetapkan dalam norma tersebut. Suatu misal "Barang siapa tidak menyerahkan hasil terbitan atau hasil rekaman kepada Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan Daerah di pidana kurungan 5 tahun atau denda setinggi-tingginya Rp 5.000.000,-". Sanksi tersebut diterapkan setelah terjadi suatu peristiwa konkrit atau kenyataan (*das sein*).

Norma hukum tersebut baru akan menjadi aktif apabila dipatuhi, ditaati dan ditegakkan, karena norma hukum mengatur, memberi petunjuk kepada setiap manusia dalam kehidupannya di masyarakat tentang bagaimana seharusnya bertindak atau dilarang bertindak, sehingga ketidakpatuhan dan ketidaktaatan membutuhkan suatu penegakan, artinya proses pemberian sanksi. Penegakan terhadap norma hukum diperlukan adanya struktur hukum, yakni lembaga-lembaga yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk menjalankan tugas penegakan norma hukum, dalam kata lain lembaga yang berperan ketika terjadi peristiwa konkrit atau perbuatan yang bertentangan dengan keharusan (*das sollen*).

3. Undang-undang No. 4 Tahun 1990 dan Penegakannya.

a. Substansi Undang-undang No. 4 Tahun 1990.

Di muka telah ditegaskan, bahwa Undang-undang No. 4 Tahun 1990 adalah merupakan hukum publik, artinya peraturan yang mengatur kepentingan umum dan mengatur hubungan penguasa dengan warga negaranya, dan mengatur bagaimana caranya negara melaksanakan tugasnya. Penekanan dalam hukum publik adalah pada perlindungan terhadap kepentingan negara, oleh karenanya hukum publik memperhatikan kepentingan umum, dan pelaksanaannya dilakukan oleh penguasa.

Dengan demikian Undang-undang No. 4 Tahun 1990 mengikat terhadap setiap orang yang berada dan berdomisili di Indonesia, juga merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*), karena hanya mengatur setiap penerbit, pengusaha rekaman; orang yang hasil karyanya diterbitkan atau direkam di luar negeri; dan orang atau badan usaha yang memasukkan karya cetak atau karya rekam mengenai Indonesia. Subyek-subyek hukum tersebut diwajibkan untuk menyerahkan hasil terbitannya dan rekamannya kepada Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan Daerah atau badan lain yang ditetapkan oleh Pemerintah. Disinilah sifat kekhususan dari Undang-undang No. 4 Tahun 1990.

Rechtidee dari Undang-undang No. 4 Tahun 1990 sebagaimana dirumuskan dalam consideran, bahwa Undang-undang dimaksud dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa karya cetak dan karya rekam merupakan salah satu hasil budaya bangsa, dimana dinilai sangat penting untuk menunjang pembangunan nasional khususnya pembangunan pendidikan, pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, penelitian dan penyebaran informasi serta pelestarian kekayaan budaya bangsa. Sehingga karya cetak dan karya rekam perlu dihimpun, disimpan, dipelihara dan dilestarikan disuatu tempat tertentu sebagai koleksi nasional. Secara filosofis pemenuhan kewajiban untuk penyerahan hasil karya cetak dan karya rekam sebagai wujud keturutsertaan dalam menunjang pembangunan nasional dan pelestarian budaya bangsa. Dengan demikian tindakan melalaikan atau sengaja tidak memenuhi kewajiban dapat dimaknai sebagai tindakan melawan hukum dan berdampak terhadap pembangunan nasional dan pelestarian budaya bangsa.

Undang-undang No. 4 Tahun 1990 membutuhkan ketaatan atau kepatuhan dari subyek hukum, baik dari penerbit, pengusaha rekaman, orang yang karyanya diterbitkan atau direkam di luar negeri, dan orang

atau badan usaha yang memasukkan karya cetak dan/atau karya rekam mengenai Indonesia. Di samping itu perlu adanya peran aktif dan efektif dari lembaga pemerintah yang diberi wewenang dan tanggungjawab untuk menerima, menyimpan karya cetak dan karya rekam serta konsistensi aparaturnya.

Di lihat dari sisi hubungan subyek hukum, Undang-undang No. 4 Tahun 1990 menciptakan hubungan vertikal, yakni hubungan antara penerbit dan pengusaha rekaman dengan Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan Daerah, karena UU dimaksud disatu sisi memposisikan Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan Daerah sebagai lembaga pemerintah atau penguasa negara yang berhak menerima dan menyimpan hasil penerbitan dan hasil rekaman, disisi lain penerbit, pengusaha rekaman, orang yang karyanya diterbitkan atau direkam di luar negeri, dan orang atau badan usaha yang mencetak atau merekam mengenai Indonesia diposisikan sebagai pihak yang berkewajiban untuk menyerahkan hasil terbitan dan rekamannya. Apabila ada suatu tindakan dari keharusan yang di atur dalam Undang-undang No. 4 Tahun 1990, maka Pejabat Perpustakaan Nasional dan Pejabat Perpustakaan Daerah diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukum, baik bersifat preventif maupun melalui aparaturnya.

Penegakan Undang-undang adalah penegakan norma, sehingga norma yang mengikat dalam Undang-undang No. 4 Tahun 1990 adalah adanya kewajiban bagi setiap penerbit dan pengusaha rekaman untuk menyerahkan hasil terbitan dan atau hasil rekaman adalah norma yang mengikat bagi penerbit dan pengusaha rekaman, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 2 dan pasal 3 Undang-undang No. 4 Tahun 1990, yakni:

Pasal 2 : "Setiap penerbit yang berada di wilayah negara Republik Indonesia, wajib menyerahkan 2 (dua) buah cetakan dari setiap

judul karya cetak yang dihasilkan kepada Perpustakaan Nasional, dan sebuah kepada Perpustakaan Daerah di ibu kota provinsi yang bersangkutan selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah diterbitkan”.

Pasal 3 ayat (1): “Setiap pengusaha rekaman yang berada di wilayah negara Republik Indonesia wajib menyerahkan sebuah rekaman dari setiap judul karya rekam yang dihasilkan kepada Perpustakaan Nasional, dan sebuah kepada Perpustakaan Daerah yang bersangkutan, selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan setelah proses rekaman selesai”.

Di sini suatu keharusan bagi penerbit dan pengusaha rekaman untuk menyerahkan hasil terbitan ataupun hasil rekamannya untuk disimpan pada Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan Daerah. Terhadap suatu kelalaian atau unsur kesengajaan tidak menjalankan kewajiban yang bertentangan dengan keharusan, maka penerbit dan pengusaha rekaman diancam dengan sanksi, baik pidana kurungan maupun pidana denda.

Sanksi hukum terhadap tindakan kelalaian ataupun kesengajaan terhadap suatu keharusan atau kewajiban tidak menyerahkan hasil terbitan dan atau hasil rekaman masuk pada katagori pelanggaran sebagai diatur dalam pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang No. 4 Tahun 1990 dengan sanksi pidana kurungan maupun sanksi pidana denda. Rincian sanksi pelanggaran Undang-undang No. 4 Tahun 1990 dapat diuraikan, sebagai berikut:

- 1) melanggar ketentuan pasal 2, pasal 3, pasal 4, pasal 6 dan pasal 7 diancam sanksi pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau pidana denda setinggi-tingginya Rp 5.000.000,-

- 2) melanggar ketentuan pasal 8 diancam sanksi pidana kurungan selama-lamanya 3 (enam) bulan atau pidana denda setinggi-tingginya Rp 2.500.000,-

b. Penegakan Hukum.

Di dalam Undang-undang No. 4 Tahun 1990, Peraturan Pelaksanaan No. 70 Tahun 1991, Keputusan Kepala Perpustakaan Nasional RI No. 001/Org/9/1990 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perpustakaan Nasional Indonesia, dan Keputusan Presiden No. 11 Tahun 1989 tentang Perpustakaan Nasional tidak mengatur secara tegas siapa yang berwenang melakukan penegakan hukum atas pelanggaran Undang-undang No. 4 Tahun 1990.

Di dalam pasal 14 ayat (1) Peraturan Pelaksanaan No. 70 Tahun 1991 memberikan wewenang kepada Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan Daerah untuk mengelola karya cetak dan karya rekam yang diterima, disimpan, didayagunakan, dilestarikan serta diberikan wewenang untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan serah simpan karya cetak dan karya rekam. Sehingga wewenang yang melekat bagi Pejabat Perpustakaan Nasional dan Pejabat Perpustakaan Daerah dalam menyelenggarakan pengelolaan, adalah:

- 1) Melakukan pemantauan pelaksanaan serah simpan karya cetak dan karya rekam yang menjadi tanggungjawabnya; dan
- 2) Memberi peringatan kepada para wajib serah simpan karya cetak dan karya rekam yang lalai melakukan kewajibannya.

Tindakan pemantauan dan pemberian peringatan adalah merupakan penegakan hukum dalam rangka preventif, dalam arti mencegah terjadinya suatu pelanggaran hukum yang dapat dikenakan sanksi pidana kurungan maupun sanksi pidana denda. Dengan demikian Pejabat Perpustakaan Nasional maupun Daerah menjalankan penegakan hukum preventif terhadap berlakunya Undang-undang No. 4 Tahun 1990.

Kemudian apabila tindakan preventif tidak berhasil, maka alas hukum (*legal standing*) bagi Pejabat Perpustakaan Nasional dan Pejabat Perpustakaan Daerah melaporkan dan berkordinasi kepada penegak hukum yang diberi wewenang oleh Undang-undang untuk menegakkan hukum atau Undang-undang yang memiliki sanksi pidana.

Berdasarkan pasal 6 ayat (1) huruf a dan huruf b Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, bahwa Penyidik adalah Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-undang. Makna dari ketentuan di atas, bahwa Polri sebagai penyidik dalam setiap pelanggaran maupun kejahatan yang dikenai sanksi pidana. Oleh karena Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan Daerah tidak memiliki Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang diatur dalam pasal 6 ayat (1) huruf b, maka penegakan Undang-undang No. 4 Tahun 1990 menjadi tanggungjawab penyidik Polri. Sehingga proses penegakan hukum terhadap pelanggaran Undang-undang No. 4 Tahun 1990 berdasarkan pada prosedur penyidikan yang diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, yakni menguji secara materiil tentang pelanggaran yang terjadi melalui Peradilan Umum dalam lingkup perkara pidana.

Selain itu di dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia khususnya pasal 14, pasal 15 dan pasal 16 mengatur tentang tugas dan wewenang Polri baik dalam kaitannya dengan penegakan hukum maupun pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat. Polri dalam kapasitasnya selaku penyidik berwenang menerima laporan dan atau pengaduan dari Pejabat Perpustakaan Nasional maupun Pejabat Perpustakaan Daerah tentang telah terjadinya pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 4 Tahun 1990 tentang Serah-Simpan Karya Cetak dan Karya

Rekam, selanjutnya penyidik Polri melakukan proses penyidikan berdasarkan KUHAP.

Penyidikan terhadap suatu pelanggaran di petakan menjadi dua, yakni pelanggaran yang bersifat tipiring (tindak pidana ringan), adalah pelanggaran hukum yang diancam sanksi pidana kurungan kurang dari 3 (tiga) bulan, dan pelanggaran berat, yakni pelanggaran yang diancam sanksi pidana kurungan lebih dari 3 (tiga) bulan. Dengan demikian pelanggaran atas Undang-undang No. 4 Tahun 1990 adalah masuk katagori pelanggaran berat karena memiliki sanksi pidana kurungan lebih dari 3 (tiga) bulan kecuali pelanggaran terhadap pasal 8 Undang-undang No. 4 Tahun 1990 yang sanksinya pidana kurungan setinggi-tingginya 3 (tiga) bulan.

Pertanyaannya: Adakah pihak penerbit atau pengusaha rekaman yang tidak menyerahkan hasil terbitan dan rekamannya kepada Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan Daerah sebagaimana disyaratkan Undang-undang?, Seandainya ada pernahkah Pejabat Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan Daerah melakukan tindakan hukum preventif dan melaporkan kepada Polri?.

Namun demikian, perlu menjadi catatan bahwa sanksi pidana diterapkan sebagai tindakan remium premedium, yakni pidana dijatuhkan bertujuan untuk penjeratan terhadap pelaku pelanggaran, sehingga untuk mewujudkan keadilan dan kemanfaatan hukum, maka langkah pencegahan atau tindakan hukum preventif menjadi pola yang lebih baik dan efektif dari pada tindakan hukum represif, walupun tindakan represif sewaktu-waktu diperlukan.

4. Kesimpulan.

Undang-undang No. 4 Tahun 1990 tentang Serah Simpan KCKR telah diundangkan sejak tanggal 9 Agustus 1990 dan tercatat dalam

Lembaran Negara RI Tahun 1990 No. 48, namun demikian pelaksanaan terhadap Undang-undang No. 4 Tahun 1990 belum efektif, yang disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

- 1) Kurang sadarnya penerbit atau pengusaha rekaman untuk memenuhi kewajibannya menyerahkan beberapa buah hasil terbitan dan rekamannya kepada Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan Daerah;
- 2) Adanya kendala dalam penegakan hukum yang berkait erat dengan kompetensi atau wewenang penanganan pelanggaran yang terjadi.
- 3) Tindakan hukum preventif oleh Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan Daerah tidak rutin dan kontinue, terutama dalam pemantauan/pengawasan dan pemberian peringatan kepada pelanggar.
- 4) Polri belum berperan aktif sebagai penyidik, hal ini dimungkinkan belum terjalinnya koordinasi yang baik antara Pejabat Perpustakaan maupun Pejabat Penyidik, dan belum adanya pelaporan atas pelanggaran hukum yang terjadi.

C. Penegakan Hukum Bidang Kehutanan Di Daerah.

1. Tinjauan Umum.

Mensitir pendapat **Jeffrey Y. Campbell** yang mengatakan, bahwa:

“Kita telah mencapai suatu titik penting dalam evolusi berfikir tentang kehutanan, dari perspektif dimensi ekologi yang cenderung berfikir perlindungan jangka panjang dan isu-isu pembangunan yang berkelanjutan. Salah satu yang merupakan realisasi yang paling dramatik adalah munculnya kesadaran baru tentang siapa yang paling berkepentingan secara primer dengan hutan adalah masyarakat-masyarakat yang hidup disekitar hutan”.

Kalimat di atas memperjelas adanya perubahan (*transformasi*) paradigma dalam pengelolaan hutan yang berorientasi pada perlindungan

jangka panjang dan pembangunan yang berkesinambungan. Pendapat **Campbell** di atas kita tarik sebagai konsep dasar untuk memahami adanya perlindungan dan pembangunan hutan yang berkesinambungan di daerah-daerah, mengingat hutan merupakan salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat yang banyak mendatangkan keuntungan baik bagi masyarakat maupun pemerintah daerah/Negara, maka hutan sebagai obyek yang membutuhkan perlindungan dan atau pengamanannya dengan suatu strategi terkonsip.

Selain hutan sebagai salah satu sumber yang dapat mendatangkan devisa daerah dan mata pencaharian masyarakat, juga sebagai sarana pencegahan terhadap timbulnya bencana alam, oleh karena itu di dalam melakukan penebangan hutan ditetapkan persyaratan-persyaratan dan larangan-larangan agar tidak berdampak terhadap ekosistem. Misalnya dilarang menebang pohon dalam kawasan hutan dengan radius 500 m dari tepi waduk, 200 m dari tepi mata air, 100 m dari tepi kiri kanan sungai, 50 m dari kiri kanan tepi anak sungai dan lain-lain.

Larangan-larangan dimaksud bukan untuk kepentingan pemerintah atau negara semata, akan tetapi kelestarian hutan untuk kepentingan masyarakat. Dengan demikian kerusakan hutan bukan semata-mata negara atau pemerintah yang menderita kerugian, akan tetapi masyarakat ikut menanggung beban kerugiannya. Oleh karena itu pemikiran **Campbell** "bahwa masyarakat yang tinggal di pinggir hutan-pun ikut memiliki kepentingan dalam perlindungan dan pengamanan hutan", adalah merupakan suatu paradigma yang tepat bagi perlindungan dan pengamanan hutan pada dewasa ini.

Beranjak dari pemikiran di atas, Polri sebagai suatu lembaga yang terstruktur secara berjenjang sampai ke-tingkat daerah mempunyai tugas dan tanggungjawab menjalankan fungsi pemerintahan bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, pelindung,

pengayom dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian “kehutanan” sebagai salah satu obyek yang tidak terlepas dari target pengamanan tersebut. Tindakan pengamanan yang dilakukan Polri berorientasi pada eksistensi dan peruntukan hutan sebagai ekosistem serta terwujudnya perlindungan demi kelestarian hutan secara berkesinambungan, dalam bentuk pengamanan dan penegakan hukum (*law enforcement*).

2. Eksistensi dan Peran Kepolisian.

Berdasarkan ketentuan pasal 5 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah Kepolisian Nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan peran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), yakni memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Sehingga eksistensi kepolisian di tingkat daerah terstruktur secara berjenjang mulai dari Mabes Polri, Polda, Polwil, Polres dan Polsek, dengan pendelegasian kewenangan sesuai tanggungjawab secara berjenjang pula. Polda yang dipimpin Kapolda mempunyai tanggungjawab yang melekat terhadap terciptanya kondisi keamanan dan ketertiban daerah. Akan tetapi tidak terlepas juga dari tanggungjawab lembaga/instansi terkait yang secara bersama-sama sesuai kewenangannya masing-masing mempunyai tanggungjawab keamanan dan ketertiban daerah.

Dengan lahirnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diubah dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004, eksistensi Polri sebagai mitra dalam penegakan hukum ditingkat daerah baik bersifat umum ataupun khusus, seperti halnya penegakan Undang-undang Khusus yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang mempunyai kewenangan untuk menegakkan peraturan

perundang-undangan khusus dan yang menjadi dasar hukumnya, serta penegakan Peraturan Daerah (Perda) yang mempunyai sanksi pidana. Hubungan kerjasama ini juga dirumuskan dalam pasal 42 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri yang menyebutkan, bahwa “Hubungan dan kerjasama Polri dengan badan, lembaga, serta instansi di dalam dan di luar negeri didasarkan atas sendi-sendi hubungan fungsional, saling menghormati, saling membantu, mengutamakan kepentingan umum, serta memperhatikan hierarki”.

Dengan demikian, Polri dengan Pemda (Kehutanan) sebagai mitra saling membanu secara fungsional dalam rangka menegakkan hukum bidang “kehutanan” berdasarkan UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dan Perda yang mengatur tentang Kehutanan. Walaupun secara umum Polri memiliki tanggungjawab mutlak setiap perbuatan yang melanggar hukum pidana.

Hubungan fungsional yang dimaksud adalah mendasarkan pada konsep fungsi kepolisian sebagai salah satu fungsi pemerintahan Negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat (vide: pasal 2 UU No. Tahun 2002). Sehingga peran Polri terhadap eksistensi Pemerintah Daerah khususnya tanggungjawab bidang “kehutanan”, secara aktif untuk melindungi hutan dari segala ancaman, melalui penegakan hukum preventif maupun represif yang pelaksanaannya saling bekerjasama dengan pihak Porsus Perhutani maupun pihak terkait di lingkungan Pemda.

Oleh karena itu pengamanan dan pelestarian “hutan” disamping tanggungjawab secara khusus dipegang oleh Pemerintah Daerah terutama Dep. Kehutanan dalam rangka menciptakan devisa daerah, namun secara umum Polri di tingkat daerah juga memiliki tanggungjawab untuk menjaga, mengamankannya melalui penegakan hukum.

3. Konsep Perlindungan Hutan.

Konsep perlindungan hutan (*forest protection*) adalah suatu konsep yang mendekati pada tindakan pengamanan (*pasification*) dan penegakan hukum (*law enforcement*). Konsep pengamanan meliputi: penjagaan, pengawasan dan pemantauan dalam rangka mencegah terjadinya kerusakan dan pengrusakan. Sedangkan penegakan hukum (*law enforcement*) dalam rangka menindak para pelaku perusak hutan sebagai upaya penjeraan (*ultimum remedium*). Tindakan pertama sebagai upaya preventif dan penegakan hukum melalui penindakan (*represif*) sebagai upaya penjeraan atau sebagai upaya akhir. Kedua konsep tersebut mendasarkan pada instrument hukum yang berlaku (*rechtmatigeheid*), yakni asas legalitas atau perundang-undangan yang berlaku baik yang bersifat umum maupun khusus.

Konsep perlindungan hutan sebagaimana dimaksud di atas secara umum dilaksanakan dalam rangka mengamankan hutan dari segala perbuatan yang dilakukan oleh pemerintah/negara sendiri, oleh masyarakat atau oleh pihak-pihak lain yang tidak memenuhi persyaratan sah melakukan kegiatan dikawasan hutan, seperti: penebangan, pengangkutan atau tindakan-tindakan lain yang dapat menimbulkan kerusakan hutan. Kerusakan hutan dimaksud mengandung arti, bahwa tindakan yang dilakukan bertentangan dengan system ekologi dan persyaratan formal.

Konsep pengamanan (*pacification*) dan penegakan hukum (*law enforcement*) secara makro merupakan satu arah dan tujuan, yakni agar terciptanya kondisi hutan secara phisik seimbang dalam kemanfaatan dan kelestariannya serta terhindar dari tindakan perusakan dari pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga hutan tetap terjaga dan bermanfaat bagi pemerintah/negara maupun masyarakat.

4. Konsep Penegakan Hukum.

Berbicara masalah penegakan hukum membawa kita pada pemikiran, bahwa penegakan hukum selalu dengan kekuatan atau pemaksaan (*force*), sehingga ada yang berpendapat bahwa penegakan hukum hanya bersangkutan dengan hukum pidana saja. Pemikiran ini diperkuat dengan kebiasaan kita menyebut, bahwa penegak hukum itu polisi, jaksa dan hakim. Tidak disebut pejabat administrasi yang sebenarnya juga menegakkan hukum. Lebih lanjut dikatakan dalam *rechthandeving* atau *law enforcement* sesuai yang dimuat dalam *Notle Handeving Milieurecht*, meliputi pengawasan dan penerapan penggunaan instrument administrative, kepidanaan atau keperdataan dicapailah penataan ketentuan hukum dan peraturan yang berlaku umum dan individual.³

Pengawasan berarti pengawasan pemerintah agar ditaatinya peraturan, seperti dilakukannya penyidikan dalam hukum pidana. Sebelum dilaksanakan penegakan hukum sebagaimana telah diuraikan di atas, terlebih dahulu dilakukan pengamanan (penjagaan, pengawasan dan pemantauan) yang dalam pengamanan dimaksud sebagai upaya preventif dilakukan dengan cara negosiasi, persuasi dan supervisi, dalam arti agar peraturan-peraturan hukum dan syarat-syarat ijin melakukan kegiatan dikawasan hutan harus dipenuhi. Baru kemudian jika terdapat indikasi adanya pelanggaran atau penyimpangan, maka penegakan hukum yang bersifat represif dijalankan.

Kita ketahui bersama, bahwa modes operandi pelanggar hukum dikawasan hutan terdiri dari berbagai bentuk, Contoh: penebangan liar, illegal logging meliputi pengangkutan, penyimpanan dan manipulasi dokumen kayu (*logging documentation*) dan lain-lain tanpa dilengkapi dokumen yang sah. Penebangan liar ini ada yang dilakukan seorang diri atau

³ C.J. Kleijs-Wijn Nobel dalam A. Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Arikha Media Cipta, Jakarta, 1995, hal. 61

kelompok dengan cara sembunyi-sembunyi dan ada pula yang dilakukan secara bersama-sama (kolektif) dan dengan terang-terangan (terbuka). Yang dilakukan secara sembunyi-sembunyi adalah cara-cara klasik atau tradisional (pencurian), akan tetapi ada yang dilakukan secara bersama-sama dan terbuka adalah merupakan kejahatan kolektif dan bersifat modern, artinya keberanian pelaku sangat tinggi (penjarahan). Menghadapi kondisi dan tantangan yang berbeda-beda, maka jelas konsep penegakan hukum yang dilaksanakan dengan pola yang berbeda-beda pula.

Penegakan hukum bidang kehutanan adalah sebagai bagian penegakan hukum lingkungan yang dinilai sangat rumit, yang oleh **A. Hamzah** dikatakan, bahwa penegakan hukum sebagai mata rantai terakhir dalam siklus pengaturan rencana kebijaksanaan tentang lingkungan, urutannya dimulai dari perundang-undangan (*legislation*); penentuan standar (*standart setting*); pemberian ijin (*licensing*); penegakan hukum (*law enforcement*). Dari mata rantai siklus pengaturan perencanaan kebijakan hukum yang berkait dengan lingkungan dimanapun Negara terlebih di Indonesia yang paling lemah adalah “penegakan hukum”.⁴ Mengapa hal tersebut dikatakan lemah dan rumit ?. Beberapa factor penyebabnya, karena penegakan hukum dibidang lingkungan khususnya bidang kehutanan memerlukan keahlian khusus, hutan satu dengan yang lain memiliki kondisi yang berbeda, banyak pihak yang terkait dan pelaku spesifik yang memungkinkan adanya jaringan kuat.

Mengingat berbicara penegakan hukum mengandung pengertian aspek hukum administrasi, aspek hukum perdata dan aspek hukum pidana, maka sesuai dengan kewenangan Polri hanyalah terbatas pada penegakan hukum terhadap suatu perbuatan yang mengandung sanksi pidana, hal ini sepanjang Undang-undang tidak mengatur lain tentang penyidik.

⁴ *ibid.*,

5. Pola Penegakan Hukum Bidang Kehutanan.

Tidak dapat disangkal, bahwa usaha penegakan hukum itu merupakan masalah yang kompleks dan selalu menimbulkan permasalahan lebih lanjut karena beberapa hal tertentu. Penegakan hukum kerap kali dilakukan berdasarkan kemauan dan tujuan yang baik, akan tetapi pelaksanaannya malahan menimbulkan akibat-akibat yang tidak diinginkan yang merugikan, yang menimbulkan korban fisik, mental dan social, sehingga berakibat:

- a. orang segan berpartisipasi dalam usaha penegakan hukum;
- b. membuat orang apatis dan tidak menghargai lagi aparat penegak hukum dan timbul berbagai macam kekacauan yang merugikan rakyat banyak terus menerus.

Berkaitan dengan hal tersebut, yang terpenting bagi masyarakat dan aparat penegak hukum adalah mengamati masalah ini menurut proporsi yang sebenarnya secara dimensial untuk dapat memahami sebab, hakekat dan kemudian membuat pola kebijaksanaan pencegahan dan penanggulangan masalah yang dapat dilaksanakan tanpa menimbulkan korban.

Pola kebijaksanaan pencegahan dan penanggulangan masalah bidang kehutanan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif, dan asas kewajiban umum kepolisian, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Mengingat pencegahan dan penanggulangan hutan dihadapkan pada beberapa pihak, antara lain: masyarakat yang berpotensi untuk melakukan perusakan, penampung atau pengepul hasil hutan, pengangkut, penerbit dokumen dan pembeli, sehingga masing-masing permasalahan dibutuhkan pola dalam penegakan hukumnya. Permasalahan yang membutuhkan penanganan sangat khusus dan sangat kompleks adalah terjadinya perusakan hutan yang disebabkan dari masyarakat baik berupa pencurian ataupun penjarahan. Di dalam menghadapi masyarakat yang

berpotensi untuk melakukan perusakan hutan, formulasi tindak yang dapat dilakukan, sebagai berikut:

- a. Mengenali tokoh masyarakat dan agama yang berdomisili di tepian atau penggir hutan
- b. Memahami karakteristik masyarakat, status ekonomi dan sosialnya;
- c. Melakukan komunikasi secara penuh keakraban dengan masyarakat yang tinggal di sekitar hutan dan melibatkan dalam kegiatan pengamanan hutan;
- d. Sering melakukan tatap muka untuk memberikan penyuluhan dan pengamanan tentang kondisi hutan;
- e. Dalam momentum tertentu berikan bantuan, sumbangan dalam bentuk materiil maupun moril;
- f. Bekerjasama dengan tokoh masyarakat dan agama untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam memelihara dan melestarikan hutan;
- g. Menghindarkan dan menjauhkan terjadinya konflik atau salah paham antara petugas dengan masyarakat sekeliling hutan;
- h. Sikap aparat keamanan atau penegak hukum harus supel, tidak arogan, tegas penuh wibawa.

Tindakan tersebut pada intinya untuk menumbuhkan kesadaran kembali terhadap masyarakat sekeliling hutan mau menjaga dan melestarikan hutan untuk digunakan sebagai mata pencaharian, sehingga tidak dirusak. Langkah persuasif ini perlu dikedepankan mengingat jika masyarakat tetap berkeinginan untuk merusak, mencuri atau menjarah, maka tindakan-tindakan represif dilakukan justru menimbulkan dampak berkepanjangan, akan tetapi jika masyarakat sadar maka secara bersama-sama dengan aparat penegak hukum untuk menjaga, mengamankan dan melestarikan keselamatan hutan.

Hal demikian mendekati pada suatu konsep karena kejahatan dibidang kehutanan adalah sebagai produk masyarakat, maka penyelesaiannya juga dikembalikan kepada masyarakat untuk menyadari bahwa perbuatannya akan merugikan masyarakat sendiri juga pemerintah atau negara.

Mendasarkan pada pendapat **Jeffrei Y. Campbell** di atas, bahwa yang berkepentingan secara primer dengan hutan sebenarnya adalah masyarakat-masyarakat yang hidup disekitar hutan. Sebagai ilustrasi, jika hutan habis ditebang dengan cara pengrusakan, maka masyarakat yang hidup di sekitar hutanlah yang akan kehilangan mata pencaharian, dengan demikian masyarakat sendiri yang akan mengalami kesulitan dan kesusahan.

Langkah ini dilakukan melalui jalur komunikasi sosial, negosiasi persuasif dan lain-lain sebagai langkah preventif, sedangkan langkah penindakan (*repressif*) dilakukan dengan melalui pemanggilan, penangkapan, pemeriksaan, penahanan sebagai tahap penyidikan, penuntutan dan persidangan. Ke dua pola ini adalah satu rangkaian dalam rangka menjaga agar tidak timbul kerusakan dan penjarahan pada hutan yang berakibat rusaknya ekosistem ataupun kerugian negara/pemerintah atau masyarakat sendiri. Sedangkan terhadap pelaku kejahatan yang berperan sebagai penampung hasil kejahatan bidang kehutanan, pengangkut dan penerbit dokumen aspal maupun pembeli, perlu strategi penegakan hukum yang efektif, baik melalui razia, maupun pemutusan jaringan antara pihak-pihak yang berperan dalam kegiatan peredaran hasil hutan illegal.

Penegakan hukum bidang kehutanan adalah sebagai suatu proses untuk mencapai keadilan dan kepastian hukum adanya kerusakan atau kerugian serta pertanggungjawaban hukum bagi pelakunya. Di dalam proses penegakan hukum ini memiliki strategi dan pola khusus. Hal ini didasarkan pada obyek perlindungan yang meliputi: areal yang sangat luas dan dapat dijamah dari segala penjuru, serta pelaku yang cenderung kolektif,

sedangkan kondisi personil pengamanan (Polsus Perhutani) atau aparat penegak hukum sangat terbatas.

Mengingat masyarakat yang tinggal disekeliling hutan di kawasan hutan daerah sebagai komunitas penduduk yang tidak terasing, namun memiliki status ekonomi dan sosial yang berbeda, maka jika terjadi kekerasan kita hadapi dengan kekerasan akan menimbulkan permasalahan baru yang sebenarnya kemiskinan masyarakat sendiri menjadi permasalahan dan tanggungjawab pemerintah Daerah. Namun demikian bukan berarti membiarkan hutan untuk dijarah atau dirusak, apapun argumentasinya jika telah melakukan perusakan maka tindakan represif yang harus dikedepankan dengan pola-pola penindakan yang berdasarkan hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

Tindakan represif yang dimaksud dalam rangka preventif, dalam arti untuk mencegah perusakan tidak semakin meluas, sehingga dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar. Pada penegakan hukum secara represif ini dilakukan manakala langkah-langkah awal sebagai tindakan preventif yang dirumuskan tidak dapat efektif.

Di dalam penegakan hukum represif, aparat penegak hukum terdepan adalah Polri bersama PPNS, dalam mengambil suatu tindakan berdasarkan 3 asas kebenaran, yakni:

- a. benar menurut situasi;
- b. benar menurut urutan tindak; dan
- c. benar menurut hukum.

Di dalam proses penegakan hukum pidana yang berkaitan dengan bidang kehutanan ini, penyidik yang diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan secara umum adalah Polri dan secara khusus adalah PPNS Perhutani. Kewenangan penyidik Polri dan PPNS secara umum di atur dalam pasal 6 ayat (1) KUHAP, yang substansinya “Penyidik adalah a) Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia; b) Pejabat Pegawai Negeri Sipil

Tertentu yang diberi kewenangan oleh undang-undang". Sedangkan kewenangan secara khusus untuk melakukan penyidikan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan dan hasil hutan diatur dalam pasal 77 ayat (1) dan (2) Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan pasal 39 ayat (1) Undang-undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Pelaksanaan penyidikan oleh PPNS Perhutani sebagai dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) b. KUHAP dan pasal 77 ayat (1) dan (2) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, pasal 39 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1990 tetap dalam koordinator dan pengawasan penyidik Polri. Selain ketentuan di atas kewenangan Polri secara umum untuk melakukan penyidikan setiap tindak pidana diatur juga dalam pasal 16 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri.

6. Kesimpulan.

Sumber kekayaan alam yang memberikan daya dukung bagi kehidupan manusia, maka diperlukan penjagaan dan pengamanan untuk kelestariannya. Polri sebagai salah satu unsur penegak hukum di daerah melekat tanggungjawab moral maupun tanggungjawab hukum terhadap keamanan dan kelestarian hutan dari segala bentuk perusakan. Lembaga penegak hukum bidang kehutanan yang dikedepankan, berkaitan dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan adalah Polri dan Polsus perhutani (Pegawai Perhutani). Peran Polri dalam penegakan hukum bidang kehutanan tidak terlepas dari adanya tanggungjawab bersama, baik dari masyarakat, Pihak Perhutani/Pemda maupun instansi terkait, sehingga secara hukum Polri bersama-sama PPNS Perhutani sebagai unsur yang dikedepankan dalam penanganan masalah pelanggaran hukum bidang kehutanan (vide: UU No. 41 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 1990). Sedangkan hubungan kerjasama antara Polri dan Pemerintah Daerah sebagai hubungan fungsional,

dimana sesuai fungsi masing-masing saling membantu untuk menegakkan hukum khususnya bidang “kehutanan”. (vide: pasal 42 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002), demi terwujudnya keamanan dan kelestarian hutan secara ekosistem.

Pelanggaran hukum bidang kehutanan sangat kompleks, antara lain meliputi: perusakan hutan (penebangan liar), pencurian/penjarahan, penampung atau pengepul hasil kejahatan, pembeli maupun pihak yang mengupayakan legalitas hasil kejahatan serta donatur, sehingga masing-masing tindakan memerlukan adanya pola khusus dalam penanganannya. Untuk mengantisipasi maraknya kejahatan bidang kehutanan, diperlukan tindakan tegas dan prioritas penanganannya.

Di dalam penanganan masalah kejahatan hutan ini, penegak hukum harus tepat dan benar dalam memberikan penilaian sesuai diskresi atau *freisermersen* yang ada, sehingga dapat merumuskan tindakan yang tegas dan tepat serta dibenarkan oleh hukum.

D. Tindak Pidana Bidang Ketenagakerjaan.

1. Tinjauan Umum.

Tindakan aparat pemerintah dalam menjalankan fungsinya selalu didasarkan pada norma kewenangan, yakni norma yang mengatur tugas dan wewenang aparat pemerintahan. Begitu pula kepolisian, fungsi kepolisian di jalankan karena adanya kewenangan yang mengatur tentang fungsi tersebut, artinya setiap tindakan dijalankan berdasarkan kewenangan yang dimiliki karena adanya aturan yang memberikan wewenang. Sehingga tindakan yang dijalankan tanpa wewenang dapat dimaknai sebagai tindakan sewenang-wenang dan atau penyalahgunaan wewenang. Disinilah kemudian yang disebut sebagai asas legalitas, yakni semua tindakan kepolisian harus di dasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di lihat dari cara memperoleh wewenang ada tiga cara, yakni: 1) wewenang atributif; 2)

wewenang delegasi; dan 3) wewenang mandat. Wewenang atributif (atribusi) artinya wewenang yang diperoleh berdasarkan peraturan perundang-undangan; Wewenang delegatif (delegasi) artinya wewenang yang diperoleh atas dasar pelimpahan wewenang dari pihak lain yang telah memiliki wewenang, wewenang ini beralih dari pemberi delegasi (delegator) kepada penerima wewenang (delegatoir) sehingga penerima wewenang bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukan dalam menjalankan wewenang tersebut, dan wewenang ini sewaktu-waktu dapat ditarik kembali oleh delegator. Sedangkan wewenang mandat, adalah wewenang yang diperoleh atas dasar mandat, artinya wewenang tetap melekat pada pemberi mandat, penerima mandat dalam menjalankan wewenang tidak boleh melebihi dari pemilik wewenang atau pemberi mandat, sehingga wewenang mandat dapat dikategorikan sebagai kepanjangan tangan pemilik wewenang dan wewenang tidak beralih. Oleh karena itu terhadap segala resiko dalam menjalankan mandat, pemberi wewenang tetap melekat tanggungjawab secara tanggungrenteng.

Kewenangan kepolisian secara atributif di atur dalam pasal 30 ayat (4) UUD 1945; Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP; Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri; dan Peraturan perundang-undangan lain yang memberikan wewenang Polri sebagai penyelidik maupun penyidik.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Polri tersebutlah yang digunakan sebagai dasar hukum dalam melakukan tindakan kepolisian, walaupun masih ada kewenangan yang bersifat diskresi atau *fries Ermessen*, artinya kewenangan yang dilakukan berdasarkan penilaiannya sendiri, namun kewenangan inipun dijalankan harus berdasarkan hukum yang bertanggungjawab maksudnya dijalankan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

2. Wewenang Polri dan Pegawai Pengawas Bidang Ketenagakerjaan.

Tugas pokok kepolisian berdasarkan pasal 13 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri adalah:

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

Dari tiga kelompok tugas pokok tersebut kemudian tugas dan wewenangnya dirinci ke dalam pasal 14; pasal 15; dan pasal 16. Di dalam rumusan pasal 14 huruf f dan huruf g UU No. 2 Tahun 2002 menyebutkan, Polri bertugas "melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa"; dan huruf g "melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya". Kemudian dalam pasal 15 ayat (1) a: Polri secara umum berwenang menerima laporan dan/atau pengaduan; dan ayat (2) huruf g berwenang "memberikan petunjuk, mendidik, dan melatih aparat kepolisian khusus dan petugas pengamanan swakarsa dalam bidang kepolisian". Dan dalam pasal 16 ayat (1) huruf k merumuskan, di bidang proses pidana Polri berwenang "memberi petunjuk dan bantuan penyidikan kepada PPNS dst". Kewenangan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana lebih rinci di atur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP terutama pasal 5; pasal 6 dan pasal 7.

Berkaitan dengan bidang ketenagakerjaan, di samping mendasarkan kewenangan umum Polri sebagaimana dimaksud dalam pasal-pasal di atas, juga diatur dalam pasal 182 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, khususnya perannya sebagai "penyidik". Di dalam pasal 182 ayat (1) disebutkan "Selain penyidik Polri, juga kepada Pegawai Pengawas

ketenagakerjaan dapat diberi wewenang khusus sebagai PPNS sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Dengan demikian di dalam penegakan Undang-undang Ketenagakerjaan ada dua institusi yang mengemban fungsi penyelidikan dan penyidikan, yakni: Penyidik Polri dan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan. Permasalahannya: Apakah semua Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan telah diberikan jabatan sebagai Penyidik?.

Jika belum mendapatkan Surat Keputusan sebagai Penyidik, maka tidak serta merta dapat melakukan penyidikan. Syarat-syarat ditetapkan sebagai Penyidik sebagaimana di atur dalam PP No. 27 Tahun 1983 tentang Peraturan Pelaksanaan KUHAP khususnya diatur dalam pasal 2 ayat (5) "Penyidik sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf b (penulis: PPNS) diangkat oleh Menteri atas usul dari Departemen yang membawahkan pegawai negeri tersebut, Menteri sebelum melaksanakan pengangkatan terlebih dulu mendengarkan pertimbangan Jaksa Agung dan Kapolri". Di dalam Ayat (6): "Wewenang pengangkatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (5) dapat dilimpahkan kepada pejabat yang ditunjuk oleh Menteri".

Di sini dapat diintepretasikan, bahwa seseorang Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan akan menjadi sah mengemban fungsi "penyidikan" setelah mendapatkan pengangkatan dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Oleh karena itu tidak semua Pegawai Pengawas berwenang untuk melakukan penyidikan tindak pidana yang dirumuskan dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Khususnya terhadap pelanggaran pasal-pasal yang diancam sanksi pidana, seperti yang dirumuskan dalam pasal 183; pasal 184; pasal 185; pasal 186; pasal 187 dan pasal 188 UU No. 13 Tahun 2003.

Syarat-syarat formal sebagai penyidik sebagaimana dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan tersebut harus dipenuhi dan apabila tidak, maka penyidikan yang dilakukan cacat hukum, karena bertentangan

dengan Undang-undang. Namun demikian Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan yang belum diangkat sebagai “penyidik” bukan berarti tidak memiliki kewenangan sesuai fungsi yang lain, karena berdasarkan pasal 176 UU No. 13 Tahun 2003 disebutkan, “Pengawasan Ketenagakerjaan dilakukan oleh Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan yang mempunyai kompetensi dan independent guna menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan”. Dengan demikian Pegawai Pengawasn memiliki kewenangan yang diperoleh secara atributif (di dasarkan Peraturan Perundang-undangan) untuk melakukan tugas dan wewenang pengawasan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan, artinya kewenangan secara umum, baik bersifat preventif maupun represif.

3. Hakekat Pengawasan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan.

Istilah pengawasan di kenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi, yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah pengawasan di Indonesia merupakan terjemahan dan sinonim dari istilah “*control*”.⁵ Menurut **George R. Terry** dalam mendefinisikan istilah “*control*” mengemukakan “*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*” (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).⁶ **Henry Fayol** mengemukakan “Kontrol adalah penelitian apakah segala sesuatu dilakukan sesuai dengan rencana, perintah-perintah dan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan”.⁷ Menurut **Muchsan**, pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah

⁵ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, h. 88

⁶ George R. Terry dalam Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, h. 37

⁷ Henry Fayol dalam Irfan Fachruddin, *op.cit*, h. 89

kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/plan).⁸

Pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah menurut **Paulus Effendi Lotulong** adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga memperbaiki apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.⁹ **Hassan Suryono** mengatakan, pengawasan merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencegah berbagai tindakan dan penyalahgunaan wewenang yang sangat merugikan negara. Untuk meningkatkan efesien dan efektifitas serta terselenggaranya sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawa, pemerintah telah mengeluarkan kebijaksanaan pengawasan.¹⁰ Di sisi lain **Hadari Nawawi** memberikan definisi, pengawasan adalah proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan dan evaluasi terhadap suatu kondisi yang dihasilkan oleh sarana sebagai sasaran yang secara keseluruhan berlangsung sebagai suatu sistem yang di dalamnya terdapat beberapa unsur yang saling berkaitan dan berinteraksi sebagai suatu kesatuan.¹¹

Dari beberapa pendapat tersebut dapat dipahami, bahwa pengawasan mengandung arti suatu perhatian atas kegiatan yang dilakukan, agar tetap berada pada batas-batas wewenang, tanggungjawab dan norma-norma yang mengikat, sehingga kegiatan yang dilaksanakan menjadi efektif tidak terjadi penyimpangan atau kesalahan. Dengan demikian dikaitkan dengan pengawasan ketenagakerjaan, mengandung arti suatu kegiatan yang dilakukan agar dalam pelaksanaan kegiatan ketenagakerjaan tetap berada pada batas-batas wewenang, tanggungjawab dan norma-norma yang

⁸ Muchsan, *Beberapa Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, h.38

⁹ Paulus Effendi Lotulong, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, h. 15

¹⁰ Hassan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara*, Lembaga Pengembangan Pendidikan UNS dan UNS Press, Solo, 2005, h. 45

¹¹ Hadari Nawawi dalam *ibid.*

mengikat, sehingga kegiatan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan tujuan kegiatan dilakukan.

Pengawasan Ketenagakerjaan ditinjau dari segi hubungan kewenangan sebagaimana diuraikan di atas, ada yang bersifat *vertikal* dan *horizontal*. Pengawasan *vertikal*, artinya pengawasan dari satuan atas yang bertingkat lebih tinggi terhadap yang lebih rendah atau bawah, sedangkan pengawasan yang bersifat *horizontal*, artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan atau lembaga lain secara menyamping.

Pengawasan ketenagakerjaan dapat dilakukan dalam bentuk-bentuk: pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif, artinya pengawasan yang dilakukan sebelumnya untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap pelaksanaan kegiatan yang dilakukan; dan *Pengawasan represif*, artinya pengawasan yang dilakukan kemudian karena telah ada indikasi terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan.

Di kaitkan dengan kewenangan yang dimiliki Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan, pengawasan preventif dilakukan setiap saat, rutin dan kontinyu, artinya dilakukan secara terus menerus dan berlanjut untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan. Pengawasan preventif ini secara teknis dapat dilakukan dengan pemantauan, pelaporan, supervisi dan teknis pembinaan yang lain. Kewenangan ini melekat pada Pegawai Pengawas yang secara teknis dirumuskan dalam pasal 176 dan pasal 178 ayat (1) dan ayat (2), pasal 179 ayat (1) dan ayat (2), pasal 180 dan pasal 181 UU No. 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan. Sedangkan pengawasan represif, sebagai langkah pengawas untuk melakukan pemeriksaan (Wasrik) karena disinyalir telah adanya indikasi pelanggaran yang perlu diselesaikan atau diluruskan.

Pertanyaan yang muncul: Siapakah Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan itu?

Di dalam pasal 176 di atas telah disinggung, bahwa Pengawasan Ketenagakerjaan dilakukan oleh Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan. Berdasarkan ketentuan pasal 178 ayat (1) pengawasan ketenagakerjaan dilakukan oleh unit kerja tersendiri pada instansi yang lingkup tugas dan tanggungjawabnya di bidang ketenagakerjaan pada pemerintah pusat, pemerintah propinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Di sini dapat dicermati, sebagai pengemban fungsi pengawasan formal adalah instansi Ketenagakerjaan, artinya lembaga pemerintah di bidang Ketenagakerjaan (Departemen Ketenagakerjaan tingkat Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota). Namun demikian dalam konsep transparansi sebagai salah satu unsur *Good Governance* memposisikan pengawasan publik melekat pada setiap orang, sehingga masyarakat yang mengetahui ada penyimpangan peraturan perundang-undangan dalam melaksanakan kegiatan berkaitan ketenagakerjaan, maka masyarakat dapat menyampaikan hasil pengawasannya kepada Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan maupun pihak Polri.

4. Hubungan Pengawasan Polri dan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan.

Fungsi Pengawasan yang melekat pada Polri merupakan pengawasan yang bersifat umum, berkaitan dengan aktivitas masyarakat terhadap ketaatan dan kepatuhannya pada peraturan perundang-undangan, baik yang masih bersifat **Faktor Korelasi Kriminogin (FKK)**, **Polize Hazard (PH)** maupun **Ancaman Faktual (AF)** yang mengarah pada terjadinya suatu gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat maupun pelanggaran hukum atau **Kejahatan (Criminal)**. Oleh karena itu pengawasan yang dilakukan Polri bersifat umum, yakni dengan preventif untuk mencegah terjadinya hubungan antara niat dan kesempatan (N + K) bertemu menjadi C (Criminal=Kejahatan), sehingga langkah preventif dilakukan dengan

mengawasi dan mencegah Faktor Korelasi Kriminogin berkembang menjadi Ancaman Faktual (AF) maupun muncul sebagai Kejahatan (C).

Pengawasan Ketenagakerjaan adalah pengawasan yang bersifat spesifik, yakni usaha mencegah terjadinya Niat dan Kesempatan tidak muncul menjadi Criminal (Kejahatan) di bidang ketenagakerjaan, atau melakukan pengawasan terhadap Faktor Korelasi Kriminogin (FKK) dalam kegiatan ketenagakerjaan tidak berkembang menjadi Ancaman Faktual (AF) dan Kejahatan (C) bidang ketenagakerjaan sebagaimana dirumuskan dalam pasal 183 s/d pasal 185 atau pelanggaran yang dirumuskan dalam pasal 186 s/d 188 UU No. 13 Tahun 2003. Dengan demikian Undang-undang Ketenagakerjaan sebagai undang-undang yang bersifat khusus (*specialis*). Oleh karena itu di dalam UU dimaksud dirumuskan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan pengawasn di bidang ketenagakerjaan, baik fungsinya sebagai pengawas maupun penyidik.

Berdasarkan pada ketentuan pasal 6 ayat (1) b UU No. 8 Tahun 1981, bahwa penyidik disamping penyidik Polri juga Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang, dan berdasarkan pasal 7 ayat (2): penyidik sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) b (PPNS) mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polri.

Berpijak pada ketentuan di atas, Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan merupakan Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang oleh undang-undang, yakni UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan khususnya pasal 176 dan pasal 182 ayat (1) dan ayat (2), sehingga Undang-undang No. 13 Tahun 2003 menjadi dasar hukum kewenangan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan untuk melakukan pengawasan preventif maupun

represif, baik penerapan sanksi administratif maupun penyidikan dalam aspek pidananya.

Khusus dalam kegiatan penyidikan pidana ketenagakerjaan Pejabat Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan memiliki kewenangan penuh untuk melakukan penyidikan, namun demikian berdasarkan ketentuan pasal 7 ayat (2) UU No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP di dalam melaksanakan tugas dan wewenang penyidikan tersebut di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polri. Sifat pengawasan Polri disini mengandung unsur pembinaan, yakni membenina tentang taktis dan tehnik penyidikan yang dilakukan oleh Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan. Bersifat koordinatif, yakni terhadap segala kesulitan dan kendala yang dilakukan oleh Pegawai Pengawas, maka penyidik (Polri) berkewajiban untuk membantu dan berpartisipasi menyelesaikan kendala yang dihadapi.

Dengan demikian hubungan antara Polri dengan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan bersifat koordinatif dan kemitraan dalam penegakan Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

5. Peran SPSI dan Masyarakat Pekerja dalam Pengawasan.

Selain fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Polri dan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan, secara eksplisit SPSI dan masyarakat memiliki peran sebagai pengawasan publik terhadap kegiatan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan. Oleh karenanya pengawasan publik akan lebih dominan di era reformasi ini, namun demikian hasil dari pengawasan publik ini kemudian diteruskan dan disalurkan kepada pihak atau lembaga yang memiliki wewenang secara atributif, delagasi maupun mandat untuk ditindaklanjuti.

Pengawasan publik menjadi dominan karena tidak memungkinkan segala kejadian yang terjadi dilikungan ketenagakerjaan dapat dipantau dan dideteksi secara akurat oleh Pegawai Pengawas maupun Polri, oleh karena

itu pemberdayaan fungsi pengawasan masyarakat ini yang lebih efektif. Maka berdasarkan perkembangan tersebut dilingkungan Polri telah diterapkan pola *community policing* (pemolisian masyarakat), hakekatnya mengembalikan sebgai tugas-tugas kepolisian ini kepada masyarakat untuk menciptakan keamanan, ketenteraman dan ketertiban dilingkungannya sendiri. Oleh karena itu hal ini mungkin sekali dilakukan dalam lingkungan ketenagakerjaan dimana hubungan antara Pekerja, Serikat Pekerja, Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan dan Pengusaha serta Polri menjalin hubungan bersama untuk mencegah terjadinya pelanggaran maupun kejahatan dibidang ketenagakerjaan.

6. Mekanisme Penegakan Hukum Ketenagakerjaan.

Penanganan perkara pidana ketenagakerjaan bermula adanya laporan atau pengaduan baik dari masyarakat, badan hukum atau lembaga-lembaga tertentu, pegawai pengawas maupun dari Polri sendiri.

Berpijak dari laporan atau pengaduan, baik yang diterima oleh Pegawai Pengawas atau Polri, maka instansi atau bidang yang menerima laporan atau pengaduan akan menilai dan memetakan, bahwa laporan atau pengaduan dimaksud sebagai bentuk pelanggaran yang memiliki sanksi administratif atautkah kejahatan. Bagi pelanggaran yang bersifat administratif dan tidak mengandung unsur kejahatan, maka kewenangan untuk penyelesaian masalah adalah Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan. Disini pegawai pengawas masih akan memetakan sebagai sengketa ketenagakerjaan atautkah pelanggaran dengan sanksi Administrasi (vide: pasal 190 UU No. 13 Tahun 2003). Jika pelanggaran sengketa ketenagakerjaan akan disalurkan kepada pihak Lembaga Penyelesaian Hubungan Industrial sebagaimana dimaksud dalam pasal 136 UU No. 13 Tahun 2003 dan apabila pelanggaran dengan sanksi administratif, maka pegawai pengawas akan melakukan pemeriksaan sesuai aturan, kemudian akan diteruskan kepada Menteri atau

pihak yang mendapat delegasi dari Menteri untuk menentukan dan menjatuhkan sanksi administrasi.

Namun, apabila dari laporan atau pengaduan tersebut ada indikasi pelanggaran dan kejahatan yang mengandung unsur pidana dan sanksinya diformulasikan dalam pasal 183, pasal 184 dan pasal 185 yang disebut sebagai kejahatan, dan pasal 186, pasal 187 dan pasal 188 yang disebut sebagai pelanggaran, maka Pegawai Pengawas maupun Polri langsung bisa melakukan penyelidikan dan penyidikan. Untuk Pegawai Pengawas kewenangannya di atur dalam pasal 182 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2003, antara lain:

- a. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- b. Melaksanakan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana dibidang ketenagakerjaan;
- c. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- d. Melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti dalam perkara tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
- e. Melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana ketenagakerjaan;
- f. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas penyidikan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan; dan
- g. Menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti yang membuktikan tentang adanya tindak pidana di bidang ketenagakerjaan.

Di dalam menjalankan tugas dan wewenang penyidikan tersebut di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polri. Oleh karena itu di dalam melakukan kewenangan penyidikan di atas berdasarkan peraturan perundang-

undangan yang berlaku (UU No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP), sehingga batas-batas sebagai PPNS tidak akan dilanggar. Proses selanjutnya hasil penyidikan diteruskan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan, yakni diserahkan ke Jaksa (PU) melalui Polri untuk disidangkan di Peradilan Umum dan mendapatkan kepastian hukum dan kekuatan hukum tetap.

7. Kesimpulan.

Perbuatan pelanggaran maupun kejahatan di lingkungan ketenagakerjaan merupakan perbuatan yang di larang dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Jika ada suatu adigium "*fiat justitia et periat mundus*", artinya hukum atau keadilan tetap ditegakkan walaupun langit akan runtuh, maka akan menjadi kewajiban bersama baik masyarakat maupun aparat penegak hukum bidang ketenagakerjaan, yakni Polri maupun Pegawai Pengawas sama-sama untuk menghormati hukum dan memposisikan hukum sebagai aturan yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, sehingga efektifitas dalam pengawasan tidak semata-mata dibebankan dan di dominasi oleh pihak yang memiliki wewenang struktural saja, akan tetapi masyarakat yang berperan sebagai pengawas publik akan memiliki arti yang sangat penting dalam penegakan hukum ketenagakerjaan di Indonesia.

Jika semua orang sadar, bahwa pelanggaran dan kejahatan di bidang ketenagakerjaan dapat menimbulkan kerugian banyak pihak, dan dapat menyengsarakan orang lain, dan setiap orang berusaha mengendalikan diri untuk tidak melakukan kegiatan atau berbuat yang bertentangan dengan hukum, maka kehidupan di lingkungan ketenagakerjaan akan harmonis dan damai. Karena itu beratnya sanksi hukuman tidak akan mampu membuat jera para pelaku, tanpa pelaku sendiri sadar bahwa perbuatannya telah merugikan orang lain serta bertentangan dengan moral sebagai manusia.

Dengan demikian peran Polri dan Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan akan menjadi efektif, ketika peran preventif itu di jalankan bersama-sama dengan semua pihak yang terkait dalam bidang ketenagakerjaan, dan peran represif diserahkan kepada lembaga yang diberi tugas dan wewenang oleh undang-undang.

Daftar Bacaan

- Andi Hamzah, *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991
-----, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
-----, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Arikha Media Cipta, Jakarta, 1995
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Chasawi, Adami, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian 2*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1996
- Hassan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara*, Lembaga Pengembangan Pendidikan UNS dan UNS Press, Solo, 2005.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1997.
- Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktek Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.
- Muchsan, *Beberapa Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- Munir Fuadi, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2002.
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2002.
- Otto Soemarwoto, *Kita Harus Masih Merawat Bumi Antologi Kisah mencintai Lingkungan*, Ashoka Indonesia dan Ashoka Environmental Innovations Initiative, Bandung, 2000.
- Paulus Effendi Lotulong, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Sadjijono, *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*, Laksbang, Yogyakarta, 2005.

-----, *Hukum Kepolisian Perspektif Kedudukan dan Hubungannya Dalam Hukum Admnistrasi*, Laksbang, Yogyakarta, 2006.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999.

Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, 2000.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia*, PT. Erasco, Bandung, 1989.

Perundang-undangan:

Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, Lembaran Negara Tahun 1981 Nomor: 76

Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, Lembaran Negara RI Tahun 2002 Nomor: 2

Undang-undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan

Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang KKN

Undang-undang No. 31 tahun 1999 dirubah dengan UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2004 tentang Kedudukan Protokoler Dan Keuangan Pimpinan Dan Anggota DPRD.

Keppres No. 11 Tahun 2005 tentang Pembentukan Timtas Tipikor.

Undang-undang No. 4 Tahun 1990 tentang Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam, Lembaran Negara Tahun 1990 Nomor: 48

Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1991 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 4 Tahun 1990 tentang Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam.

Keputusan Presiden No. 11 Tahun 1989 tentang Perpustakaan Nasional.

Keputusan Kepala Perpustakaan Nasional No. 001/Org/9/1990 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perpustakaan Nasional RI.

BAB II

BENTUK PENYIMPANGAN

DALAM PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

A. Pendahuluan.

Sasaran yang hendak dicapai hukum, adalah terciptanya tatanan masyarakat yang tertib, terciptanya ketertiban dan keseimbangan, sehingga kepentingan manusia terlindungi.¹² Dengan demikian hukum membagi hak dan kewajiban antar perorangan di dalam masyarakat dan membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.¹³ Secara garis besar tujuan hukum untuk mencapai keadilan, kepastian hukum dan ketertiban bagi kehidupan umat manusia. Bagi negara yang menganut konsep negara hukum, maka tujuan hukum tersebut sebagai titik tolak dan arah dalam penegakan hukum yang diselenggarakan oleh lembaga hukum.

Mendekatkan pada pengertian negara hukum yang dikemukakan oleh **Albert Venn Dicey** dalam konsep sistem Anglo Saxon, mengandung tiga unsur pokok, yakni: 1) Hak asasi manusia dijamin lewat undang-undang; 2) Persamaan kedudukan di muka hukum; dan 3) Supremasi aturan-aturan hukum dan tidak ada kesewenang-wenangan tanpa aturan hukum yang jelas. Negara hukum dalam konsep sistem Anglo Saxon dengan istilah "*the rule of law*" yang berkembang secara evolusioner dan bertumpu atas sistem "*common law*", sehingga memiliki karakteristik "*juridical*". Disisi lain **Emanuel Kant** dan **Julius Stahl** mengemukakan konsep negara hukum dalam sistem Eropa Kontinental dengan istilah "*rechtstaat*". Konsep "*rechtsaat*" lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga bersifat revolusioner dan bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut "*civil law*" atau "*Modern Roman Law*" dengan

¹² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, Cetakan ke-2 1999, h. 71

¹³ Apeldoorn, dalam *ibid.*

karakteristik administratif.¹⁴ Negara hukum konsep “*rechtstaat*” ini memiliki empat unsur, yaitu:

- 1) Adanya pengakuan hak asasi manusia;
- 2) Adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut;
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*); dan
- 4) Adanya Peradilan Tata Usaha Negara.¹⁵

Berpijak dari ke-dua konsep dan unsur negara hukum tersebut, dalam praktek hukum memerlukan sarana pemberlakuan, yakni instrumen hukum, aparatur penegak atau penerap hukum, sarana atau fasilitas pendukung meliputi status dan peranan lembaga penerap hukum, dan masyarakat. Kehidupan hukum dalam negara hukum sangat ditentukan oleh faktor struktur atau lembaga hukum, disamping faktor-faktor lain, seperti faktor substansi hukum dan faktor kultur hukum, sebagaimana dikatakan oleh **Lawrence M. Friedman**, bahwa:

“Legal system, first of all, have structure. They have form, patterns, and persistent style. Structure is the body, the frame work, the long-lasting shape of the system: the way courts or police departments are organized, the lines of jurisdiction, the table of organization”.¹⁶

Dengan demikian keberhasilan hukum dalam mewujudkan cita-citanya (*rechtsidee*) sangat ditentukan oleh ketiga faktor tersebut, dimana efektifitas operasional dari struktur atau lembaga hukum, substansi hukum, dan kultur hukum juga dipengaruhi dan ditentukan karakteristiknya, sebagaimana dikatakan oleh **Richard M. Steers**, bahwa faktor penyumbang efektivitas organisasi salah satunya adalah karakteristik organisasi yang meliputi struktur

¹⁴ Philipus M. Hadjon dalam artikelnya berjudul “*Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaran Republik Indonesia*” yang disampaikan pada Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan dalam rangka Dies Natalis XL/Lustrum VIII Universitas Airlangga Surabaya tanggal 3 Nopember 1994.

¹⁵ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, 1995, h. 45-46

¹⁶ Lawrence M. Friedman, *Law and Society An Introduction*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1977, p. 6

dan teknologi. Struktur dimaknai sebagai cara menyusun orang-orang untuk menciptakan sebuah organisasi, yang mencakup luasnya desentralisasi pengendalian, jumlah spesialisasi pekerjaan, formalisasi, rentang kendali, besarnya organisasi dan besarnya unit kerja, sedangkan teknologi meliputi operasi, bahan dan pengetahuan.¹⁷

Ke-tiga faktor tersebut struktur hukum atau lembaga hukum menjadi isu yang sangat menarik untuk di kaji, oleh karena pengaruh dari lembaga hukum sangat bersinggungan dengan tujuan hukum, sehingga tercapai dan tidaknya tujuan hukum ditentukan oleh lembaga hukum yang masuk dalam lingkup setruktur hukum.

Dalam praktek hukum yang meliputi penerapan hukum dan pembentukan hukum, eksistensi lembaga hukum memiliki pengaruh yang signifikan, terutama dalam kontek penerapan hukum. Hukum yang bersifat abstrak dan menjadi konkrit atas kerja fungsi lembaga hukum yang berperan untuk menerapkan hukum, maka perilaku aparat penerap hukum menjadi sangat menentukan dan mewarnai steriil dan tidaknya cita-cita dan tujuan hukum, karena proses pemberlakuan hukum dalam menuju cita-cita hukum dihantar, dijaga dan dikawal oleh para pelaku penerap hukum. Pembelokan arah tujuan hukum sebagai perbuatan inkonsistensi yang membawa dampak buruk bagi hukum dan berakibat tujuan hukum tidak sampai pada sasarannya. Dengan demikian konsistensi dan tanggungjawab lembaga penerap hukum menjadi suatu kewajiban yang tidak bisa ditawar lagi.

Konsep negara hukum di Indonesia yang dirumuskan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang berbunyi “Negara Republik Indonesia adalah negara hukum”, mengandung konsekuensi logis, bahwa negara Indonesia berpegang pada supremasi hukum, artinya hukum digunakan sebagai dasar dan landasan pijak setiap perbuatan masyarakat atau warga negara termasuk aparat

¹⁷ Richard M. Steers, *Efektivitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta, 1985, h. 9

penerap hukum. Dalam penghormatan terhadap supremasi hukum ini menurut **Muladi** harus menjunjung tinggi nilai-nilai, antara lain:

- 1) Menjahui hal-hal yang bersifat fragmatis (*ad hoc*) dan mengedepankan pendekatan sistemik;
- 2) Mengutamakan kebenaran dan keadilan;
- 3) Melakukan promisi dan perlindungan HAM;
- 4) Menjaga kesinambungan antara moralitas institusional, moralitas sosial dan moralitas sipil;
- 5) Hukum tidak mengabdikan pada kekuasaan politik;
- 6) Sistem hukum yang kondusif untuk terciptanya supremasi hukum;
- 7) Kepemimpinan nasional yang memiliki komitmen kuat terhadap tegaknya supremasi hukum;
- 8) Konsep kesadaran hukum yang terpadu antara kesadaran hukum penguasa dan perasaan hukum masyarakat;
- 9) Proses pembuatan peraturan perundang-undangan, proses penegakan dan pembudayaan hukum yang mempertimbangkan aspirasi suprastruktur, infrastruktur, kepakaran dan aspirasi internasional;
- 10) Penegakan hukum yang berorientasi pada penyelesaian konflik secara tuntas;
- 11) Perpaduan antara tindakan represif dan preventif, dan perpaduan antara proses litigasi dan non-litigasi (*alternative dispute resolution*).¹⁸

Di sini dapat dicermati, terwujudnya supremasi hukum sangat dipengaruhi konsisten dan tidaknya beberapa unsur dalam penegakan hukum terhadap nilai-nilai moral, hukum dan kesadaran hukum bagi masyarakat maupun penegak hukum termasuk pemimpin negara.

Menurut **Soerjono Soekanto** faktor-faktor sebagai masalah pokok yang mempengaruhi penegakan hukum, antara lain:

- 1) Faktor hukumnya sendiri (Undang-undang);
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan

¹⁸ Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, h. 5-6

- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. lembaga penerap hukum.¹⁹

Berpijak dari beberapa faktor yang mempengaruhi dalam penegakan hukum di atas pembahasan dalam tulisan ini difokuskan pada pengaruh dari faktor penegak hukum dan masyarakat, karena dua faktor tersebut dinilai memiliki pengaruh yang dominan dalam penerapan hukum dan saling berhubungan erat satu sama lain, sehingga secara prediktif banyak menimbulkan peluang-peluang terjadinya anomali hukum yang pada tataran akhir dapat mempengaruhi tercapai dan tidaknya tujuan hukum, walaupun faktor yang lain juga memiliki pengaruh. Oleh karena itu rumusan masalah yang dikemukakan dalam penulisan ini, adalah: 1) Konsep penegakan hukum dalam negara hukum sesuai dengan cita-cita dan tujuan hukum; 2) Pengaruh lembaga penegak hukum dan pengaruh masyarakat dalam penegakan hukum; dan 3) Penegakan hukum yang ideal.

B. Penegakan Hukum Dalam Konsep Negara Hukum.

Secara epistemologis dan aksiologis, penegakan hukum dijalankan untuk menjaga, mengawal dan menghantar hukum agar tetap tegak searah dengan tujuan hukum dan tidak dilanggar oleh siapapun. Kegiatan penegakan hukum merupakan tindakan penerapan hukum terhadap setiap orang yang perbuatannya menyimpang dan bertentangan dengan norma hukum, artinya hukum diberlakukan bagi siapa saja dan pemberlakuannya sesuai dengan mekanisme dan cara dalam sistem penegakan hukum yang telah ada. Inti dari arti penegakan hukum ini menurut **Soerjono Soekanto** terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-empat, Jakarta, 2002, h. 5

penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²⁰ Dalam kata lain penegakan hukum sebagai suatu kegiatan untuk menjaga dan mengawal hukum agar tetap tegak sebagai suatu norma yang mengatur kehidupan manusia demi terwujudnya ketertiban, keamanan dan ketenteraman masyarakat dalam menjalankan kehidupannya.

Dengan demikian penegakan hukum (*law enforcement*) yang dilakukan dengan baik dan efektif merupakan salah satu tolok ukur keberhasilan suatu negara dalam upaya mengangkat harkat dan martabat bangsanya di bidang hukum terutama dalam memberikan perlindungan hukum terhadap warganya. Hal ini berarti pula adanya jaminan kepastian hukum bagi rakyat, sehingga rakyat merasa aman dan terlindungi hak-haknya dalam menjalani kehidupan.²¹ Namun demikian sebaliknya, penegakan hukum yang tidak berjalan sebagaimana mestinya merupakan indikator, bahwa negara yang bersangkutan belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan hukum kepada warganya.²²

Di dalam proses penegakan hukum, negara menjadi pihak yang bertanggungjawab terhadap komitmen bersama sebagai negara berdasar atas hukum, karena itu negara bertanggungjawab atas ketertiban, keamanan dan ketenteraman warganegaranya yang merupakan tugas dan wewenang awal dan tradisional dari pemerintah atau negara yang kemudian didelegasikan kepada lembaga lembaga hukum.

Sejalan perkembangan dan dinamika hukum, maka lembaga penegak hukum-pun menjadi berkembang pula yang semula hanya terdiri dari: Polisi, Jaksa, Hakim, Pengacara dan Lembaga Pemasyarakatan (LP)²³, namun demikian

²⁰ *Ibid*, h. 3

²¹ Bambang Sutiyoso, *Aktualita Hukum dalam Era Reformasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, h. 57-58

²² *ibid*, h. 58.

²³ Marjono Reksodiprojo, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan*, Pusat Pelayanan dan Keadilan Hukum, Jakarta, 1994, h. 91

sekarang berkembang meliputi: kepolisian, kejaksaan, hakim, advokat, Lembaga Pemasyarakatan, PPNS berbagai Departemen/Dinas, dan lembaga-lembaga lain seperti komisi-komisi yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk penegakan hukum.

Lembaga-lembaga tersebut dalam realitasnya belum dapat berjalan secara sinergi dalam penegakan hukum, masih terjadi tumpang-tindih (*overleaping*) dan saling *claim* wewenang. Seperti contoh: antara kepolisian, kejaksaan dan KPK (Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi) dalam penanganan perkara pidana korupsi; PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) dan kepolisian dalam penanganan pidana tertentu; Penyidik TNI Angkatan Laut (TNI-AL), PPNS Dinas Perikanan dan Kepolisian dalam penanganan perkara pidana di laut dan perikanan; Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Umum dalam penafsiran sengketa perdata dan administrasi; antara Lembaga Pemerintah dan Advokat dalam bantuan hukum dan pembelaan terhadap institusi, dan lain sebagainya. Hal ini timbul karena adanya interpretasi subyektif terhadap peraturan perundang-undangan yang memberi legitimasi dan adanya interest tertentu, bukan karena hukum *an sich*.

Kondisi ini bukan menjadi efektifnya penegakan hukum, akan tetapi justru akan menggeser hakekat dari penegakan hukum yang dijalankan dan pada akhirnya hukum hanya dijadikan dan digunakan sebagai simbol eksistensi suatu lembaga, karena akan mengorbankan hukum yang seharusnya dijaga dan dikawal dalam menuju cita-citanya.

Konsep penegakan hukum dalam negara hukum berprinsip dan berorientasi pada tujuan dibentuknya hukum, oleh karena itu sikap tidak taat terhadap asas kewenangan (*competensi*) dan asas legalitas (*rechtmategheid*) akan membawa bencana bagi kehidupan hukum. Di dalam negara hukum disyaratkan adanya supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*) dan tidak adanya kesewenang-wenangan tanpa aturan yang jelas. Dengan demikian tindakan sewenang-wenang oleh penegak hukum menjadi sikap yang

bertentangan dengan asas negara hukum, disamping bertentangan dengan hakekat hukum sendiri.

Satu hal kekurangan dalam penegakan hukum di Indonesia, jika mencermati kembali GBHN (Garis-garis Besar Haluan Negara) tahun 1999-2004 berdasarkan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 khususnya pada Arah Kebijakan hukum, secara umum dapat diidentifikasi dan dikaji kelemahan-kelemahan atau kekurangan dalam penegakan hukum yang kemudian dijadikan arah dalam kebijakan hukum, antara lain:

- a) Belum terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam rangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum;
- b) Belum konsistennya penegakan hukum untuk menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, se supremasi hukum dan penghargaan hak asasi manusia;
- c) Belum terwujudnya lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun;
- d) Belum terselenggaranya proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme dan belum menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran;
- e) Kurangnya integritas moral dan profesionalitas aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- f) Belum terselesaikannya secara tuntas berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan HAM.²⁴

Kekurangan di atas sebagai evaluasi atas penegakan hukum yang dilaksanakan sebelumnya, sehingga harapan selanjutnya kekurangan-kekurangan tersebut dapat diperbaiki dan dipenuhi atau dilaksanakan, oleh karena itu dirumuskan ke dalam arah kebijakan GBHN khususnya arah

²⁴ Di analisa dari Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 Bab IV Arah Kebijakan huruf A. Hukum. Analisa dibatasi pada substansi yang berkaitan dengan Penegakan Hukum.

kebijakan bidang hukum. Dari arah kebijaksanaan pembangunan hukum tersebut ditetapkan kerangka kerja yang meliputi, antara lain:

1. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak-hak asasi manusia;
2. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia;
3. Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.²⁵

Ketiga kerangka kerja di atas, peningkatan integritas moralitas dan profesionalitas penegak hukum akan mewakili kerangka kerja yang lain, karena apabila moralitas penegak hukum baik dan bekerja secara profesional, maka hukum akan dapat ditegakkan. Namun demikian hal ini kembali pada komitmen aparatur penegak hukum untuk menjadi baik dan tidaknya, karena kekurangan-kekurangan tersebut sebenarnya bagi aparatur penegak hukum paham dan sadar sepenuhnya.

Timbul pertanyaan dari mana memulai perbaikan kekurangan-kekurangan tersebut, apakah dimulai dari aparatur penegak hukum ataukah dari masyarakat, karena ke-dua komponen atau unsur tersebut memiliki korelasi yang kuat dan saling mempengaruhi. Satu hal yang mendasar perlu di perbaiki dari kedua unsur tersebut adalah kesadaran dan kepatuhan terhadap hukum dalam posisi dan status masing-masing. Artinya masyarakat sadar, patuh dan taat terhadap hukum dalam menjalankan aktivitasnya dan konsisten terhadap supremasi hukum, aparatur penegak hukum patuh terhadap hukum yang memberi kewenangan untuk menegakkan hukum, konsisten dan konsekuen sebagai aparatur penerap dan penegak hukum. Oleh karena itu kembali pada

²⁵ Disitir dari Anton Sujata dkk, *Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, h. 19

Arah Kebijakan Hukum dalam GBHN tahun 1999-2004, arah pertama pada “pengembangan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum”.

Dari arah kebijakan tersebut dapat dicermati, bahwa pengembangan budaya hukum dinilai sebagai konsep untuk dapat menumbuhkan kesadaran dan kepatuhan hukum bagi masyarakat maupun aparatur penegak hukum. Karena itu walaupun arah kebijakan dalam penyelenggaraan negara sekarang ini tidak lagi ditetapkan dalam GBHN, namun demikian penyelenggara negara tentunya sadar, bahwa konsep pengembangan budaya hukum untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam rangka supremasi hukum dan tegaknya hukum menjadi agenda yang tidak bisa dianggap remeh dan dikesampingkan dalam penyelenggaraan negara.

C. Kewenangan Lembaga Penegak Hukum.

Konsep dasar eksistensi lembaga penegak hukum adalah kewenangan yang melekat untuk berbuat dan bertindak, sehingga tindakan yang dilaksanakan atas dasar kewenangan yang diatur dalam hukum (*rechtsmatigheid*).

Berpijak dari asas specialitas (*specialiteitbeginselen*), bahwa hakekatnya dalam menjalankan wewenangnya lembaga penegak hukum harus berorientasi pada tujuan diberikannya wewenang. Wewenang lembaga penegak hukum diperoleh secara atributif, yakni diatur dalam peraturan perundang-undangan, oleh karena itu tindakan dalam penegakan hukum melekat tanggungjawab dan konsekuensi hukum, artinya setiap tindakan yang dilakukan harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Di dalam asas specialitas (*specialiteitbeginselen*) hakekatnya, bahwa setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu, yakni tujuan diberikannya wewenang yang dalam konsep hukum administrasi dikenal dengan ketajaman arah atau

tujuan (*zuiverheid van oogmerk*), sehingga dalam penyelenggaraan penegakan hukum harus selaras dan seimbang dengan tujuan kewenangan yang diberikan.

Oleh karena itu, apabila wewenang dijalankan tidak sesuai dengan tujuan diberikannya wewenang, maka akan terjadi penyimpangan hukum, karena menurut **Tatiek Sri Djatmiati**,²⁶ asas specialitas merupakan onderdil dari asas legalitas (*legaliteitsbeginselen*) dan asas specialitas (*specialiteitsbeginselen*) ini masih sejenis atau serumpun dengan asas legalitas. Pendapat tersebut sejalan dengan pandangan **G.H. Addink** tentang *general principles of good governance* dikaitkan dengan Undang-undang Hukum Administrasi Umum Belanda (AWB- *Algemene Wet Bestuursrecht*; GALA - *General Rules of Administrative Law*), dikatakan, bahwa: *The principle of prohibition of misuse power or the principle of prohibition of détournement de pouvoir (specialization-principle; specialiteits-beginsel)*; GALA: art.3:3; aspects: a) *against the goal of the power*; b) *an incorrect goal*; c) *appropriate use*; d) *use consistent with goal*.²⁷ Dengan demikian penegakan hukum dijalankan atas dasar kewenangan yang konsep dasarnya berorientasi pada tujuan diberikannya wewenang untuk penegakan hukum.

Hakekat wewenang yang diberikan kepada lembaga penegak hukum adalah menjaga dan mengawal hukum agar tetap di taati dan di patuhi oleh masyarakat termasuk aparat penegak hukum sendiri, sehingga hukum akan berfungsi dan bekerja sesuai dengan cita-cita dan tujuannya (*rechtsidee*). Dengan demikian nilai-nilai yang ada dalam hukum tetap terjaga untuk menuju tujuan dibentuknya hukum.

Dilihat dari konsep hukum ketatanegaraan, penegak hukum adalah merupakan lembaga yang menjalankan kekuasaan negara di bidang penegakan hukum. Dikaji dari konsep dan teori pembagian kekuasaan sebagaimana dikemukakan oleh **Montesqueu** yang populer dengan teori "Trias Politica",

²⁶Tatiek Sri Djatmiati dalam Sadjijono, *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*, LaksBang, Yogyakarta, 2005, h. 203

²⁷ Dikutip dari Makalah Philipus M. Hadjon dengan title *Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Hukum Administrasi*, editor Muladi, *Hak Asasi Manusia Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perpektif Hukum dan Masyarakat*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2005, h. 67

maka lembaga penegak hukum ada yang masuk pada kekuasaan eksekutif, ada yang masuk kekuasaan yudisiil dan ada lembaga yang independen.

Lembaga penegak hukum yang masuk pada lingkup kekuasaan eksekutif, antara lain: Kepolisian dan PPNS di beberapa Departemen, Jaksa, Penyidik TNI-AL, dan yang masuk pada lingkup kekuasaan yudisiil adalah kekuasaan Kehakiman (Hakim) dan Lembaga Pemasyarakatan (LP), sedangkan lembaga Advokad, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) masuk pada lembaga independen di luar kekuasaan eksekutif maupun yudisiil. Masing-masing lembaga penegak hukum tersebut memiliki lingkup tugas dan wewenang serta batas tanggungjawab yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berpijak pada kewenangan penegakan hukum aparaturnya sebagai unsur pemerintahan dalam arti luas, maka dengan mendekati pada konsep hukum administrasi norma dasar perilaku penegak hukum menjadi syarat tegaknya hukum, antara lain norma dasar sikap melayani dan terpercaya yang meliputi kejujuran, kesederhanaan, kecermatan atau kehati-hatian, dan keterbukaan.²⁸ Oleh karena itu hakekat penegakan hukum hendaknya terrefleksi dalam perilaku aparaturnya.

Menurut **Muladi** penegakan hukum tidak bisa lain harus diartikan dalam kerangka tiga konsep yang harus berhubungan, yakni:

- 1) Konsep penegakan hukum yang bersifat total (*total enforcement concept*) yang menuntut agar semua nilai yang ada dibelakang norma hukum tersebut ditegakkan tanpa kecuali;
- 2) Bersifat penuh (*full enforcement concept*), yang menyadari bahwa konsep total harus dibatasi dengan hukum acara dan sebagainya demi perlindungan kepentingan individual; dan
- 3) Konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) yang muncul setelah diyakini adanya diskresi dalam penegakan hukum karena keterbatasan-keterbatasan, baik yang berkaitan dengan sarana-prasarana,

²⁸ Lihat makalah Philipus M. Hadjon, *ibid*, h. 66

kualitas sumber daya manusia, kualitas perundang-undangannya, dan miskinnya partisipasi masyarakat.²⁹

Di lihat dari tiga konsep di atas, konsep penegakan hukum aktual (*actual enforcement concept*) merupakan salah satu konsep yang mencakup berbagai bidang yang masing-masing bidang memiliki batasan dan problematika yang berbeda-beda, antara lain: sarana-prasarana, kualitas sumber daya manusia, kualitas perundang-undangan dan miskinnya partisipasi masyarakat, sehingga dari heterogenitas problematika yang ada memungkinkan adanya kecenderungan melemahkan dan mengorbankan hukum.

Arah dan tujuan penegakan hukum yang dijalankan oleh lembaga penegak hukum tersebut bertumpu pada kewenangannya, dimana wewenang tersebut dapat dikwalifikasi, baik sebagai penyelidik, penyidik, penuntut, pemutus perkara maupun penasihat dan pembela, sehingga dapat dimaknai bahwa wewenang yang melekat sebagai sarana untuk menegakkan hukum sejalan dengan cita-cita hukum bukan untuk merubah arah dan tujuan hukum, akan tetapi tindakan hukum yang dilakukan bertujuan demi tegaknya hukum.

Pembagian kerja bagi lembaga-lembaga penegak hukum memiliki batas wewenang (*limits of power*) yang memerlukan konsekuensi dan konsistensi untuk menjaga batas tersebut, agar lembaga yang satu tidak memasuki wilayah wewenang lembaga yang lain. Dengan demikian tindakan hukum oleh lembaga hukum yang tidak didasarkan pada kewenangannya akan masuk pada kategori tindakan penguasa yang melanggar hukum (*onrechtmatigoverheid daad*), sehingga harus dipertanggungjawabkan secara hukum atas timbulnya resiko hukum.

Hal-hal yang mendasar upaya pergeseran dan masuknya wewenang lembaga yang satu ke dalam lembaga lembaga yang lain, karena adanya tindakan inisiatif atas dasar penafsiran yang subyektif terhadap kewenangan yang dimiliki atau kewenangan lembaga lain, sehingga atas dasar itu

²⁹ Muladi, *op.cit*, h. 121

memberlakukan suatu dasar yang bertentangan dengan norma hukum yang berlaku.

Konsep penegakan hukum oleh beberapa lembaga tersebut syarat dengan pengaruh, baik eksistensi lembaga maupun pengaruh individu para penyelenggara penegakan hukum. Asas proporsionalitas dan profesionalitas memegang peranan penting. Hal ini untuk menghindarkan adanya benturan antar aparat lembaga penegak hukum, termasuk batas-batas wewenangnya.

Dalam konsep pembagian kekuasaan, diperlukan adanya fungsi kontrol antar lembaga, sehingga akan adanya *chek and balance* dalam pelaksanaan penegakan hukum yang pada akhirnya hukum betul-betul bisa tegak tidak hanya sekedar slogan belaka.

D. Pengaruh Lembaga Penegak Hukum.

Secara teori organisasi, bahwa operasionalnya organisasi tidak terlepas dari pelaku-pelaku organisasi yang mengawaki dan tersetruktur dalam organisasi tersebut. Pelaku organisasi adalah manusia-manusia yang diberi tugas dan wewenang sebagaimana *job discription* dari bidang atau lembaga yang diawaki untuk mencapai tujuan organisasi. Dengan demikian setiap manusia yang memegang job dalam suatu organisasi berpijak pada batas dan wewenangnya yang ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga perilaku pejabat (*ambtdrager*) dibatasi lingkup tugas dan wewenang sebagai aparat organisasi.

Berangkat dari pemahaman di atas tidak ubahnya lembaga penegak hukum, bahwa lembaga dimaksud diawaki oleh para aparat yang terdiri manusia-manusia yang diberi tugas, wewenang dan tanggungjawab untuk menegakkan hukum, sehingga tugas dan wewenang yang dilaksanakan searah dengan tujuan dibentuknya lembaga penegak hukum dimaksud. Lembaga penegak hukum sebagai organisasi bersifat pasif namun demikian yang berperan aktif untuk bekerjanya lembaga atau organisasi adalah aparaturnya.

Dilihat dari konsep dasar tersebut aparaturnya penegak hukum menjadi suatu faktor yang dapat mempengaruhi organisasi yang ada, baik operasionalnya, kinerjanya maupun arah tujuannya.

Dengan demikian dapat dipetakan, bahwa lembaga penegak hukum memiliki dua unsur yang melekat, yakni: *pertama*, lembaga atau organ, dan *kedua*, pelaku lembaga atau aparaturnya penegak hukum (*stakeholder*). Jika dikaji secara dalam dari ke-dua unsur tersebut, pengaruh lembaga penegak hukum terbatas pada sistem yang ada dalam lembaga tersebut, mengingat lembaga dimaknai dalam kondisi diam dengan pola atau struktur yang tetap, kemudian baru beroperasi atau bergerak dengan dimasukkannya para pelaku atau aparaturnya ke dalam lembaga penegak hukum tersebut.

Dilihat dari pemetaan tersebut, maka unsur pelaku atau aparaturnya penegak hukum menjadi faktor yang paling dominan pengaruhnya dalam penegakan hukum, dimana aparaturnya penegak hukum secara individu syarat dengan kepentingan yang sulit untuk dibatasi. Satu hal yang tidak bisa dihindari adanya tuntutan kebutuhan hidup yang membutuhkan pemenuhan. Kondisi ini sebagai pangkal tolak terjadinya penyimpangan dalam penegakan hukum, dimana hukum dijadikan komoditas dan obyek tawar menawar, sehingga hakekat penegakan bergeser menjadi perusakan dan hukum tidak bisa mencapai tujuan atau cita-citanya.

Diskusi tentang aparaturnya penegak hukum tidak terpisah dari makna dan hakekat sumber daya manusia penegak hukum. Sumber daya manusia penegak hukum merupakan faktor kunci, karena aparaturnya penegak hukum yang dibebani tugas dan bertanggungjawab atas tegaknya hukum. Oleh karena itu dilihat dari sisi aparaturnya penegak hukum faktor-faktor umum yang memiliki pengaruh dominan dalam penegakan hukum, antara lain:

- 1) Faktor moralitas aparaturnya penegak hukum;
- 2) Faktor kesejahteraan;
- 3) Faktor pengawasan;

- 4) Faktor waktu (masa jabatan);
- 5) Faktor reward & punishment;
- 6) Faktor kemampuan;
- 7) Faktor kepatuhan dan ketaatan; dan
- 8) Faktor pengaruh lembaga.

Faktor-faktor tersebut saling terkait dan saling mempengaruhi satu sama lain, namun semua faktor yang ada bertumpu pada faktor moralitas setiap aparatur penegak hukum. Moralitas berkait erat dengan nurani, oleh karena itu konsep dasar membangun moralitas bermula dari kesadaran akan tanggungjawab tugasnya sebagai aparatur yang diberi wewenang untuk menegakkan hukum.

Dengan demikian pangaruh lembaga penegak hukum dalam penegakan hukum bertumpu pada moralitas aparatur penegak hukum yang didukung oleh sistem dan struktur lembaga yang menjangkau tercapainya tujuan tegaknya hukum. Hakekat hukum yang dikonkritkan ke dalam praktek hukum harus dilandasi moral yang seimbang dari aparatur penegak hukum, karena hukum sendiri pada tataran filosofis sebenarnya telah ada pesan dan muatan moral.

E. Segi penyimpangan dalam penegakan hukum.

Secara etimologis, penyimpangan asal kata dasar “simpang” yang artinya membelok dari yang lurus, “menyimpang” berarti tidak menurut jalan yang betul atau menyalahi kebiasaan, hukum, aturan dan sebagainya.³⁰ Sehingga “penyimpangan” dimaknai sebagai suatu tindakan yang tidak sesuai dengan arah, tujuan dan konsep dasar pelaksanaan, dan tindakan tersebut bertentangan dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan. Penyimpangan hakekatnya suatu tindakan yang tidak sesuai atau bertentangan dengan tatanan, aturan, dasar dan garis yang telah ditetapkan. Apabila penyimpangan dimaksud terjadi dalam penegakan hukum, maka penegakan hukum yang dilakukakan dinilai tidak

³⁰ W.J.S. Poerwodarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986, h. 948

sesuai dan bertentangan dengan aturan hukum yang ditetapkan, sehingga penegakan hukum dijalankan dengan melanggar hukum.

Di dalam penegakan hukum ada beberapa unsur yang harus dipenuhi, antara lain:

- 1) unsur hukum, lembaga penegak hukum dan aparaturnya. Unsur hukum sebagai obyek yang ditegakkan disyaratkan mampu mengakomodir nilai-nilai dasar yang bersumber dari kehidupan masyarakat;
- 2) lembaga penegak hukum diperlukan adanya soliditas, struktur lembaga dan konsep dasar wewenang yang jelas; dan
- 3) aparaturnya yang secara umum dipersyaratkan adanya:
 - a) landasan hukum untuk menjalankan wewenang;
 - a) kewenangan untuk penegakan hukum;
 - b) memiliki moralitas yang baik;
 - c) pengetahuan atau kemampuan yang memadai;
 - d) konsekuen dan konsisten sebagai aparaturnya yang mengemban amanat untuk menegakkan hukum;
 - e) asas-asas dalam penegakan hukum;

Asas yang digunakan sebagai landasan bagi penegak hukum dalam menjalankan wewenangnya, bertumpu pada asas legalitas (*rechtmatigheid*), yakni sebagai norma hukum yang harus dipatuhi dan ditaati sebagai dasar tindakannya. Disamping itu adanya asas kepatutan untuk bertindak dan berlandaskan pada norma etika yang berbasis pada moralitas. Dengan demikian pelaksanaan penegakan hukum yang tidak sesuai dengan asas dalam penegakan hukum merupakan tindakan yang menyimpang dari norma atau kaidah yang memberikan dasar kewenangan.

P. de Haan, Th G. Drupsteen dan R. Fernhout mengemukakan, bahwa di dalam mencapai dan mewujudkan negara hukum yang berkeadilan sosial

(*sociale rechtsstaat*) aparat penegak hukum wajib berpegang pada asas-asas hukum yang meliputi:

1. Asas kepastian hukum (*rechtszekerheidsbeginsel*);
2. Asas keseimbangan (*evenredigheidsbeginsel*);
4. Asas kesamaan (*gelijkheidsbeginsel*);
5. Asas kecermatan (*zorgvuldigheidsbeginsel*);
6. Asas motivasi (*motiveringsbeginsel*);
7. Asas tidak menyalahgunakan wewenang/larangan terhadap *de tournament de pouvoir*;
8. Asas permainan/sikap yang jujur (*fairplaybeginsel*);
9. Asas keadilan (*rectvaardigheidsbeginsel*);
10. Asas menumbuhkan harapan yang wajar (*vertrouwensbeginsel* atau *materieelrechtelijkezekerheidsbeginsel*);
11. Asas peniadaan akibat keputusan yang batal;
12. Asas perlindungan atas pandangan dan cara hidup pribadi (*privacy*);
13. Asas kebijaksanaan;
14. Asas penyelenggaraan kepentingan umum.³¹

Asas-asas di atas sebagai implikasi dari suatu tujuan diberikannya wewenang bagi lembaga dan aparatur penegak hukum untuk menjaga, mengawal dan menegakkan hukum, selain itu sebagai konsekuensi logis dari negara yang berdasar atas hukum. Dengan demikian esensi penyimpangan terhadap asas dimaksud masuk pada katagori tindakan *maladministrasi* karena tidak sesuai dengan diberikannya wewenang.

Menurut **Sunaryati Hartono** tindakan atau perilaku maladministrasi bukan sekedar merupakan penyimpangan prosedur atau tata cara pelaksanaan tugas pejabat atau aparat penegak hukum, tetapi juga dapat merupakan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), *de tournament de*

³¹ P.de Haan, Th G.Drupsteen dan R.Fernhout, dalam C.F.G. Sunaryati Hartono dkk, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Nasional*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2003, h. 3-4

pouvoir atau *de tournement de procedure* yang sudah lama (sejak 1924) dikenal oleh hukum Indonesia.³²

Di sisi lain “Klasifikasi Crossman” sebagaimana disitir **Anton Sujata** menyebutkan, bahwa tindakan-tindakan maladministrasi antara lain mencakup: berprasangka, kelalaian, kurang peduli, keterlambatan, bukan wewenangnya, tindakan tidak layak, jahat, kejam dan semena-mena.³³ Berdasarkan laporan *Public Commissioner for Administration* (PCA)³⁴ pada tahun 1993, tindakan-tindakan maladministrasi yang lain, seperti:

- a. sikap kasar;
- b. keengganan memperlakukan pengadu sebagai insan yang memiliki hak;
- c. menolak memberi jawaban atas pertanyaan yang beralasan;
- d. melalaikan keharusan memberitahu pengadu akan hak-haknya;
- e. dengan sengaja memberi nasihat yang menyesatkan atau tidak lengkap;
- f. mengabaikan nasehat yang sah atau pertimbangan yang membatalkan yang dapat menimbulkan perasaan tidak enak pada pihak yang memberikan nasihat atau pertimbangan tadi;
- g. menawarkan tidak ada pemulihan atau pemulihan yang tidak proporsional;
- h. menunjukkan sikap prasangka atas alasan warna kulit, seks, atau alasan lain;
- i. cacat prosedur;
- j. kegagalan manajemen dalam memantau kepatuhan melalui prosedur yang memadai; dan
- k. sikap berpihak.³⁵

Komisi Ombudsman Nasional juga memberi indikator bentuk-bentuk *maladministration*, antara lain: melakukan tindakan yang janggal (*inappropriate*), menyimpang (*deviate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irregular/illegitimate*), penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) atau keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*) dan pelanggaran kepatutan

³² Sunaryati Hartono, *ibid*, h. 6

³³ Cabinet Office, “*The Ombudsman in Your Files*” rev 1997 dalam Anton Sujata, *op.cit*, h. 20

³⁴ Public Commissioner Administration (PCA) adalah suatu lembaga yang dipilih oleh Parlemen Inggris dan diangkat oleh Ratu Inggris pada tahun 1967 yang diberi tugas dan wewenang untuk menyelidiki pengaduan yang diajukan kepada Anggota Parlemen, berkaitan dengan maladministrasi yang dapat menimbulkan ketidakadilan. Wewenang Ketua Komisi terbatas pada maladministrasi yang dilakukan oleh cabang penyelenggaraan Negara dan instansi public.

³⁵ Anton Sujata, *op.cit*

(*equity*).³⁶ Selain itu **Anton Sujata** beserta timnya memaparkan beberapa jenis maladministrasi dalam bukunya *Ombudsman Indonesia (masa lalu, sekarang dan masa mendatang)* sebagaimana dikutip oleh **Philipus M. Hadjon** dan **Tatiek Sri Djatmiati**,³⁷ antara lain:

1. pemalsuan / persekongkolan/forgery (*conspiracy*);
2. intervensi (*intervention*);
3. penanganan berlarut/tidak menangani (*undue delay*);
4. inkompetensi (*incompetence*);
5. penyalahgunaan wewenang/berlebihan (*abuse of power*);
6. nyata-nyata berpihak (*impartiality*);
7. menerima imbalan (uang, hadiah, fasilitas / praktek KKN / *briblemty / corruption, collusion, nepotisme practices*);
8. penggelapan barang bukti/penguasaan tanpa hak (*illegal possession and ownering*);
9. bertindak tidak layak (*misleading practices*);
10. melalaikan kewajiban (*unfulfil obligation*);
11. lain-lain (*orhers*).

Lebih luas lagi **Sunaryati Hartono** merumuskan 20 substansi permasalahan yang menjadi kompetensi Ombudsman, meliputi:

- a. penundaan berlarut;
- b. tidak menangani;
- c. persekongkolan;
- d. pemalsuan;
- e. diluar kompetensi;
- f. tidak kompeten (tidak mampu atau tidak cakap);
- g. penyalahgunaan wewenang;
- h. bertindak sewenang-wenang;
- i. permintaan imbalan uang/korupsi;
- j. kolusi dan nepotisme;
- k. penyimpangan prosedur;
- l. melalaikan kewajiban;
- m. bertindak tidak layak/tidak patut;
- n. penggelapan barang bukti;
- o. penguasaan tanpa hak;
- p. bertindak tidak adil;

³⁶ Komisi Ombudsman Nasional dalam rangka Sosialisasi Keputusan Presiden No. 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional, dan lihat Anton Sujata et al, *Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002, h. 35-36

³⁷ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *op.cit*, h. 2

- q. intervensi;
- r. nyata-nyata berpihak;
- s. pelanggaran undang-undang;
- t. perbuatan melawan hukum (bertentangan dengan ketentuan yang berlaku dan kepatutan).³⁸

Tindakan maladministrasi memiliki kaitan erat dengan sikap dan perilaku aparat penegak hukum sebagai subyek hukum, yang secara teori penegak hukum memiliki kedudukan khusus (*de overhead als bijzonder persoon*), sebagai satu-satunya pihak yang disertai kewajiban untuk mengatur dan menyelenggarakan kepentingan umum dimana dalam rangka melaksanakan kewajiban ini kepada aparat penegak hukum diberikan wewenang menggunakan paksaan atau menerapkan sanksi-sanksi hukum, sehingga penegak hukum memiliki pengaruh yang sangat dominan.

Apabila wewenang tersebut melekat suatu tanggungjawab atau akuntabilitas kepada masyarakat, sehingga tindakan maladministrasi sebagai tindakan bertentangan dengan kehendak rakyat, maka tindakan maladministrasi sebagai tolak ukur moralitas aparat penegak hukum, dimana aparatur penegak hukum dinilai baik apabila tidak terjadi maladministrasi, dan dinilai buruk apabila banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan yang masuk pada rincian tindakan maladministrasi di atas.

Tindakan maladministrasi sangat bertentangan dengan konsep *good governance*, karena makna *good governance* sebagai kaidah etika atau moral dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk penegakan hukum untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, sedangkan maladministrasi nyata-nyata sebagai tindakan administrasi yang bertentangan dengan etika atau moral dan hukum. Dengan demikian untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, maka aparatur penegak hukum harus mampu mencegah dan menghindarkan tindakan maladministrasi dalam penegakan hukum, karena tindakan

³⁸ *ibid*, h. 3-4

maladministrasi merupakan tindakan yang bertentangan dengan moral dan hukum.

Segi-segi penyimpangan yang mungkin dan cenderung terjadi dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparaturnya penegak hukum dapat diklasifikasi dalam bentuk tindakan, sebagai berikut:

1. Penyidik Kepolisian dan PPNS:
 - a. pemutarbalikan fakta hukum;
 - b. konspirasi dengan pihak pelapor, saksi maupun tersangka;
 - c. keberpihakan dalam penanganan perkara;
 - d. memanipulasi materi pemeriksaan dan barang bukti;
 - e. menciptakan situasi dan kondisi pemberian imbalan;
 - f. *bargaining* penahanan;
 - g. menerima suap/imbalan sebagai *bargaining* penanganan perkara;
 - h. subyektifitas dalam penafsiran dan penanganan perkara;
 - i. arogansi wewenang;
 - j. berbuat kasar terhadap pihak yang terlibat perkara;
 - k. diskriminasi perlakuan terhadap pihak yang dinilai tidak menguntungkan;
 - l. dll.
2. Jaksa selaku Penyidik/Penuntut:
 - a. *bargaining* tuntutan;
 - b. pemutarbalikan fakta hukum;
 - c. manipulasi materi dakwaan;
 - d. menerima suap;
 - e. menciptakan situasi dan kondisi timbulnya imbalan/suap.
3. Hakim Pengadilan dalam menyidangkan dan memutus perkara:
 - a. *bargaining* putusan;
 - b. keberpihakan dalam memutus perkara;
 - c. subyektifitas;

- d. menerima suap.
- 4. Advokad/Pengacara:
 - a. pemutarbalikan fakta hukum;
 - b. penyuapan;
 - c. mempengaruhi materi arah perkara;
 - d. berpihak pada klien;
 - e. menciptakan timbulnya perkara;
- 5. Lembaga Pemasyarakatan (LP):
 - a. *bargaining* vasilitas penahanan;
 - b. diskriminasi perlakuan atas dasar sesuatu;
 - c. menciptakan situasi dan kondisi timbulnya imbalance;
 - d. menciptakan dan menerima suap;
- 6. Komisi-komisi yang berwenang penegakan hukum:
 - a. dipengaruhi adanya interest tertentu;
 - b. subyektifitas;
 - c. diskriminasi.

Bentuk-bentuk penyimpangan di atas di kaji dan dianalisis berdasarkan batas-batas kewenangan yang dijalankan oleh aparaturnegak hukum dalam menjalankan wewenangnya, dimana tugas dan wewenang sangat rentan terjadinya penyimpangan, sehingga memungkinkan sekali tindakan tersebut terjadi dalam penegakan hukum.

Kebenaran dari analisa tersebut akan dapat dibuktikan, apabila didukung adanya sikap keterbukaan dan keberanian masyarakat untuk mengontrol terhadap tindakan aparaturnegak hukum, baik melalui lembaga independen maupun pengawas lembaga yang terstruktur dalam organisasi masing-masing lembaga penegak hukum.

Ketika di dalam penegakan hukum banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan sebagaimana diuraikan di atas, maka penyimpangan yang

dimungkinkan terjadi akan dapat menurunkan wibawa hukum dan hukum tidak dapat mencapai cita-citanya.

F. Kesimpulan.

Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam penegakan hukum yang dilakukan oleh aparaturnya penegak hukum disebabkan belum sadarnya aparaturnya penegak hukum, bahwa wewenang yang diberikan sebagai tanggungjawab moral untuk tegaknya hukum, dan tegaknya hukum sebagai syarat supremasi hukum dalam negara yang berdasar atas hukum. Selain itu penyimpangan yang terjadi juga disebabkan dari banyaknya penegak hukum yang diwarnai kepentingan-kepentingan individu maupun politik pemegang kekuasaan dalam penegakan hukum, disamping itu karena banyaknya terjadi intervensi politik atas pembentukan dan penerapan hukum.

Penyimpangan dalam penegakan hukum oleh aparaturnya penegak hukum mempunyai pengaruh signifikan merosotnya wibawa hukum, sehingga hukum tidak lagi dapat mewujudkan keadilan, kepastian dan ketertiban. Pengaruh penyimpangan dari aparaturnya penegak hukum tersebut justru hukum menimbulkan ketidakadilan, ketidakpastian dan ketidaktertiban. Oleh karena itu hukum dinilai tidak dapat lagi menjamin kepastian hukum, tidak dapat menjadi penegak hak-hak masyarakat atau menjamin keadilan, tidak mampu menampilkan sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus.

Untuk memulihkan kembali wibawa hukum, maka menjadi agenda utama pembenahan adalah perilaku aparaturnya penegak hukum dan membentuk kembali aparaturnya yang beromoral, jujur, bersih dan konsisten terhadap hukum.

G. Diskresi Polri dan Tingkat Kecerdasan Bertindak.

1. Tinjauan Umum.

Memaknai istilah diskresi tidak dapat dipisahkan dengan konsep kekuasaan atau wewenang yang melekat untuk bertindak, yakni bertindak secara bebas dengan pertimbangannya sendiri dan tanggungjawab atas tindakan tersebut. Istilah diskresi dikenal dan sangat populer di lingkungan pejabat publik. Secara etimologis diskresi berasal dari bahasa Inggris "*discretion*" atau *discrecionary power*, dan dalam lingkungan hukum administrasi dikenal "*fries ermersen*" asal kata bahasa Jerman, yang berarti "kebebasan bertindak atau mengambil keputusan menurut pendapat sendiri".

Discretion dalam Black Law Dictionary³⁹ mengandung arti "*A public official's power or right to act in certain circumstances according to personal judgment and conscience*". Penekanan dalam arti tersebut pada kekuasaan pejabat publik untuk bertindak menurut keputusan dan hati nurani sendiri. Tindakan tersebut dilakukan atas dasar kekuasaan atau wewenang yang melekat, sehingga norma wewenang menjadi dasar untuk bertindak.

Menurut **Thomas J. Aaron** dalam bukunya *The Control of Police*, "*discretion*" diartikan, "*discretion is power authority conferred by law to action on the basic of judgment or conscience, and its use is more on idea of morals then law*",⁴⁰ artinya sebagai suatu kekuasaan atau wewenang yang dilakukan berdasarkan hukum atau pertimbangan dan keyakinannya, dan lebih menekankan pertimbangan moral daripada pertimbangan hukum. Dengan demikian moral dan hukum mendasari pertimbangan atas tindakan yang dilakukan, sehingga moral pejabat publik menjadi sangat menentukan tepat

³⁹ *Black's Law Dictionary*, editor Bryan A. Garner (Editor in Chief), Copyright @ 1999, By Group, St. Paul MN, p.1415.

⁴⁰ Thomas J. Aaron dalam M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, PT. Pradnya Paramita, Cet. Pertama, Jakarta, 1991, h.16

dan tidaknya tindakan yang dilakukan. Walaupun sebenarnya dengan pertimbangan hukum telah mengandung muatan moral.

Dilihat dari beberapa pengertian di atas dapat disimpulkan secara khusus, bahwa diskresi adalah suatu wewenang untuk bertindak atau tidak bertindak atas dasar penilaiannya sendiri dalam menjalankan kewajiban hukum. Oleh karena tindakan yang dilakukan atas dasar penilaian dan pertimbangannya sendiri, maka tepat dan tidaknya penilaian sangat dipengaruhi oleh moralitas pengambil tindakan.

2. Hubungan Kewenangan Diskresi dan Kebebasan Bertindak.

Kewenangan diskresi berkait erat dengan kebebasan bertindak dari pemerintah, yang menurut **N.M. Spelt - J.B.J.M. ten Berge** dalam tulisannya berjudul “*Inleiding Vergunningenrecht*” sebagaimana disitir oleh **Philipus M. Hadjon**,⁴¹ bahwa kebebasan pemerintah dibedakan menjadi kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*). Kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) yang juga dimaknai sebagai wewenang diskresi dalam arti sempit, apabila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintah, sedangkan organ tersebut bebas untuk menggunakan atau tidak meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Sedangkan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*) yang juga disebut wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya ada, sejauh menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintah untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi. Kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi dimaksud meliputi dua kewenangan, yakni:

1. Kewenangan untuk memutuskan secara mandiri;

⁴¹ N.M. Spelt-J.B.J.M. ten Berge dalam Philipus M. Hadjon, Artikel berjudul “*Masalah Pertanahan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*”, YURIDIKA Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga Edisi No. 4 Tahun VII, Juli-Agustus 1993, h.4

2. Kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vage norm*).

Istilah diskresi dikaitkan dengan kepolisian dikenal dengan istilah “diskresi kepolisian”, yang mengandung makna suatu wewenang yang melekat pada kepolisian untuk bertindak atas dasar kebijaksanaan dan penilaiannya sendiri dalam rangka menjalankan fungsi kepolisian. Wewenang dimaksud adalah wewenang yang diberikan oleh undang-undang (wewenang atributif), sehingga diskresi kepolisian dilaksanakan tetap berdasarkan atas pertimbangan hukum dan moral serta tujuan diberikannya wewenang bagi setiap anggota kepolisian selaku pengambil keputusan untuk bertindak.

Diskresi kepolisian oleh **Roescoe Pound**⁴² diartikan, bahwa *“Police discretion is an authority conferred by law to act in certain condition or situation; in accordance with official’s or an official agency’s own considered judgment and conscience. It is an idea of morals, belonging to the twilight zone between law and morals”*, artinya diskresi kepolisian adalah suatu tindakan pihak yang berwenang berdasarkan hukum untuk bertindak pasti atas dasar situasi dan kondisi, menurut pertimbangan dan keputusan nuraninya sendiri. Diskresi kepolisian melekat pada setiap pejabat kepolisian dalam menjalankan fungsinya sehari-hari, baik fungsi preventif maupun represif, yang menurut **J. Q. Welson**⁴³ diberikan dalam lingkup *“law enforcement”* maupun *“order maintenance”*. Diskresi kepolisian sebagai kewenangan bertindak atas dasar penilaiannya sendiri tidak dapat ditafsirkan secara sempit dan dangkal, mengingat lahirnya diskresi tidak dapat dipisahkan dari adanya suatu wewenang kepolisian secara umum dan hukum yang mengatur untuk bertindak, oleh karena itu keleluasaan atau kebebasan bertindak selalu berdasarkan atas wewenang yang diberikan oleh hukum.

⁴² Roescoe Pound dalam R. Abdussalam, *Penegakan Hukum di Lapangan Oleh Polri*, Dinas Hukum Polri, Jakarta, 1997, h. 25-26

⁴³ J.Q.Welson dalam M. Faal, *op.cit*, h. 23

Asas yang melandasi penggunaan wewenang kepolisian disamping asas diskresi masih ada asas lain seperti *rechtmatigheid* dan *plichtmatigheid*. Asas *rechtmatigheid*, yakni sahnya setiap tindakan kepolisian harus selalu berdasarkan undang-undang, *plichtmatigheid* adalah demi kepentingan umum kepolisian berwenang untuk mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu sesuai dengan kewajiban dan tanggungjawabnya.

3. Penilaian Atas Dasar Kecerdasan.

Timbulnya penilaian yang diyakini untuk bertindak bagi setiap anggota kepolisian sangat dipengaruhi oleh situasi dan kondisi yang konkrit yang mengharuskan untuk bertindak. Namun demikian penilaian yang diyakini setiap individu anggota kepolisian sangatlah berbeda-beda tergantung dari pengalaman, pengetahuan, kecerdasan dan moralitas masing-masing. Oleh karena itu tindakan diskresi dilakukan oleh seseorang terhadap masalah yang dihadapi secara nyata, berdasar atas keyakinan, kebenaran dan pertimbangan-pertimbangan pribadinya yang terbaik pada saat itu. Berkaitan dengan hal tersebut setiap anggota kepolisian dalam menggunakan wewenang diskresi tidak boleh digunakan secara sembarangan tanpa alasan yang rasional dan logis, akan tetapi selektif dan proporsional serta dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Formulasi syarat kecerdasan yang dimiliki oleh anggota kepolisian dalam bertindak berdasarkan penilaiannya sendiri tersebut paling tidak meliputi:

1. Taraf kecerdasan yang cukup tinggi, setidaknya-tidaknya pada taraf rata-rata untuk Bintara dan di atas rata-rata untuk Perwira.
2. Daya analisis dan daya sintesis yang cukup tajam untuk memungkinkannya mengamati dan memecahkan masalah dengan cepat dan tepat;

3. Daya pemahaman sosial (*social comprehension*) yang tinggi agar polisi yang bersangkutan cukup peka dan cepat bereaksi terhadap kondisi sosial dilingkungannya;
4. Daya imajinasi dan kreatifitas yang cukup baik sehingga tidak terpaku pada kaidah-kaidah yang baku secara kaku yang mungkin akan menyulitkannya dalam menghadapi masalah-masalah dadakan atau yang tidak lazim dijumpai.

Rumusan persyaratan tersebut di atas dapat dikatakan sebagai syarat dasar bagi anggota kepolisian yang kemudian dikembangkan dengan pengalaman, pengetahuan melalui pelatihan maupun pendidikan, baik pendidikan umum maupun khusus, oleh karena itu dalam rekrutmen calon anggota kepolisian syarat di atas sangat relevan dan mendukung.

Oleh karena wewenang untuk bertindak berdasarkan penilaiannya sendiri tersebut dalam rangka menjalankan kewajiban hukum dan kewajiban tugas, maka di dalam melakukan tindakan hukum wajib berpegang pada norma hukum maupun moral. Berpegang pada norma hukum karena wewenang dijalankan atas dasar peraturan perundang-undangan (*rechtmatigheid*), dan berpegang pada norma moral karena tindakan tersebut didasarkan pada nuraninya, sehingga dalam menilai suatu situasi konkrit diperlukan persyaratan-persyaratan bagi setiap anggota kepolisian.

Diskresi kepolisian tidak dirumuskan batas-batasnya, unsur dan kriterianya, maka penggunaan wewenang diskresi kepolisian ini rentan adanya tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang. Oleh karena diskresi kepolisian digunakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan dan sangat ditentukan oleh perilaku setiap anggota kepolisian selaku aparatur pemerintahan, maka dalam mengambil tindakan dan penilaian harus tetap berdasar pada peraturan perundang-undangan, hak asasi manusia, dan tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*),

sehingga penggunaan wewenang diskresi tidak bisa hanya menggunakan pendekatan kekuasaan *an sich*, akan tetapi harus mempertimbangkan hak asasi manusia dan fungsi kepolisian yang melekat pada eksistensi lembaga kepolisian.

Kewenangan diskresi bagi penyelenggara pemerintahan bukanlah sebagai kekuasaan tidak terbatas, akan tetapi tetap tunduk pada asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan, yakni asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) yang memiliki makna sama dengan "*principles of proper administration*".

Pasal 16 ayat 1 huruf l Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri menyebutkan, bahwa wewenang kepolisian untuk "mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab" memiliki korelasi yang signifikan dengan diskresi kepolisian, karena tindakan diskresi tidak ada rumusan yang jelas dan tegas namun dijalankan atas dasar wewenang yang diberikan oleh undang-undang dan tindakan tersebut harus dipertanggungjawabkan secara hukum. Dengan demikian tindakan penyalahgunaan wewenang dan kesewenang-wenangan dalam penggunaan diskresi kepolisian dapat dikontrol melalui syarat yang dirumuskan dalam pasal 16 ayat (2) UU No. 2 Tahun 2002, dimana tindakan dilakukan dengan syarat:

1. Tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
2. Selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan tindakan tersebut dilakukan;
3. Harus patut, masuk akal, dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
4. Pertimbangan yang layak berdasar keadaan yang memaksa; dan
5. Menghormati hak asasi manusia.

Dengan demikian penilaian yang digunakan dasar pengambilan keputusan untuk bertindak berdasarkan nuraninya, akan tetap dapat diukur

kriterianya, sehingga tindakan yang dilakukan dapat diketahui benar dan tidaknya menurut hukum.

4. Kesimpulan.

Dari diskusi di atas dapat ditarik konklusi, sebagai berikut:

- a. Diskresi kepolisian (*police discretion/fries ermesen*) merupakan wewenang yang melekat pada setiap aparatur kepolisian dalam menyelenggarakan tugas dan wewenang kepolisian.
- b. Lahirnya wewenang diskresi karena adanya wewenang yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan (diterima secara atributif), sehingga kewenangan diskresi dijalankan berdasarkan pertimbangan hukum dan moral.
- c. Tindakan kewenangan diskresi sangat dipengaruhi tingkat kecerdasan pengemban kewenangan diskresi yang sangat menentukan tepat dan tidaknya tindakan diskresi.
- d. Tindakan diskresi memerlukan pertimbangan yang layak, tidak bertentangan dengan hukum, menghormati hak-hak asasi manusia, dan dalam penilaian tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Daftar Bacaan

- Anton Sujata dkk, *Ombudsman Indonesia Masa Lalu, Sekarang dan Masa Mendatang*, Komisi Ombudsman Nasional, Jakarta, 2002.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, UI Press, Jakarta, 1995.
- Bambang Sutiyoso, *Aktualitas Hukum Dalam Era Reformasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Bryan A. Garner (Editor in Chief), *Black's Law Dictionary*, Copyright @ 1999, By Group, St. Paul MN.
- Lawrence M. Friedman, *Law and Society An Introduction*, Prentice-Hall, Inc, Englewood, New Jersey, 1977.
- M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, PT. Pradnya Paramita, Cet. Pertama, Jakarta, 1991.
- Mardjono Reksodiprojo, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan*, Pusat Pelayanan dan Keadilan Hukum, Jakarta, 1994.
- Muladi, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002.
- _____, *Hak Asasi Manusia Manusia Hakekat, Konsep dan Implikasinya Dalam Perpspektif Hukum dan Masyarakat*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2005.
- R. Abdussalam, *Penegakan Hukum di Lapangan Oleh Polri*, Dinas Hukum Polri, Jakarta, 1997.
- Richard M. Steers, *Efektivitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta, 1985.
- Sadjijono, *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*, LaksBang, Yogyakarta, 2005.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-4, Jakarta, 2002.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty Yogyakarta, Cetakan ke-2, 1999.

Sunaryati Hartono dkk, *Panduan Investigasi Untuk Ombudsman Nasional, Komisi Ombusman Nasional*, Jakarta, 2003.

W.J.S. Poerwodarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1986.

Artikel:

Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaran Republik Indonesia* yang disampaikan pada Simposium tentang Politik, Hak Asasi dan Pembangunan dalam rangka Dies Natalis XL/Lustrum VIII Universitas Airlangga Surabaya tanggal 3 Nopember 1994.

Philipus M. Hadjon, Artikel berjudul “*Masalah Pertanahan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara*”, YURIDIKA Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga Edisi No. 4 Tahun VII, Juli-Agustus 1993.

BAB III

PRINSIP KEHATI-HATIAN, RESIKO HUKUM DAN TANGGUNGJAWAB TINDAKAN KEPOLISIAN

A. Konsep Prinsip Kehati-hatian.

Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia membawa perubahan konsep dan pola dalam penyelenggaraan fungsi kepolisian. Konsekuensi logis dari perubahan tersebut, penyelenggaraan fungsi kepolisian mendekati pada pola-pola sipil atau non-militer, artinya persuasif, familier, ramah dan bersahaja bebas dari sikap arogansi, kasar dan kesewenang-wenangan. Selain sikap tersebut dalam penyelenggaraan kepolisian juga bertumpu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) sebagai asas dalam menjalankan fungsi pemerintahan, khususnya asas kehati-hatian atau kecermatan dalam bertindak.

Kehati-hatian dapat dimaknai sebagai suatu tindakan yang didasarkan pada ketelitian, kecermatan, kewaspadaan sesuai kaidah-kaidah atau norma-norma yang berlaku. Berpedoman pada norma yang berlaku berarti tindakan yang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan berdasarkan ketelitian, kecermatan, kewaspadaan berarti tindakan yang dilakukan menggunakan pertimbangan yang matang sesuai prosedur dan urutan tindak yang benar.

Prinsip ini menghendaki agar dalam melakukan tindakan kepolisian didasari sikap hati-hati atau cermat dalam bertindak, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat baik moril maupun materiil. Prinsip kehati-hatian mensyaratkan agar setiap aparatur kepolisian sebelum bertindak, melangkah atau mengambil keputusan meneliti semua fakta yang relevan dalam pertimbangannya, seperti mempertimbangkan dasar hukumnya, fakta-fakta hukumnya, kondisi sasaran dan lain sebagainya. Apabila fakta-fakta penting

tersebut kurang diteliti, ini berarti kurang adanya kehati-hatian atau kecermatan dalam bertindak.

Prinsip kehati-hatian atau kecermatan ini membebani suatu kewajiban bagi anggota kepolisian untuk tidak dengan mudah gegabah atau ceroboh dalam mengambil keputusan bertindak yang dapat menimbulkan kerugian bagi orang per-orang, badan hukum atau lembaga kepolisian sendiri, di mana tindakan dimaksud mengandung resiko hukum.

Beranjak dari general statement di atas, kajian ini difokuskan pada prinsip kehati-hatian atau kecermatan dalam menjalankan fungsi kepolisian serta tanggungugat atas resiko tindakan yang dilakukan oleh aparatur kepolisian.

B. Resiko Hukum dan Tanggungugat Tindakan Kepolisian.

Tanggungugat (*aansprakelijkheid*) tindakan kepolisian yang melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) dapat dipetakan menjadi dua, yakni tanggungugat lembaga kepolisian, dan tanggungugat pribadi (individu) aparatur kepolisian. Tanggungugat lembaga ketika pelanggaran hukum dilakukan oleh aparatur kepolisian dalam rangka menjalankan tugas dan wewenang lembaga atau berkaitan dengan penggunaan wewenang pemerintah dalam fungsi pelayanan umum (*public service*), dan akibat dari tindakan dimaksud menimbulkan kerugian atau penderitaan bagi masyarakat. Di dalam pemberian pelayanan publik ini dapat menimbulkan kerugian atau penderitaan bagi masyarakat, karena cacat dalam penggunaan wewenang atau berkaitan dengan perilaku aparat selaku pribadi.⁴⁴

Tanggungugat pribadi (individu) apabila kesalahan tersebut dengan sengaja dilakukan oleh aparatur kepolisian secara pribadi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, misalnya: dengan tindakan sewenang-wenang (*willekeur*) maupun penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) yang

⁴⁴ Lihat Artikel Tatiek Sri Djatmiati berjudul “*Faute Personelle dan Faute De Service Dalam Tanggungugat Negara*”, Yuridika Vol. 19 No. 4, Juli-Agustus 2004, h. 354-355

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Kesalahan dimaksud dilakukan tidak berkaitan dengan pelayanan publik, tetapi menunjukkan kelemahan orang tersebut, keinginan atau nafsunya dan kurang hati-hati atau kelalaian-kelalaiannya.

Ada dua pandangan dalam memetakan tanggunggugat lembaga dan tanggunggugat pribadi (individu). Pandangan yang pertama, mendekati pada jabatan, bahwa jabatan yang melekat pada individu (*aparatuur*) adalah jabatan lembaga, sehingga dalam menjalankan tugas dan wewenangnya (kuasa jabatan) untuk mewakili lembaga, oleh karena itu kesalahan-kesalahan dalam menjalankan jabatan merupakan kesalahan lembaga dan atas segala resiko perbuatan jabatan melekat tanggunggugat lembaga. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh **Logemann**, agar dapat berjalan (= menjadi konkrit (*concreet*) = menjadi bermanfaat bagi negara), maka jabatan (sebagai personifikasi hak dan kewajiban) memerlukan suatu perwakilan (*vertegen woordiging*). Yang menjalankan perwakilan itu, ialah suatu penjabat, yaitu manusia atau badan hukum. Oleh karena itu yang berkuasa bukanlah manusianya, akan tetapi jabatannya. Sehingga seseorang atau manusia tersebut adalah penjabat yang mewakili suatu jabatan, yakni menjalankan suatu lingkungan pekerjaan tetap guna kepentingan negara.⁴⁵

Pandangan yang lain, mendekati pada tanggunggugat perbuatan, bahwa dalam melakukan perbuatan maka seseorang akan melekat tanggungjawab terhadap apa yang dilakukan, baik yang dilakukan tersebut disengaja ataupun karena lalainya. Dengan demikian dalam menjalankan pekerjaan jabatan secara konkrit sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh kondisi pribadi seseorang (individu) penerima jabatan, sehingga akibat dari perbuatannya tidak semata-mata menjadi tanggunggugat jabatannya atau

⁴⁵ Logemann dalam E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, h. 202

lembaga, akan tetapi juga melekat tanggunggugat peribadi (individu/orang perorang).

Tanggunggugat dari tindakan melanggar hukum diatur dalam pasal 1365 s/d 1380 B.W. (*Bergelijke Wetboek*), dan diatur dalam beberapa undang-undang maupun peraturan khusus mengenai perbuatan melanggar hukum. Perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatig*) yang dimaksud, adalah suatu perbuatan atau kelalaian yang apakah mengurangi hak orang lain atau melanggar kewajiban hukum orang yang berbuat, apakah bertentangan dengan sikap hati-hati, yang pantas di dalam lalu-lintas masyarakat terhadap orang lain atau barangnya.⁴⁶ Sehingga konsep dasar tindakan kepolisian tersebut dapat dikategorikan melanggar hukum, apabila:

- a. Ada suatu perbuatan;
- b. Perbuatan itu harus melanggar hukum (*onrechtmatig*);
- c. Pelaku harus mempunyai kesalahan;
- d. Perbuatan itu menimbulkan kerusakan atau kerugian (ada hubungan causal);
- e. Norma yang dilanggar bermaksud untuk melindungi kepentingan orang yang terkena atau orang yang menderita.

Di sisi lain kepolisian berwenang untuk mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab, tindakan inipun tetap harus memperhatikan norma-norma hukum, sehingga apabila bertentangan dengan norma hukum maka tindakan kepolisian yang dilakukan dikategorikan melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), oleh karena itu tindakan lain tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan:

- a. tidak bertentangan dengan suatu aturan hukum;
- b. selaras dengan kewajiban hukum yang mengharuskan dilakukannya tindakan jabatan;

⁴⁶ R. Soetjo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Onrechtmatige Daad*, Foto copy. Perc. & Stensil "Djumali", Surabaya, 1979, h. 7

- c. tindakan itu harus patut dan masuk akal dan termasuk dalam lingkungan jabatannya;
- d. atas pertimbangan yang layak berdasarkan keadaan yang memaksa;
- e. menghormati hak asasi manusia.

Berpijak pada konsep dasar perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*), perbuatan melanggar hukum tindakan kepolisian bersangkut-paut dengan “perilaku” atau “perbuatan” aparatur kepolisian ketika menjalankan tugas dan wewenangnya. Perbuatan melanggar hukum dimaksud ada yang disengaja dan karena kelalaiannya. Unsur kesengajaan atau lalai dapat dinilai dari niat dan akibat tindakan kepolisian yang dijalankan, menyalahgunakan wewewenang, kesewenang-wenangan atau tidak. Namun demikian perbuatan kebijaksanaan penguasa tidak termasuk kompetensi pengadilan untuk menilainya, kecuali ada unsur “*willekeur*” dan “*detournement depouvoir*”.

Aparatur kepolisian yang melakukan tindakan atas dasar hak dan kewenangannya dan dalam batas-batas wewenang undang-undang maupun batas-batas kebebasan bertindak (diskresi) tanpa melanggar hak orang lain, pada dasarnya tidak berbuat melanggar hukum (*onrechtmatige*), meskipun orang lain menderita kerugian. Hal ini sebagaimana alasan-alasan pembenar yang dirumuskan dalam pasal 48, pasal 49, pasal 50 dan pasal 51 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), sehingga dengan alasan pembenar tersebut hapus sifat *onrechtmatig* yang dilakukan.

Namun demikian tindakan kepolisian yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan norma yang dirumuskan dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik maupun parturan kebijaksanaan masuk katagori perbuatan melanggar hukum (vide: pasal 53 ayat (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara). Hal ini juga diatur dan ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2003 tentang Peraturan Disiplin Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Teknis

Institusi Peradilan Umum Bagi Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan norma-norma yang ada dalam Kode Etik Profesi Polri yang disahkan berdasarkan Keputusan Kapolri No. Pol. Kep/32/VII/2003 tanggal 1 Juli 2003 yang diganti dengan Peraturan Kapolri No. 7 tahun 2006, dan Peraturan Perundang-undangan lain yang mengatur tentang tugas dan wewenang kepolisian.

Menurut **Philipus M. Hadjon**, bahwa dalam Surat Edaran Mahkamah Agung No. MA/Pemb/0159/77 tanggal 25 Februari 1977, perbuatan kebijaksanaan penguasa tidak termasuk kompetensi pengadilan untuk menilainya, kecuali kalau ada unsur "*willekeur*" dan "*detournement de pouvoir*". Kebijaksanaan penguasa tidak dapat digugat didasarkan pada prinsip "*beleidsvrijheid*" yang ada pada penguasa. *Beleidsvrijheid* penguasa meliputi: tugas-tugas militer, politisionil, hubungan luar negeri, pekerjaan untuk kepentingan umum, keadaan yang tidak dapat diduga terlebih dahulu atau dalam mengambil tindakan darurat.⁴⁷ Namun demikian kebijaksanaan tindakan kepolisian yang melanggar hukum tanggungugat diajukan melalui lembaga atau bidang yang memiliki kewenangan secara struktural maupun fungsional untuk melakukan proses pemenuhan hak penggugat. Aspek hukum atas tindakan kepolisian yang melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) meliputi tiga aspek, yakni aspek hukum pidana, aspek hukum perdata, dan aspek hukum administrasi.

Berkaitan dengan aspek hukum di atas, maka tanggungugat secara kelembagaan melalui peradilan umum dan peradilan administrasi, sedangkan tanggungugat secara pribadi (individu) melalui Peradilan Umum, melalui atasan yang Berwenang Menghukum (Ankum) dalam pelanggaran disiplin, maupun melalui Bidang Profesi dan Pengamanan (Propam) terhadap pelanggaran etika profesi Polri. Hal ini tergantung jenis dan macam peraturan

⁴⁷ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995, h. 124

hukum yang dilanggar, dimana masing-masing memiliki mekanisme sendiri-sendiri.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa ditinjau dari subyek hukum tunggugugat atas *onrechtmatige overheidsdaad* dalam menjalankan tugas dan wewenang kepolisian, ada dua subyek hukum yang harus bertanggungjawab, yakni tunggugugat jabatan (lembaga dan tunggugugat secara pribadi (individu)).

C. Tindakan Kepolisian dan Tunggugugat.

1. Tindakan Kepolisian.

Tindakan kepolisian merupakan bagian dari tindak pemerintahan dalam rangka mewujudkan tujuan pemerintahan. Tujuan pemerintahan dimaksud, meliputi: membuat dan mempertahankan hukum atau menjaga ketertiban dan ketenteraman (*orde en rust*); merealisasi kehendak negara dan meyelenggarakan kepentingan umum (*service publique, public service*).

Dengan demikian, tindakan kepolisian adalah setiap tindakan atau perbuatan kepolisian berdasarkan wewenangnya dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat serta penegakan hukum. Tindakan kepolisian memposisikan polisi sebagai subyek hukum, artinya sebagai *drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban, di mana kepolisian melakukan berbagai tindakan yang bersifat tindakan hukum (*rechtshandelingen*) maupun tindakan yang berdasarkan fakta/nyata (*feitelijkhandelingen*).

Tindakan hukum, adalah suatu tindakan yang menimbulkan akibat hukum tertentu, seperti tindakan dalam rangka penegakan hukum (penyelidikan dan penyidikan), atau tindakan penertiban masyarakat pemakai jalan, unjuk rasa, pertunjukan, ijin dll, sedangkan tindakan

berdasarkan fakta/nyata, artinya tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum, oleh karena itu tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, seperti penyelenggaraan upacara, peresmian kantor atau gedung-gedung kepolisian dan lain-lain yang biasanya dilakukan oleh pejabat pemerintahan.

Menurut **R.J.H.M. Huisman**, tindakan hukum adalah "*Onder rechtshandelingen verstaan we de handelingen die naar hunaard gericht op een bepaald rechtsgevolg*", yaitu (tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu), atau "*Een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten*" (tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban).⁴⁸ Tindakan hukum bagi kepolisian merupakan tindakan dalam rangka menjalankan tugas pokok kepolisian yang meliputi:

- a) memelihara keamanan dan ketertiban;
- b) memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat; dan
- c) menegakkan hukum.⁴⁹

Ke-tiga kelompok tugas pokok tersebut berkaitan erat dengan hukum dan menimbulkan akibat hukum. Akibat-akibat hukum yang ditimbulkan, dapat berupa:

- a) beberapa perubahan hak, kewajiban atau kewenangan;
- b) perubahan kedudukan hukum bagi seseorang atau obyek yang ada;
- c) terdapat hak-hak, kewajiban, kewenangan, ataupun status tertentu yang ditetapkan.

Tindakan kepolisian sebagai tindakan hukum pemerintahan yang merupakan pernyataan kehendak sepihak dari organ pemerintahan dan membawa akibat pada hubungan hukum atau keadaan hukum yang ada,

⁴⁸ R.J.H.M. Huisman dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press Yogyakarta, 2002, hal. 80-81,

⁴⁹ Lihat Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

maka kehendak organ pemerintahan tersebut tidak boleh mengandung cacat hukum yang menimbulkan akibat-akibat menjadi tidak sahnya tindakan kepolisian.

Oleh karena itu tindakan kepolisian, harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tindakan kepolisian tersebut dapat mengikat warga negara tanpa memerlukan persetujuan dari warga negara yang bersangkutan, dan tindakan yang dilakukan atas dasar wewenang undang-undang. Dengan demikian prinsip tindakan kepolisian dapat dilakukan dalam hal dan dengan cara yang telah diatur oleh undang-undang yang dikenal dengan "asas legalitas" atau "*wetmatigheid van bestuur*", artinya perbuatan hukum administrasi harus didasarkan pada peraturan perundang-perundangan yang berlaku.

Untuk menarik garis pembeda antara perbuatan pemerintah berdasar hukum publik atau perbuatan hukum privat dapat dilakukan dengan menggunakan kriteria dasar untuk melakukan perbuatan hukum, yakni untuk perbuatan hukum publik adanya kewenangan yang berkaitan dengan jabatan (*ambt*) yang diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi dan mandat yang akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*). Sedangkan dasar untuk melakukan perbuatan hukum privat ialah adanya kecakapan bertindak (*bekwaamheid*) dari subyek hukum (orang atau badan hukum).

2. Tanggungugat Jabatan.

a. Pra-Peradilan.

Tanggungugat yudisial terhadap pra-peradilan diajukan melalui peradilan umum. Hal ini sebagai konsekuensi logis tugas dan wewenang Polri dalam penegakan hukum pidana yang dilakukan. Tanggungugat ini adalah untuk menguji sah tidaknya tindakan kepolisian dalam rangka melakukan tindakan kepolisian, yakni penyelidikan dan penyidikan yang

didasarkan pada Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau dalam menjalankan wewenang diskresinya.

Tanggungugat ini lazimnya disebut dengan istilah pra-peradilan, yakni untuk menguji sah tidaknya tindakan Polri yang berkaitan dengan penangkapan, penahanan, dan penghentian penyidikan serta ganti rugi dan atau rehabilitasi, yang secara lengkap diatur dalam pasal 77 Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP.

Gugat pra-peradilan dengan substansi menguji sah dan tidaknya suatu penangkapan atau penahanan dapat diajukan oleh tersangka (orang yang ditangkap/ditahan), oleh keluarganya atau oleh kuasa hukumnya. Gugatan pra-peradilan ini diajukan kepada ketua pengadilan negeri dengan disertai alasan-alasannya. Untuk gugatan pra-peradilan dengan substansi pemeriksaan menguji sah dan tidaknya suatu penghentian penyidikan dapat diajukan oleh penuntut umum (Jaksa) atau pihak-pihak yang berkepentingan (tersangka, saksi korban atau kuasa hukumnya). Sedangkan untuk gugatan permintaan ganti kerugian dan atau rehabilitasi akibat tidak sahnya penangkapan, penahanan dan penghentian penyidikan diajukan oleh tersangka atau pihak ketiga yang berkepentingan.

Gugatan pra-peradilan sebagai bentuk *complain public* atas tindakan penguasa dalam hal ini kepolisian, sehingga tanggungugat diarahkan kepada lembaga kepolisian. Namun demikian perlu dikaji, bahwa tindakan kepolisian dimaksud sebagai tindakan atas wewenang yang diberikan oleh lembaga dan atas kuasa undang-undang untuk melakukan penyidikan, sehingga gugatan pra-peradilan sebagai akibat tindakan kepolisian yang dilakukan oleh aparatur kepolisian dengan sengaja atau karena lalainya tidak memenuhi prosedur atau ketentuan yang diatur dalam undang-undang. Permasalahannya jika tindakan aparatur kepolisian tersebut tidak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan mengapa

tanggungugat terbatas pada lembaga kepolisian bukan pada individu aparaturnya?, sedangkan kesalahan pada individu sebagai subyek hukum yang ketika diberi amanah untuk menjalankan tugas dan wewenangnya tidak dijalankan sesuai dengan prosedur dan peraturan perundang-undang yang berlaku.

Di dalam konsep hukum perdata, bahwa kerugian yang timbul akibat tindakan seseorang yang melanggar hukum, tanggungugat melekat pada seseorang yang menimbulkan kerugian tersebut atau secara tanggungrenteng apabila tindakan tersebut ada kaitannya dengan orang lain. Tindakan kepolisian atas kuasa undang-undang sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh aparaturnya, sehingga bukan semata-mata lembaga yang melanggar hukum akan tetapi lebih cenderung ditentukan oleh aparaturnya yang secara kontekstual aparaturnya yang melakukan pelanggaran hukum.

Berpijak dari analisis tersebut, akan menjadi jelas bahwa lembaga tidak serta merta bertanggungjawab atas kesalahan tindakan yang dilakukan oleh aparaturnya, akan tetapi dilihat dan dipetakan apakah tindakan aparaturnya dimaksud sengaja menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*) atau dengan sewenang-wenang (*willekeur*) dalam menjalankan mandat atau delegasi yang diberikan, sehingga tindakannya melanggar hukum. Disinilah ada beberapa aspek hukum dan subyek hukum yang perlu ditelusuri dalam mempertanggungjawabkan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) khususnya yang dilakukan oleh aparaturnya kepolisian, di satu sisi lembaga bertanggungjawab secara organisasi dan di sisi lain aparaturnya (anggota) kepolisian juga bertanggungjawab secara pribadi (individu) atas resiko yang ditanggung dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tidak profesional.

Dengan demikian dalam gugatan pra-peradilan atas keputusan tidak sahnya penangkapan, penahanan dan penghentian penyidikan

bukanlah merupakan lembaga yang melanggar hukum, akan tetapi individu (aparatur) yang melanggar hukum dalam menjalankan kekuasaannya. Namun demikian harus perlu ada pemetaan yang jelas antara kesalahan lembaga atau kesalahan pribadi (individu) aparatur lembaga. Resiko pra-peradilan ini banyak dipengaruhi karena ketidakhati-hatian atau ketidak cermatan aparatur kepolisian dalam melakukan tindakan kepolisian, seperti: menangkap tersangka tanpa surat perintah dan tindakannya tidak dikirim kepada keluarga tersangka, penghentian penyidikan tanpa landasan hukum yang kuat, atau penahanan tanpa surat perintah, dan lain sebagainya.

b. Sengketa Tata Usaha Negara.

Di dalam pasal 2 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri sebagaimana telah dibahas di muka, bahwa "Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat". Menjalankan fungsi pemerintahan adalah menjalankan fungsi administrasi, oleh karena itu penyelenggaraan fungsi kepolisian adalah menyelenggarakan fungsi administrasi.

Berpijak dari konsep tersebut, maka pejabat kepolisian merupakan bagian dari pejabat pemerintahan dan masuk pada kategori pejabat administrasi atau yang populer dikenal sebagai Pejabat Tata Usaha Negara.

Dengan demikian lembaga kepolisian yang merupakan bagian dari lembaga pemerintahan tunduk terikat pada Undang-undang No. 5 Tahun 1986 yang diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Mencermati ketentuan dalam pasal 2 Undang-undang No. 9 Tahun 2004 dimaksud, Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh lembaga kepolisian selain kriteria yang dimaksud pada butir a sampai dengan d di atas, apabila terjadi sengketa dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dengan ketentuan sebagaimana dirumuskan dalam pasal 53 ayat (1) dan ayat (2) huruf a dan b, yakni:

Ayat (1) : Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Ayat (2) : Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Oleh karena dasar sengketa Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan perundang-undangan yang berlaku dapat dikatakan, bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) merupakan dasar lahirnya sengketa Tata Usaha Negara (TUN). Rumusan keputusan yang disengketakan tersebut harus mengandung elemen-elemen utama yang meliputi: 1) keputusan tertulis; 2) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara; 3) tindakan hukum Tata Usaha Negara; 4) konkrit; 5) individual; 6) final; dan 7) menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Jenis-jenis Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dalam lingkungan pejabat kepolisian dapat berupa:

- 1) Keputusan pengangkatan sebagai anggota Polri;
- 2) Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) atau Keputusan Dengan Hormat bagi anggota Polri;
- 3) Keputusan Pensiun (Pengakhiran Dinas);
- 4) Keputusan Penjatuhan hukuman pelanggaran Etika Profesi maupun Hukuman Disiplin;
- 5) Keputusan Pemberhentian Gaji;
- 6) Keputusan Pemutasian;
- 7) Keputusan Kenaikan Pangkat;
- 8) Penerbitan ijin;
- 9) Dan lain-lain.⁵⁰

Keputusan-keputusan tersebut apabila dikeluarkan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagaimana dirumuskan dan jelaskan dalam pasal 53 ayat (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1986 yang diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang PTUN, maka bagi pihak yang terkena keputusan tersebut dapat mengajukan perlindungan hukum melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Namun perlu dipahami, bahwa Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara (Pejabat Kepolisian) tersebut harus bersifat konkrit, individual dan telah final sebagaimana telah dijelaskan di muka.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan, bahwa tanggungugat atas perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang dilakukan oleh pejabat kepolisian, diajukan melalui Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1986 dan dirubah

⁵⁰ Sadjijono, *Hukum Kepolisian: Perspektif Kedudukan dan Hubungannya Dalam Hukum Administrasi*, LaksBang, Yogyakarta, 2006, h. 202

dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004, dimana Peradilan Tata Usaha Negara sebagai peradilan yang menguji sengketa tata usaha negara (TUN) tentang sah dan tidaknya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan atau tidak dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara (pejabat kepolisian) dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Namun demikian tidak menutup kemungkinan tanggungugat berdasarkan pasal 1365 B.W. (KUH Perdata) ditujukan kepada jabatan (lembaga) sebagai perbuatan tanggung-renteng atas tindakan yang dilakukan oleh pribadi (individu) anggota kepolisian, atau memang nyata-nyata lembaga telah bersalah melakukan tindakan melanggar hukum dan mencocoki pasal 1365 B.W., di mana menanggung kewajiban untuk ganti kerugian atas tindakan yang dilakukan.

c. Tanggungugat Hak Asasi.

Selain resiko hukum pidana, perdata maupun administrasi sebagaimana telah diuraikan dimuka juga melekat resiko pelanggaran hak asasi manusia, dimana perlindungan hak asasi manusia dewasa ini menjadi perhatian publik, baik nasional maupun internasional. Hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas oleh siapapun, sehingga pemerintah berkewajiban untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia tersebut.

Untuk itu dalam menjalankan fungsi kepolisian diwajibkan untuk melindungi, menghormati dan menegakkan hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh setiap manusia sebagai hak kodrat. Terhadap tindakan yang melanggar hak asasi manusia, tanggungugat dapat diajukan melalui

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia atau Pengadilan Hak Asasi Manusia secara pribadi (individu) maupun jabatan.

Tindakan kepolisian tidak menutup kemungkinan dapat melanggar hak asasi manusia yang bersifat berat maupun ringan. Jika yang dilanggar merupakan pelanggaran hak asasi manusia berat, pemeriksaan dan pengadilan yang berwenang untuk memeriksa tanggungjawab adalah Pengadilan Hak Asasi Manusia berdasarkan Undang-undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Namun demikian apabila pelanggaran hak asasi manusia masuk pada katagori ringan, tanggungjawab melalui Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, yakni melalui mediasi tentang hak asasi manusia, sebagaimana diatur dalam pasal 90 ayat (4) Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia atau unsur pasal yang diatur dalam delict umum.

3. Tanggungjawab Pribadi (Individu).

Di muka telah dijelaskan, bahwa tindakan kepolisian secara teoritis memiliki dua subyek hukum, yakni pribadi (individu/perorangan) dan jabatan (lembaga). Tanggungjawab pribadi (individu), bila secara pribadi anggota kepolisian telah nyata-nyata terbukti bersalah ketika menjalankan tugas dan wewenangnya menyalahgunakan wewenang itu dengan tujuan lain, sehingga menyimpang dari wewenang yang diberikan. Konsep dasar tanggungjawab pribadi (individu) tersebut sebagai konsekuensi akibat kesalahannya pada saat melakukan tindakan kepolisian, dimana atas kesalahan tersebut menimbulkan kerugian atau penderitaan bagi masyarakat, sehingga pihak yang menderita kerugian dapat mengajukan ganti kerugian terhadap lembaga maupun individu.

Landasan yuridis tanggungjawab tersebut pada rumusan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa dan pasal 1365 B.W yang berlaku bagi setiap orang maupun badan hukum. Tanggungjawab lembaga melekat ketika

pelanggaran hukum atau kesalahan nyata-nyata dilakukan oleh lembaga, dalam arti tindakan dilakukan untuk dan atas nama jabatan, tetapi melanggar hukum (*onrechtmatige daad*). Sedangkan tanggungugat individu aparaturnya kepolisian, ketika lembaga tidak terbukti bersalah dan pelanggaran hukum nyata-nyata sengaja ataupun karena lalainya dilakukan oleh anggota Polri pribadi. Di sini perlu adanya konsep dasar pembuktian perbuatan pelanggaran hukum oleh penguasa, baru kemudian akan muncul tanggungugat perdata. Oleh karena itu pembuktian kesalahan bermula dari gugatan pra-peradilan maupun gugatan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), baru kemudian aspek perdatanya, namun demikian tidak menutup kemungkinan gugatan langsung melalui Peradilan Umum dalam kapasitasnya gugatan perdata.

Berkaitan dengan gugatan ganti kerugian yang di atur dalam pasal 77 huruf b KUHAP, gugatan ganti kerugian dapat diajukan dalam pra-peradilan, yakni ganti kerugian bagi mereka yang ditangkap atau ditahan tidak sah, dan menjadi wewenang hakim pra-peradilan. Namun demikian akibat dari pelanggaran hukum dan menimbulkan kerugian yang lebih luas, baik dari akibat penangkapan, penahanan maupun lain-lain tindakan kepolisian, maka tidak saja melalui lembaga pra-peradilan, akan tetapi melalui gugatan perdata. Tanggungugat ganti kerugian dalam pra-peradilan bukanlah tagggungugat perdata berdasarkan pasal 1365 B.W., sehingga tindakan kepolisian yang melanggar hukum dan tidak masuk pada elemen pra-peradilan, pertanggungjawabannya melalui gugatan perdata.

Berkaitan dengan ganti kerugian atas kesalahan memutus dan menuduh seseorang tampaknya juga dikenal dalam Hukum Acara Pidana di Inggris, yang menyebutkan: "*Ex grati compensation may be paid to a person, who is wrongly convicted or charge*".⁵¹ Dilihat dari rumusan tersebut dapat

⁵¹ Loebby Loqman, *Pra-Peradilan di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 73

dipahami, bahwa lembaga atau individu bertanggungjawab ganti kerugian atas kesalahan memutus maupun menuduh kepada seseorang.

Terpisah dari gugatan pra-peradilan, mereka (seseorang) yang menderita kerugian akibat perbuatan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*) hak mereka untuk mengajukan gugatan melalui Peradilan Umum dalam konteks gugatan perdata, karena pada dasarnya setiap manusia melekat hak keperdataan, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 1365 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUH.Perdata), dan pasal 9 ayat (1) dan (2) Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Kewenangan untuk menilai dan memutus tanggunggugat ganti kerugian tersebut adalah Peradilan Umum berdasarkan ketentuan pasal 2 Undang-undang No. 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum, pasal 2 dan pasal 10 Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung.

Di sisi lain apabila tindakan kepolisian yang dilakukan aparaturnya melanggar undang-undang hukum pidana, maka pertanggungjawaban atas tindakan yang dilakukan melalui proses pidana dan disidangkan pada Peradilan Umum sesuai yang diatur dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP dan Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Teknis Tindakan Institusional Peradilan Umum Bagi Anggota Polri.

D. Kesimpulan.

Dari kajian di atas dapat ditarik kesimpulan, sebagai berikut:

1. Tindakan kepolisian adalah tindakan hukum yang didasari kewenangan, di dalam menjalankan wewenang kepolisian harus dilandasi prinsip kehati-hatian atau kecermatan.
2. Tanggunggugat atas resiko tindakan hukum kepolisian yang bertentangan dengan prinsip kehati-hatian atau kecermatan dapat

ditujukan pada jabatan maupun pribadi (individu), tanggunggugat jabatan dijalankan melalui Pra-Peradilan, Peradilan Tata Usaha Negara maupun Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, sedangkan tanggunggugat secara pribadi (individu) dapat dijalankan melalui perdata, pidana maupun disiplin dan Komisi Kode Etik Profesi Kepolisian.

Daftar Bacaan

- A.D. Balinfante, *Kort Begrip van het Administratief Recht*, Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1985.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Republik Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004.
- Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak (AAUPPL) Di Lingkungan Peradilan Administrasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1981.
- Loebby Loqman, *Pra-Peradilan Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1991.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995.
- Paulus Effendi Lotulong, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- R. Abdussalam, *Penegakan Hukum Di Lapangan Oleh Polri*, Dinas Hukum Polri, Jakarta, 1997.

R. Soetojo Prawirohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Onrechtmatige Daad*, Foto Copy. Perc. & Stensil "Djumali", Surabaya, 1979.

Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002.

S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administrasi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.

Sadjijono, *Hukum Kepolisian: Pespektif Kedudukan dan Hubungannya Dalam Hukum Administrasi*, LaksBang, Yogyakarta, 2006.

Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.

Majalah/Jurnal:

Majalah Ilmu Hukum YURIDIKA, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2004.

BAB IV
PERLINDUNGAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
BAGI POLRI

A. Pendahuluan.

Dinamika perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi membawa perubahan terhadap eksistensi Polri sampai pada suatu makna, bahwa kepolisian sebagai suatu profesi yang lingkup pekerjaannya di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Berpijak pada esensi profesi, bahwa profesi kepolisian dengan lingkup tugasnya sebagaimana tersebut di atas memiliki suatu resiko yang tinggi dibandingkan dengan jenis-jenis profesi yang lain, seperti profesi dokter, notaris, akuntan, *lawyer*, dosen, dan lain-lain.

Anggota Polri adalah anggota dari organisasi profesi, yakni organisasi Polri yang jenis pekerjaannya sebagaimana dirumuskan dalam tugas pokok Polri, sehingga letak profesionalitas seorang pemegang profesi kepolisian ketika syarat-syarat dalam menjalankan profesi dipenuhi, dan terhindar dari tindakan maladministrasi, artinya tidak terjadi kesalahan, penyalahgunaan wewenang, kesewenang-wenangan, dan lain-lain dalam menjalankan profesinya.

Ukuran keberhasilan anggota Polri selaku pemegang profesi kepolisian, jika dalam menjalankan profesi yang didasarkan pada keahlian dan kemahirannya dapat menciptakan atau mewujudkan rasa aman dan tertib dalam kehidupan masyarakat, mampu memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat, dan mampu menegakkan hukum secara benar dan adil.

Profesi kepolisian memiliki lingkup pekerjaan yang sangat luas dan mengandung resiko tinggi, terutama dalam mewujudkan keamanan dan

ketertiban masyarakat serta penegakan hukum. Resiko tinggi yang dimaksud memungkinkan terjadinya pengorbanan fisik yang berat sampai dengan pengorbanan nyawa pemegang profesi. Hal ini sebagai konsekuensi dan idealisme bagi seorang pemegang profesi, walaupun kadang-kadang dinilai masih belum dapat memuaskan pelanggan atau konsumen (masyarakat) selaku pengguna profesi kepolisian, sehingga timbul komplain atau tuntutan atas ketidakpuasannya. Disini terjadi suatu kondisi tarik menarik antara resiko dan kepuasan pelanggan atau konsumen (masyarakat), disatu sisi masyarakat ingin puas terhadap pelayanan Polri, tetapi di sisi lain dengan suatu resiko yang tinggi.

Pemegang profesi kepolisian adalah anggota kepolisian yang tidak bisa dilepaskan dan dipisahkan dengan hak-hak keperdataan maupun hak asasi sebagai manusia pada umumnya. Profesi yang dipegang atau dijalankan sebagai pemenuhan tuntutan hidupnya, sehingga ketika anggota kepolisian menjalankan tugas dan wewenangnya, tetap melekat hak secara keperdataan maupun asasinya.

Dapat dicermati hak-hak anggota kepolisian sebagai manusia tersebut, secara legalitas formal tidak diperhatikan dan kurang mendapatkan jaminan perlindungan, seolah-olah sirna dan hilang karena kewajiban profesinya, yakni sebagai penegak hukum, pelindung, pengayom dan pelayan kepada masyarakat. Batas-batas menjalankan kewajiban profesi telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, akan tetapi hak-hak perlindungan bagi pemegang profesi dikesampingkan, sehingga kurang adanya keseimbangan antara perlindungan hukum dan kewajiban dalam menjalankan profesi. Ada beberapa instrumen hukum yang mengatur pemberian perlindungan hak bagi anggota kepolisian dalam menjalankan profesinya, namun instrumen hukum dimaksud kurang konsisten dijalankan, karena terbukti masih banyaknya anggota kepolisian ketika menjalankan tugas dan wewenang undang-undang terkalahkan dan terampas oleh orang lain, bahkan norma dalam undang-

undang tidak berdaya, akibat kepentingan masyarakat yang lebih ditonjolkan. Seperti rumusan pasal 50 dan pasal 51 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang bunyinya: Pasal 50 “Barang siapa melakukan perbuatan untuk menjalankan peraturan undang-undang, tidak boleh dihukum”, Pasal 51 ayat (1) “Barangsiapa melakukan perbuatan untuk menjalankan perintah jabatan yang diberikan oleh kuasa yang berhak akan itu, tidak boleh dihukum”. Ketentuan dalam pasal ini-pun tidak serta merta memberikan jaminan bagi setiap anggota kepolisian dalam menjalankan profesinya, karena dalam implementasinya, ketika terjadi suatu resiko hukum akibat menjalankan undang-undang akan dikenakan sanksi yang sesuai dengan perbuatan hukum yang dilakukan, bahkan terkesan adanya usaha untuk mencarikan unsur pasal yang dapat menjerat atas perbuatannya, bukan bagaimana seharusnya melindungi akibat perbuatan dimaksud. Terkecuali anggota telah nyata-nyata melakukan penyalahgunaan wewenang sesuai yang di atur dalam pasal 51 ayat (2) KUHP, yang berbunyi “Perintah jabatan yang diberikan oleh kuasa yang tidak berhak tidak membebaskan dari hukuman, kecuali jika pegawai yang di bawahnya atas kepercayaan memandang bahwa perintah itu seakan-akan diberikan kuasa yang berhak dengan sah dan menjalankan perintah itu menjadi kewajiban pegawai yang di bawah perintah tadi” (lihat: KUHP R. Soesilo), atau melanggar peraturan perundang-undangan yang lain.

Di dalam menghadapi kondisi demikian, secara psikologis akan menimbulkan kegamangan dan keragu-raguan bagi anggota kepolisian dalam menjalankan profesinya, bukan karena kekuatan, kecanggihan pelaku kejahatan, akan tetapi resiko ke dalam yang berkaitan dengan sanksi dan tidak adanya perlindungan bagi anggota kepolisian dalam menjalankan profesi kepolisian, di mana resiko yang terjadi akan menjadi tanggungjawab secara individu. Adanya keragu-raguan dalam menjalankan profesi berdampak terhadap nilai-nilai keprofesionalan seorang anggota kepolisian

selaku pemegang profesi. Keyakinan diri dan percaya diri yang didasari ilmu pengetahuan, kemahiran, keberanian moral, dan perlindungan hukum bagi anggota kepolisian dalam menjalankan profesinya menjadi suatu kebutuhan yang ditumbuhkan, sehingga akan terwujud pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian yang profesional.

Berpijak dari latar belakang di atas, permasalahan mendasar yang dikemukakan dalam artikel ini, perlukah adanya perlindungan hukum bagi anggota Polri dalam melaksanakan tugas?, Apa yang menjadi kriteria perlindungan hukum terhadap hak-hak anggota Polri dimaksud? dan Bagaimana wujud atau bentuk perlindungan hukumnya?.

B. Konsep Perlindungan Hukum.

Prinsip “perlindungan hukum” bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan tentang hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah (lihat dan bandingkan: Philipus M. Hadjon: 1987; 38).

Perlindungan hukum merupakan hak setiap warga negara terutama negara yang menetapkan sebagai negara hukum, sehingga lahir konsep adanya supremasi hukum. Prinsip supremasi hukum dimaksud adalah kepastian hukum, persamaan di muka hukum, dan keadilan hukum berdasarkan proporsionalitas (Romli Atmasasmita: 2001; 131). Hakekat perlindungan hukum adalah kewajiban dari negara atau pemerintah terhadap warga negaranya untuk memperoleh atau mendapatkan hak-haknya berdasarkan hukum serta menjamin adanya kepastian untuk terwujudnya keadilan. Karena itu perlindungan hukum dalam konteks perlindungan hak asasi warga merupakan salah satu unsur yang ada dalam negara hukum (*rechtstaats*).

Anggota kepolisian adalah pemegang profesi kepolisian, pada dasarnya melekat kewajiban dan tanggungjawab untuk menjalankan profesi, namun melekat pula hak-hak asasi sebagai warganegara untuk mendapatkan perlindungan hukum, walaupun profesi yang dipegangnya meliputi tugas dan wewenang memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat. Merupakan sesuatu yang ganjil, ketika dalam menjalankan profesi kepolisian untuk memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat sebagai suatu kewajiban dipenuhi, akan tetapi dirinya selaku pemegang profesi tidak mendapatkan suatu perlindungan hukum dari pemerintah atau negara.

Di dalam konsep perlindungan hukum, tuntutan (*claim*) hak untuk mendapatkan perlindungan akan dipenuhi, ketika kewajiban kapatuhan terhadap hukum dijalankan, sehingga akan ada pembatasan-pembatasan perlindungan hukum bagi seseorang yang melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) dan patuh atau taat hukum. Begitu juga anggota kepolisian dalam menjalankan profesinya, ia seharusnya mendapatkan perlindungan hukum ketika profesi kepolisian dijalankan sesuai dengan ketentuan hukum, dan perlindungan hukum akan dibatasi bahkan akan ditindak sesuai hukum ketika dalam menjalankan profesi melanggar aturan hukum yang masuk pada katagori pejabat melanggar hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Perlindungan hukum bagi anggota Polri merupakan suatu tuntutan (*claim*) dalam menjalankan profesi kepolisian, karena di dalam menjalankan profesi memenuhi kebutuhan masyarakat dan negara terutama untuk terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat. Berpijak pada hak-hak dasar sebagai manusia, maka anggota Polri dalam menjalankan profesi melekat hak untuk mendapatkan perlindungan hukum, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 5 ayat (1) Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang intinya, bahwa "Setiap orang diakui

sebagai manusia pribadi yang berhak menuntut dan memperoleh perlakuan serta perlindungan yang sama sesuai dengan martabat kemanusiaannya di depan hukum”.

Berpijak pada norma di atas, pemegang profesi kepolisian (anggota Polri) tidak kehilangan hak pribadinya sebagai manusia, sehingga anggota Polri memperoleh perlakuan dan perlindungan yang sama di depan hukum, artinya di dalam menjalankan profesi kepolisian tetap melekat haknya untuk mendapatkan perlindungan hukum dari pemerintah atau negara dan memiliki tuntutan (*claim*) untuk tidak dirampas atau dilanggar hak-hak pribadinya. Suatu hal yang sesat (*fallacy*) adanya anggapan, bahwa hak-hak pribadi manusia (seseorang) hilang atau sirna, ketika dirinya mengikatkan ke dalam suatu organisasi profesi, seperti profesi kepolisian, dan lain-lain.

C. Kriteria Perlindungan Hukum Bagi Polri.

Di dalam menjalankan tugas dan wewenang Polri selalu ditekankan dan terkonsep menjunjung tinggi dan menghormati hak asasi manusia, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 28A - 28J UUD 1945, dan dirumuskan dalam pasal 16 ayat (2) huruf e UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri. Di dalam domein hak asasi manusia tersebut ada hak asasi anggota Polri. Hak asasi anggota Polri bukan semata-mata hak yang dibuat oleh Polri, namun merupakan suatu hak yang bermula dari hak asasinya sebagaimanusia untuk ikut serta dalam pemerintahan maupun hak untuk mengembangkan dirinya yang kemudian mengikatkan diri pada organisasi Polri dan diberi tugas dan wewenang untuk menjalankan profesi kepolisian. Istilah hak asasi anggota Polri ini digunakan untuk mengingatkan masyarakat, bahwa anggota Polri juga mempunyai *privacy* yang apabila diterobos akan mempengaruhi kinerja Polri (Nurfaizi: 1998; 65), dan hak asasi anggota Polri adalah hak asasi yang juga harus dihormati setara dengan hak individu orang lain maupun masyarakat.

Beberapa hak dasar yang melekat pada setiap manusia melekat pula pada setiap anggota Polri, seperti halnya: hak untuk hidup, hak untuk berkeluarga dan melanjutkan keturunan, hak untuk mengembangkan diri, hak untuk memperoleh keadilan, hak atas kebebasan pribadi, hak atas rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak turut serta dalam pemerintahan (lihat UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM). Bahkan adanya hak yang lebih, yakni berkaitan dengan kewajibannya selaku pemegang profesi kepolisian, seperti hak menerima gaji, hak pensiun, hak mendapatkan perawatan kesehatan, dan lain-lain dalam statusnya sebagai aparatur pemerintah.

Berpijak dari hak-hak tersebut, maka anggota Polri sepantasnya untuk mendapatkan perlindungan hukum. Ada dua kriteria perlindungan hukum bagi anggota Polri, *pertama*: berkait erat dengan hak-hak pribadinya sebagai manusia; *kedua*: perlindungan hukum ketika menjalankan profesinya, yakni tugas dan wewenang kepolisian. Perlindungan hukum terhadap hak-hak pribadi, yakni perlindungan yang diberikan berkaitan dengan hakekatnya sebagai manusia yang memiliki hak kodrati dan haknya sebagai warganegara dalam negara hukum, dan perlindungan terhadap keselamatan dalam menjalankan profesinya, yakni ketika menjalankan profesi dan resiko yang terjadi akibat menjalankan profesi.

Di sini perlu adanya pemetaan atas tindakan yang dilakukan oleh anggota Polri dalam menjalankan profesi kepolisian, yakni profesi dijalankan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terjadi resiko hukum, atau profesi dijalankan bertentangan aturan hukum dan terjadi resiko. Ketika profesi telah dijalankan sesuai dengan aturan yang ada, maka resiko yang terjadi tidak bisa semata-mata dibebankan kepada individu, karena merupakan resiko jabatan atau profesi, akan tetapi ketika profesi dijalankan tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, resiko yang timbul menjadi tanggungjawab pribadinya.

Pemetaan tanggungjawab perbuatan dimaksud, berkait erat dengan adanya tuntutan (*claim*) perlindungan hukum bagi anggota Polri. Terjadinya resiko atas jabatan, maka selayaknya anggota Polri diberikan perlindungan hukum baik oleh kesatuannya maupun oleh pemerintah atau negara. Sedangkan resiko pribadi harus dipertanggungjawabkan secara pribadi, namun demikian bukan berarti tidak diberikan perlindungan hukum, karena hak asasi manusia tetap melekat pada anggota Polri, seperti asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*), asas persamaan di depan hukum (*equality before the law*), dan lain-lain.

Dari kriteria tersebut, maka perlindungan hukum bagi anggota Polri ketika menjalankan profesi sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka mutlak harus adanya perlindungan hukum oleh pemerintah atau negara termasuk lembaga Polri. Beberapa kemungkinan pelanggaran hak-hak anggota Polri terjadi dari masyarakat (orang lain), pemerintah atau negara, atau dari lembaga Polri sendiri.

Dari kemungkinan terjadinya pelanggaran hak asasi anggota Polri dimaksud, langkah penyelesaian yang dilakukan memerlukan adanya kehati-hatian dan kecermatan dalam bertindak, sehingga penghormatan dan penghargaan terhadap hak-hak asasi anggota Polri tetap terjaga.

D. Bentuk-Bentuk Perlindungan Hukum.

Di dalam mempertahankan hak-hak asasi anggota Polri akan dipengaruhi oleh eksistensi lembaga Polri sebagai organisasi pemegang profesi kepolisian. Perlindungan hukum bagi anggota pertama-tama sangat ditentukan oleh organisasi Polri sendiri, karena yang memiliki pengaruh dominan bagi anggota. Perlindungan hukum bagi anggota Polri tidak dapat diberikan dengan sifat kebijakan saja, walaupun kebijakan merupakan bagian dari diskresi Polri, namun harus berdasarkan pada asas legalitas. Oleh karena

itu tindakan kebijakan akan menjadi sah ketika didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perlindungan hukum bagi anggota Polri dipetakan ada dua katagori, yakni: *pertama*, pada anggota Polri yang diduga bersalah, dan *kedua*: pada anggota Polri yang tidak bersalah dalam menjalankan profesi kepolisian.

1. Perlindungan Hukum Bagi Yang Diduga Bersalah.

Terhadap anggota Polri yang diduga bersalah, perlindungan hukum diberikan ketika ia menjalani proses hukum, yakni memperhatikan hak-haknya sebagai manusia yang memiliki hak praduga tidak bersalah, hak dipersamakan di depan hukum, hak tidak diberlakukan hukum yang surut (*retroaktif*), dan hak-hak lainnya sesuai hak-haknya sebagai manusia yang hidup di negara hukum. Di dalam proses penjatuhan hukuman harus: memperhatikan norma-norma yang berlaku; bebas dari interest atau kepentingan; menghindarkan unsur pendiskreditan (pemojokan); menghindarkan timbulnya pemaksaan karena alasan moral sebagai pemegang profesi kepolisian; bersikap adil; dan obyektif. Pemberian perlindungan hukum dalam bentuk lain, yakni pemberian bantuan hukum ketika menghadapi hukum sejak konsultasi sampai dengan pendampingan dalam persidangan untuk mendapatkan kepastian hukum.

2. Perlindungan Hukum Bagi Yang Tidak Terbukti Bersalah.

Sikap yang *a priori* dalam memposisikan anggota selalu bersalah terjadi pada era reformasi, sehingga ketika anggota mendapatkan komplin dari masyarakat selalu dipojokkan dan mendapatkan tekanan, bahwa anggotalah yang bersalah. Sikap yang demikian sebenarnya suatu imbricio ketidakadilan dalam konsep perlindungan hukum, karena analisis dan pemikiran subyektif yang muncul bukan faktor obyektifitasnya. Hal

demikian adanya usaha untuk membentuk kesan sebagai wujud pelayanan masyarakat sehingga mengorbankan anggota.

Perlindungan hak anggota Polri sebagai manusia dan selaku pemegang profesi, sebenarnya seimbang dengan hak asasi orang lain, namun demikian terkesan hak-hak masyarakat atau orang lain yang lebih dominan dan hak anggota Polri yang dikesampingkan. Karena itu dalam mewujudkan perlindungan hukum bagi anggota Polri, paradigma demikian perlu dirubah, karena sangat merugikan bagi anggota Polri dan sebagai bentuk kurangnya penghargaan terhadap hak asasi anggota.

Ketegasan dalam memberikan perlindungan hukum akan terwujud, ketika ada ketegasan untuk menyatakan, bahwa memang anggota benar-benar bersalah atau memang benar-benar tidak bersalah, sehingga sikap demikian akan bebas dari adanya pemaksaan seseorang harus bersalah. Terhadap tindakan anggota yang nyata-nyata tidak bersalah, maka perlu dilakukan pembelaan dan perlindungan hukum, karena ketegasan akan membawa pengaruh psikologis bagi anggota dalam menjalankan profesi kepolisian dan akan membangkitkan nyali serta gairah kerja.

E. Kesimpulan.

Dengan eksistensi hak asasi yang melekat pada setiap manusia sebagai hak kodrati yang harus dilindungi dan dijunjung tinggi, maka hak asasi anggota Polri sebenarnya menuntut (*claim*) untuk mendapatkan perlindungan hukum. Ditinjau dari aspek hak-hak keperdataan maupun hak-hak asasi yang ada pada anggota Polri, perlu adanya perlindungan hukum bagi anggota Polri dalam menjalankan profesi kepolisian. Memberikan perlindungan hukum bagi anggota Polri dalam menjalankan profesi merupakan wujud perlindungan dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, karena setiap anggota Polri masih melekat hak asasinya sebagai manusia dan tetap memiliki hak-hak keperdataan.

Daftar Bacaan

- Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Centre, Jakarta, 2002.
- Nurfaizi, *Megatrend Kriminalitas*, Jakarta Citra, Jakarta, 1998.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Chalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2001.
- Sadjijono, *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*, LaksBang, Yogyakarta, 2005.
- Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia*, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1994.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-undang No. 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Keputusan Kapolri No.Pol. : Kep/32/VII/2003 tanggal 1 Juli 2003 tentang Kode Etik Profesi Polri.
- Peraturan Kapolri No. 7 Tahun 2006 tentang Kode Etik Profesi Polri..

BAB V

REPOSISI KEPOLISIAN DALAM ORGANISASI NEGARA

A. Pendahuluan.

Ide dasar pemikiran kedudukan kepolisian dalam organisasi negara ini dilandasi suatu konsep adanya kebutuhan lembaga kepolisian yang mandiri (*independent*) dalam menjalankan tugas dan wewenangnya dan dapat mewujudkan penyelenggaraan kepolisian yang profesional berorientasi pada masyarakat yang dilayani, penegakan hukum yang adil dan netral (*impartial*) serta perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat secara tulus dan ikhlas sebagai pengabdian masyarakat (*public servant*).

Mendekatkan pada cara memperoleh wewenang, bahwa kepolisian memperoleh wewenang secara *atributif*, artinya wewenang tersebut bersumber pada undang-undang, yakni UUD 1945 khususnya dalam pasal 30 ayat (5), Undang-undang No. 2 Tahun 2002 dan Peraturan Perundang-undang lainnya. Sebagaimana dikatakan oleh **Philipus M. Hadjon**, bahwa wewenang atributif artinya wewenang yang bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil.⁵² Hal tersebut sebagai konsekuensi logis dari negara hukum, supremasi hukum dan pemerintahan yang menganut sistem presidensiil yang harus menempatkan semua lembaga kenegaraan berada di bawah UUD 1945, seperti dikemukakan oleh **Soewoto Mulyosudarmo**, bahwa konsekuensi dari sistem presidensiil, yaitu sebagai sistem yang menempatkan semua lembaga kenegaraan berada di bawah UUD 1945.⁵³

Di dalam UUD 1945 tidak diatur secara jelas tentang kedudukan kepolisian di bawah Presiden, lain halnya dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara yang diatur secara tegas dan jelas dalam pasal 10

⁵² Philipus M. Hadjon dalam papernya berjudul ‘Tentang Wewenang’, tanpa tahun.

⁵³ Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan In-Trans, Malang, 2004, h. 7

UUD'45, yakni "Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara". Akan tetapi ketentuan dalam pasal 30 ayat (5) UUD 1945 mensyaratkan adanya tindak lanjut pembentukan Undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan, hubungan kewenangan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) di dalam menjalankan tugasnya. Sehingga konsekuensi logis dari ketentuan pasal 30 ayat (5) UUD'45 tersebut dibentuk Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri, kemudian lembaga kepolisian ditempatkan di bawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden. Disamping itu adanya beberapa instrumen hukum yang sebelum lahirnya Undang-undang No. 2 Tahun 2002 telah mengatur tentang kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia, seperti Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000 dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000.

Dilihat dari sejarah perkembangan pemikiran dan upaya untuk memposisikan kepolisian, melalui suatu proses perjuangan dan pertentangan yang serius antar beberapa lembaga yang menginginkan kepolisian berada di bawah lembaganya, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kehakiman dan Jaksa Agung, sebagaimana digambarkan oleh **Daniel S. Lev**, bahwa sesudah pengakuan kedaulatan timbul dua persoalan yang saling berkait tentang posisi kepolisian nasional. Pertama, adalah tentang Kementerian manakah yang seharusnya berwenang atas angkatan kepolisian. Dalam hal ini Kementerian Kehakiman dan Kementerian Dalam Negeri masing-masing ingin memasukkan kepolisian di bawah wewenangnya. Pihak-pihak lainnya mengusulkan agar kepolisian tetap di bawah kekuasaan Perdana Menteri atau dibentuk kementerian baru, yakni Kementerian Keamanan yang dipimpin oleh Jaksa Agung. Tarik menarik terjadi karena adanya suatu anggapan, bahwa membawahi kepolisian akan memperkuat kekuasaan dan prestise Kementerian bersangkutan yang berhasil

memenangkannya, sehingga persaingan untuk itu semakin menjadi sengit.⁵⁴ Pergulatan memposisikan lembaga kepolisian tetap berlanjut, dan yang terakhir di era reformasi dengan dikeluarkannya Tap. MPR RI No. VI/MPR/2000, Tap. MPR No. VII/MPR/2000 dan dibentuknya Undang-undang No. 2 Tahun 2002, sehingga Kepolisian Negara Republik Indonesia diposisikan kedudukannya di bawah Presiden, namun demikian perdebatan inipun juga belum berakhir. Beberapa hal yang menjadi landasan dalam menempatkan kepolisian pada kedudukan yang ideal dapat di kemukakan pertimbangan filosofis, teoritis dan yuridis.

Secara filosofis, bahwa eksistensi fungsi kepolisian telah ada sebelum dibentuknya organ kepolisian, karena fungsi kepolisian melekat pada kehidupan manusia, yakni menciptakan rasa aman, tenteram dan tertib dalam kehidupan sehari-harinya. Secara teoritis, bahwa kepolisian sebagai alat negara yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan bidang keamanan dan ketertiban masyarakat. Kata “alat negara” dapat dimaknai sebagai sarana negara, yang menurut **Philipus M. Hadjon** sarana negara ini ada tiga, yakni sarana hukum, sarana orang dan sarana kebendaan yang digunakan sebagai pendukung atau penunjang dalam penyelenggaraan suatu negara. Dengan demikian Kepolisian sebagai alat negara mengandung arti, bahwa kepolisian merupakan sarana penyelenggaraan negara yang penekanannya pada sumber daya manusia (orang) yang dalam operasionalnya sangat dipengaruhi dimana lembaga tersebut diposisikan.

Di dalam teori ketatanegaraan, bagi negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil negara dipimpin oleh seorang Presiden dalam jabatannya selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Dikaitkan dengan makna kepolisian sebagai “alat negara” berarti kepolisian dalam menjalankan wewenangnya berada di bawah Presiden selaku Kepala Negara. Di sisi lain fungsi kepolisian yang mengemban salah satu “fungsi pemerintahan”

⁵⁴ Daniel S. Lev, *op.cit*, h. 54 -55.

mengandung makna, bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh Presiden⁵⁵ selaku pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada kepolisian terutama tugas dan wewenang dibidang keamanan dan ketertiban, sebagaimana dikatakan oleh **Bagir Manan**, bahwa Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi yang dikelompokkan ke dalam:

- a. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum;
- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
- c. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan;
- d. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.⁵⁶

Dengan demikian dalam menjalankan fungsi pemerintahan kepolisian di bawah Presiden dalam jabatannya selaku Kepala Pemerintahan dan selaku Kepala Negara, di sini terjadi makna ganda (*dual sense*) yang dapat berpengaruh dalam memposisikan kepolisian, karena dua jabatan tersebut memiliki implikasi yang berbeda.

Landasan yuridisnya, bahwa wewenang kepolisian diperoleh secara *atributif*, karena tugas dan wewenang penyelenggaraan kepolisian bersumber pada konstitusi, Ketetapan MPR maupun Undang-undang, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 30 ayat (4) UUD'45 yang isinya "Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum", pasal 6 ayat (1) Tap MPR RI No. VII/MPR/2000 yang rumusannya "Kepolisian Negara Republik Indonesia

⁵⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, op.cit, h. 29

⁵⁶ *ibid*, h. 122-125

merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat”, dan pasal 5 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2002 yang rumusannya “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”.

Substansi masing-masing pasal dalam ke-tiga instrumen hukum tersebut di atas, yakni pasal 30 ayat (4) UUD’45, pasal 6 ayat (1) Ketetapan MPR RI No.VII/MPR/2000, dan pasal 5 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002, bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan terutama dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat melalui pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat serta penegakan hukum. Konsekuensi dari menjalankan salah satu fungsi pemerintahan tersebut, maka kedudukan kepolisian berada di bawah Presiden yang secara ketatanegaraan tugas pemerintahan tersebut adalah merupakan tugas lembaga eksekutif yang dikepalai oleh Presiden.

B. Kedudukan dan Susunan Lembaga Kepolisian.

Di dalam membahas kedudukan dan susunan lembaga kepolisian ini ada dua permasalahan yang dikemukakan, *pertama*: dimanakah seharusnya kedudukan kepolisian dalam organisasi kenegaraan sesuai dengan fungsi utamanya dalam sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD’45, *kedua*: bagaimanakah susunan organisasi kepolisian dari pusat ke daerah dimasa mendatang dengan memperhatikan pada fungsi utamanya.

1. Kedudukan Kepolisian.

Di muka telah diuraikan, bahwa tugas pokok kepolisian adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakkan hukum; dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Tugas pokok kepolisian inilah yang kemudian dimaknai sebagai tugas utama dan yang selanjutnya dimaknai sebagai fungsi utama kepolisian.

Makna tugas utama kepolisian dapat dilihat dari substansi Tap MPR RI No.VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Tap MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, di mana tugas utama Tentara Nasional Indonesia adalah dalam bidang pertahanan, dan tugas utama Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah dalam bidang keamanan dan ketertiban (Kamtib).⁵⁷

Di dalam menganalisis kedudukan kepolisian ini beranjak dari suatu pemaknaan dan teori yang dikemukakan oleh beberapa pakar, antara lain **Philipus M. Hadjon** yang mengartikan kedudukan lembaga negara adalah posisi suatu lembaga negara di dasarkan pada fungsi utamanya,⁵⁸ kemudian arti pemerintahan yang dikemukakan oleh **Van Poelje**, yakni sebagai orgaan/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan, yang dalam arti sempit menurut **Van Vollenhouven** meliputi badan pelaksana (*executive, bestuur*) saja tidak termasuk badan perundang-undangan, badan peradilan, dan badan kepolisian.

Salah satu tugas dan wewenang pemerintah tersebut disamping memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat juga menyelenggarakan kepentingan umum (*public servant*) sebagaimana dikatakan oleh **Kranenburg** dan **Malezieu** yang telah dibahas sebelumnya.

⁵⁷ Sadu Wasistiono, *op.cit*, h. 62

⁵⁸ Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara*, *op.cit*, h. x

Pendapat dan teori beberapa pakar tersebut merupakan bagian dari teori yang digunakan landasan untuk merumuskan kedudukan kepolisian dalam organisasi kenegaraan, dengan penekanan sebagai suatu lembaga yang mandiri dengan fungsi utama menjaga, memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat untuk mewujudkan ketertiban umum yang merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Selain itu mendekati juga pada sistem pemerintahan yang menganut sistem presidensiil, dimana Presiden bertanggungjawab atas penyelenggaraan keamanan, ketenteraman dan ketertiban umum.

Dari berbagai landasan dan sudut pandang sebagaimana telah dikemukakan dan diuraikan sebelumnya dapat di tentukan kedudukan lembaga kepolisian dalam organisasi kenegaraan yang sesuai dengan fungsi utamanya, yakni berada di bawah “**Menteri Keamanan**”.

Konsekuensi kedudukan Polri berada di bawah Menteri Keamanan sebagai kementerian baru, bahwa jabatan Kepala Kepolisian (Kapolri) berada di bawah Menteri dan bertanggungjawab kepada Menteri yang selanjutnya Menteri Keamanan bertanggungjawab kepada Presiden dalam penyelenggaraan kepolisian. Melalui sistim pertanggungjawaban Menteri Keamanan ini kekuasaan kepolisian tidak dipegang langsung oleh Presiden, namun melalui Menteri Keamanan, sehingga pengawasan terhadap penyelenggaraan kepolisian akan menjadi lebih efektif.

Dengan demikian kedudukan Menteri Keamanan yang membawahi kepolisian sejajar dan berada dalam satu level dengan menteri-menteri yang lain (Kabinet), walaupun memiliki tanggungjawab yang berbeda sesuai lingkup tugas dan wewenang masing-masing. Oleh karena tugas memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat adalah merupakan fungsi utama kepolisian, maka secara vertikal kepolisian memiliki garis fungsional kepada Menteri Keamanan yang terkonsentrasi dalam satu fungsi, sehingga pembinaan dan penataan kepolisian yang tertuju pada profesionalisme dan

proporsionalisme akan terkendali, terarah dan terkontrol secara efektif. Selain itu adanya konsep penyelenggaraan kepolisian yang dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok tugas, yakni tugas sosial dan tugas penegakan hukum.

Tugas-tugas sosial yang meliputi pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dan tugas penegakan hukum melalui penyidikan perkara pidana memiliki implikasi yang berbeda, maka khusus untuk tugas penegakan hukum diperlukan kementerian yang setara dengan Menteri yang membawahi Departemen, sehingga Menteri dapat melakukan koordinasi antar menteri dalam satu kabinet secara efektif karena berada dalam satu level. Walaupun ada anggapan dan asumsi, bahwa kedudukan Kepala Kepolisian (Kapolri) saat ini sejajar dengan Menteri, akan tetapi hal ini tetap ada suatu kepincangan, karena Kepala Kepolisian (Kapolri) pada realitasnya berada sejajar dengan Kepala Staf Angkatan (KSAD, KSAL dan KSAU). Oleh karena itu perlu dibentuk kementerian baru, yakni Menteri Keamanan yang bertugas dan bertanggungjawab atas keamanan dan ketertiban dalam negeri (Kamtibdagri).

Penempatan kedudukan kepolisian berada di bawah Menteri Keamanan akan mempertegas dan memperjelas pemisahan TNI dan Polri secara kelembagaan, sebagaimana dimaksudkan dalam Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, dimana Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam "*pertahanan negara*", dan Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam "*memelihara keamanan*".

Sebelum terjadinya pemisahan TNI dan Polri secara kelembagaan, penyelenggaraan pertahanan dan keamanan tersebut dipegang oleh dua lembaga, yakni TNI dan Polri yang kedudukannya berada di bawah satu naungan, yakni Menteri Pertahanan dan Keamanan (Menhankam), dan Menhankam bertanggungjawab kepada Presiden, namun demikian setelah

terjadinya pemisahan secara lembaga dan pemisahan peran berdasarkan Tap MPR No. VI/MPR/2000 dan Tap MPR No. VII/MPR/2000 tersebut, TNI yang berperan dalam pertahanan negara kedudukannya berada di bawah Menteri Pertahanan (Menhan), namun kemudian Polri dengan perannya sebagai aparat pemelihara keamanan kedudukannya berada di bawah Presiden, disinilah terjadi peletakan kedudukan lembaga yang tidak konsisten, yang secara teori tidak adanya keseimbangan dalam membagi kekuasaan, artinya tidak dalam satu level kedudukan lembaga, oleh karena itu idealnya kedudukan Polri berada di bawah Menteri Keamanan.

Berkait dengan lebih semakin jelasnya pemisahan TNI dan Polri, di mana TNI selaku penanggungjawab di bidang pertahanan negara di bawah Menteri Pertahanan (Menhan), masing-masing angkatan dan dipimpin oleh Kepala Staf Angkatan (Kastaf) seperti Kastaf TNI AD, Kastaf TNI AL dan Kastaf TNI AU, maka kemudian Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) di bawah Menteri Keamanan (Menkam) dan dipimpin oleh Kapolri.

Dilihat dari pendekatan perbandingan terhadap sistem kepolisian di beberapa negara seperti Inggris, Amerika Serikat, Perancis, Italia dan Jepang secara ketatanegaraan belum ada yang menempatkan lembaga kepolisian di bawah Menteri Keamanan. Hal ini dipengaruhi oleh historis yuridis terbentuknya lembaga kepolisian di masing-masing negara yang sangat diwarnai oleh kultur dari masing-masing negara. Oleh karena Indonesia di masa orde baru telah menempatkan lembaga kepolisian di bawah Menteri Pertahanan dan Keamanan (Menhankam) pada saat kepolisian diintegrasikan dengan TNI, sehingga konsep ini mendasari pemikiran dibentuknya Menteri Keamanan sebagai realisasi yang konsisten setelah adanya pemisahan secara kelembagaan antara TNI dan Polri serta adanya pembedaan peran.

Selain itu Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sebagai perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah dengan jelas dan tegas memisahkan bidang pertahanan dan bidang

keamanan, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 10 ayat (3) huruf b dan c, yang isinya:

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Sebelumnya pertahanan dan keamanan tersebut dirumuskan menjadi satu, yakni “pertahanan keamanan” dalam pasal 7 ayat (1) Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Di sisi lain eksistensi Lembaga Kepolisian Nasional yang juga disebut Komisi Kepolisian Nasional diposisikan ke dalam Kementerian Keamanan yang berfungsi sebagai pengawas atau kontrol dalam penyelenggaraan kepolisian serta memberikan pertimbangan dalam pengangkatan dan pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Kapolri). Namun demikian pengangkatan dan pemberhentian Kapolri tetap menjadi hak dan kewenangan Presiden. Komisi Kepolisian Nasional yang semula hanya memberikan saran dan masukan kepada Presiden dalam menentukan kebijakan kepolisian, maka dengan pembentukan Kementerian Keamanan ini diberikan tugas dan wewenang secara fungsional, yakni sebagai pengawas dalam penyelenggaraan kepolisian walaupun secara struktural telah ada Irwasum (Inspektorat Pengawasan Umum).

Di samping itu secara fungsional Komisi Kepolisian Nasional berfungsi sebagai pengawas dalam pelaksanaan penegakan disiplin bagi anggota kepolisian dan selaku pembina dan pengawas Komisi Kode Etik Polri dalam penegakan Etika Profesi, sehingga secara fungsional Komisi Kepolisian Nasional bertugas memberi saran pertimbangan kepada Presiden

dalam menetapkan arah kebijaksanaan kepolisian atau sebagai laporan dan kepada Kapolri untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian kewenangan Komisi Kepolisian Nasional sebagai pengawas dalam penyelenggaraan kepolisian menjadi semakin luas dan mengikat, artinya rekomendasi yang dikeluarkan harus ditindak lanjuti oleh Kapolri, karena Komisi Kepolisian yang memberikan pertimbangan dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Sehingga eksistensi Komisi Kepolisian Nasional sangat mendukung efektifitas pembinaan personil kepolisian.

2. Susunan Kepolisian.

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

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

Penjenjangan ini kemudian ditindaklanjuti dan dirinci dalam Keputusan Kapolri No.Pol.: Kep/53/X/2002 tanggal 17 Oktober 2002 dan No. Pol. : Kep/54/X/2002 tanggal 17 Oktober 2002 yang dirubah dengan Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/17/I/2005 tanggal 31 Januari 2005.

Untuk menuju kepolisian yang modern lebih berorientasi kepada masyarakat yang dilayani,⁵⁹ maka penjenjangan organisasi kepolisian perlu disederhanakan sehingga tidak terkesan birokratis dan berbelit-belit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Suatu langkah yang telah dilakukan kepolisian dengan memvalidasi beberapa Kepolisian Wilayah (Polwil) dan mengurangi tugas dan wewenang operasional dapat dipandang sebagai penyederhanaan jenjang kesatuan. Namun demikian perlu adanya tindak lanjut untuk merubah dan menambah kesatuan baru pada jenjang ke bawah yang langsung dapat menyentuh masyarakat, sehingga masyarakat akan mudah menjangkau dan cepat mendapatkan pelayanan kepolisian sewaktu-waktu membutuhkan.

Berorientasi pada teknis operasional kepolisian dengan konsep mengedepankan fungsi pembinaan masyarakat melalui pembinaan dan kemitraan serta *community policing*, setelah dilakukan validasi dan pengurangan kewenangan operasional terhadap beberapa Kepolisian Wilayah (Polwil), maka perlu dibentuknya Polsek (Kepolisian Sektor) di tingkat Kelurahan/Desa sebagai pendamping dan pembina pejabat Keamanan tingkat Kelurahan/Desa yang kemudian membentuk Pos-Pos Polisi ditingkat RW/RT atau Dusun yang berperan sebagai pembina keamanan pada tingkat RW, RT atau Dusun.

Kepolisian Sektor (Polsek) ditingkat Kelurahan/Desa menjalankan tugas dan wewenang operasional yang dapat langsung menerima laporan atau pengaduan dari masyarakat dalam wilayah Kelurahan/Desa tersebut serta melakukan penyidikan atas perkara pidana yang dilaporkan.

⁵⁹ Lihat Penjelasan atas Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, angka 1. Umum alenia ke-4., yang substansinya “Perkembangan kemajuan masyarakat yang cukup pesat, seiring dengan merebaknya fenomena supremasi hukum, hak asasi manusia, globalisasi, demokratisasi, desentralisasi, transparansi dan akuntabilitas, telah melahirkan berbagai paradigma baru dalam melihat tujuan, tugas, fungsi, wewenang dan tanggungjawab Kepolisian Negara Republik Indonesia yang selanjutnya menyebabkan pula tumbuhnya berbagai tuntutan dan harapan masyarakat terhadap pelaksanaan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia yang makin meningkat dan lebih berorientasi kepada masyarakat yang dilayani”.

Pelaksanaan operasional ditingkat Kelurahan/Desa berada di bawah kendali dan kontrol Kapolsek, selanjutnya Kapolsek bertanggungjawab kepada Kapoldis (Kepala Kepolisian Distrik) yang dibentuk dan berada di tingkat Kecamatan. Eksistensi Polsek (Kepolisian Sektor) ditingkat Kelurahan/Desa sebagai KOD (Komando Operasional Dasar) yang mengendalikan operasional Pos Pol ditingkat RW/RT., sedangkan Poldis (Kepolisian Distrik) berperan sebagai koordinator, pengendali dan konsolidasi penyelenggaraan kepolisian di tingkat Polsek.

Polsek di tingkat Kelurahan/Desa dan Pos Pol ditingkat RW/RT selanjutnya membuat jaring-jaring keamanan pada tingkat RW,RT atau Dusun sebagai langkah preventif sekaligus upaya penegakan hukum represif. Dengan demikian kepolisian akan selalu berada di tengah-tengah masyarakat yang kemudian dapat menyatu dan mengenal lebih jauh anggota masyarakat, sehingga mudah untuk mendeteksi setiap kejahatan yang akan atau telah terjadi. Dengan konsep ini masyarakat akan merasa terlindungi dan terayomi, sehingga eksistensi polisi membuat aman dan tenteraman dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

3. Hubungan Kepolisian Pusat Dan Kepolisian Daerah.

Berdasarkan ketentuan pasal 7 ayat (1) Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 dan pasal 5 ayat (2) Undang-undang No. 2 Tahun 2002, bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah Kepolisian Nasional yang merupakan satu kesatuan dalam melaksanakan tugas memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Memaknai istilah kepolisian nasional dengan meminjam konsep pemaknaan hukum nasional sebagaimana di kemukakan oleh **Daniel S. Lev**, bahwa hukum nasional adalah hukum yang berlaku secara nasional yang

dihadapkan dengan hukum yang berlaku secara lokal, yaitu hukum adat,⁶⁰ kemudian menurut **Moh Koesno**, hukum nasional sebagai hukum yang dinyatakan berlaku secara nasional oleh pembentuk undang-undang nasional.⁶¹ Di sisi lain **Solly Lubis** dalam membahas tentang pembangunan hukum nasional dan wawasan nasional mengatakan, bahwa pembangunan hukum nasional dan wawasan nasional merupakan satu paket yang berangkat dari titik tolak strategi yang sama, yakni konsep dan cita-cita negara kesatuan, yang cenderung membela dan mempertahankan kelestarian dan keutuhan negara bangsa (*nation-state*): Indonesia.⁶²

Berpijak pada pemaknaan istilah “hukum nasional” di atas istilah “kepolisian nasional” dapat dimaknai sebagai satu kesatuan kepolisian yang dimiliki oleh bangsa (*nation*) secara nasional tidak terpisah-pisahkan secara lokal atau kedaerahan dan tersentral pada kepolisian pusat. Jadi kepolisian nasional disini mengandung arti bukan merupakan kepolisian lokal yang terpisahkan dan berdiri sendiri pada tiap-tiap lokal atau daerah.

Dikaitkan dengan rumusan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah merupakan kepolisian nasional, implikasinya Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah satu kesatuan institusi kepolisian yang dimiliki oleh bangsa dan negara Indonesia berpusat di Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia (Mabes Polri). Penjenjangan struktur organisasi ke tingkat daerah merupakan pendelegasian tugas dan wewenang kepolisian pusat (Mabes) kepada kepolisian daerah (Polda), dimana kesatuan yang berada di bawah mempertanggungjawabkan tugas dan wewenang yang diperolehnya kepada satuan kepolisian yang lebih tinggi secara berjenjang yang pada akhirnya tanggungjawab kesatuan bermuara pada kepolisian pusat (Mabes).

⁶⁰ Daniel S. Lev dalam Abdurrahman, *Beberapa Aspek Pembangunan Hukum Nasional*, Aditya Bhakti, Bandung, 1995, h. 147

⁶¹ Moh. Koesno dalam *ibid*, h. 148

⁶² Solly Lubis, dalam kumpulan karya ilmiah para pakar hukum editor I Made Widnyana, *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*, Erasco, Bandung, 1997, h. 7

Hubungan kepolisian pusat (Mabes) dan kepolisian daerah (Polda) menggunakan sistem lini, dimana sistem pengendalian dan kontrol bersumber dari atas ke bawah (*top down*) dan sistem pertanggungjawaban dari bawah ke atas (*bottom up*). Sistem pengendalian dan pertanggungjawaban tugas dan wewenang yang diselenggarakan oleh kesatuan kepolisian, baik dari pusat ke daerah maupun dari daerah ke pusat dilakukan secara vertikal.

4. Pembagian Kewenangan Dalam Penyelenggaraan Kepolisian.

Di dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dikenal adanya pembagian wilayah hukum, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 6 ayat (2). Pembagian wilayah hukum adalah membagi wilayah atau daerah dengan menentukan batas daerah yang menjadi area dalam menjalankan tugas dan wewenang untuk melakukan tindakan hukum dan menjadi tanggungjawabnya. Batas wilayah hukum berkaitan erat dengan luas wilayah atau daerah dalam suatu kesatuan kepolisian, sehingga dalam lingkup wilayah yang telah ditentukan menjadi beban tanggungjawabnya secara hukum, seperti contoh daerah propinsi Jawa Timur dengan batas-batas: selatan Samudera Indonesia, sebelah barat Propinsi Jawa Tengah; sebelah utara Laut Jawa; dan sebelah timur Selat Bali, adalah merupakan daerah hukum Kepolisian Daerah Jawa Timur (Polda Jatim). Dengan demikian luas wilayah dalam suatu daerah propinsi merupakan daerah hukum suatu Kepolisian Daerah (Polda) dalam menjalankan tugas dan wewenang dan tanggungjawabnya.

Daerah hukum berkaitan erat dengan pembagian kewenangan satuan kepolisian berdasarkan penjenjangan satuan, sehingga semakin kecil kesatuan semakin sempit daerah hukumnya dan semakin terbatas wewenangnya. Pendelegasian tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan dimuka dilakukan secara berjenjang, seperti tugas dan wewenang kepolisian

pusat (Mabes) delegasi wewenang kepada kepolisian daerah (Polda), tugas dan wewenang kepolisian daerah sebagian didelegasikan kepada kepolisian wilayah (Polwil) dan selanjutnya kepada kepolisian Resort (Polres), Polres kepada kepolisian sektor (Polsek) demikian seterusnya. Pembagian kewenangan ini dirumuskan dalam pasal 26 ayat (2) Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 yang substansinya “Polda bertugas menyelenggarakan tugas Polri pada tingkat kewilayahan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Masing-masing tingkat dalam penjenjangan memiliki kewenangan yang berbeda, seperti kewenangan rekrutmen calon personil polisi, kewenangan seleksi pendidikan pengembangan, kewenangan kenaikan pangkat dan kewenangan administrasi. Kewenangan untuk rekrutmen personil hanya ada pada kesatuan tingkat pusat (Mabes), tingkat daerah (Polda) dan tingkat wilayah (Polwil), inipun masih dilihat tingkat golongan dan jenis pendidikan yang akan diisi (seperti: Calon Tamtama, Calon Bintara, Calon Perwira, Akpol dan Pegawai Negeri Sipil), begitu juga untuk kenaikan pangkat anggota kepolisian dan PNS. Sedangkan kewenangan administrasi berkaitan erat dengan pengeluaran Surat Keputusan meliputi *reward* dan *punishment*, pemutasian anggota dan kenaikan pangkat, juga berkaitan dengan teknis penyidikan yang melibatkan beberapa daerah hukum, seperti: melibatkan beberapa Polsek ditangani Polres, melibatkan beberapa Polres ditangani Polwil, dan yang melibatkan beberapa Polwil ditangani oleh Polda dan seterusnya sampai ke tingkat Mabes Polri.

Berkaitan dengan mutasi dan kenaikan pangkat, Kepala Kepolisian Daerah berwenang untuk menaikkan pangkat setiap personil dan memutasikan dari satuan/atau fungsi yang satu ke yang lain dalam satu daerah, dan atau mengusulkan kepada Mabes Polri terhadap pangkat-pangkat dan jabatan tertentu. Sedangkan Kapolri berwenang secara menyeluruh, akan tetapi kewenangan dimaksud sebagian didelegasikan

kepada Kepolisian Daerah, sehingga kepolisian daerah sebagai pelaksana tugas dan wewenang kepolisian pusat (Mabes).

Di dalam pembagian kewenangan ini, beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian bagi lembaga kepolisian adalah, *pertama*: masih adanya kesan sistem komando dalam menjalankan profesi kepolisian; *kedua*: terdapat arogan wewenang antara bidang yang satu dengan yang lain dalam menjalankan fungsinya, sehingga timbul kesan salah satu bidang merasa lebih dan menjadi paling dominan; *ketiga*: kurang efektifnya pengawasan secara struktural maupun fungsional.

Solusi yang perlu di lakukan, yakni adanya pengawasan yang ketat dari lembaga secara struktural maupun fungsional; adanya pemahaman asas kebersamaan dalam mencapai tujuan organisasi sebagaimana diamanatkan dalam pasal 27 ayat (1) Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia,⁶³ di mana “Unsur Pimpinan, Unsur Pembantu dan Pelaksana Staf, Unsur Pelaksana Pendidikan dan/atau Pelaksana Staf di lingkungan Polri dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi baik dalam lingkungan sendiri maupun hubungan dengan instansi pemerintah dan lembaga lain”, oleh karena suatu organisasi akan solid apabila tiap-tiap bidang bekerja dan berjalan secara sinergi dan dalam satu tujuan serta perlu adanya evaluasi secara periodik dalam penyelenggaraan tugas dan wewenang kepolisian.

⁶³ Lihat Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia khususnya pasal 27 ayat (1) beserta penjelasannya. Makna dari rumusan aturan dimaksud, bahwa untuk mencapai tujuan akhir penyelenggaraan kepolisian masing-masing unsur pimpinan (Kepala) beserta stafnya dalam tiap-tiap bidang menjalankan tugas dan wewenangnya dijalankan dengan koordinasi, terintegrasi dalam kesatuan kepolisian nasional pusat maupun daerah berdasarkan daerah hukum, bidang tugas maupun fungsinya serta sinkron antara bidang yang satu dengan yang lain, sehingga tidak terjadi *overleaping* tugas dan wewenang.

C. Kepolisian Dalam Rangka Otonomi Daerah.

Konsep otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Kewenangan yang dimaksud antara lain mencakup seluruh bidang pemerintahan, namun demikian ada pengecualian sebagaimana diatur dalam pasal 7 ayat (1) Undang-undang No. 22 Tahun 1999, yakni kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain tidak diserahkan kepada daerah otonom.

Dengan demikian beberapa kewenangan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom masih tetap tersentralisasi pada pemerintah pusat dan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Kewenangan yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat tersebut dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga penanggungjawab masing-masing bidang, seperti bidang agama diselenggarakan oleh Menteri Agama, bidang moneter dan fiskal oleh Menteri Keuangan dan Dirjen Bea Cukae, bidang politik luar negeri oleh Menteri Luar Negeri, bidang peradilan oleh Mahkamah Agung, bidang pertahanan Menteri Pertahanan, sedangkan khusus bidang keamanan dalam negeri diserahkan kepada Kepolisian.

Melihat rumusan pasal 7 ayat (1) Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang dirubah dengan pasal 10 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tersebut, kewenangan di bidang keamanan yang menjadi tanggungjawab kepolisian tidak diserahkan kepada daerah otonom dan tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Namun demikian Kepala Daerah berkewajiban untuk memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat di daerahnya, sebagaimana diatur dalam pasal 43 huruf f Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang dirubah dengan pasal 27 ayat (1) huruf c Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Tanggungjawab memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat yang juga menjadi kewajiban Kepala Daerah tersebut tidak terpisahkan dan berkait erat dengan pemeliharaan keamanan yang diselenggarakan oleh kepolisian, karena ketenteraman dan ketertiban masyarakat sangat dipengaruhi oleh faktor keamanan. Sehingga berhasilnya pemenuhan kewajiban Pemerintah Daerah merupakan keberhasilan penyelenggaraan tugas pokok kepolisian khususnya dalam penyelenggaraan pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat, dan sebaliknya kegagalan penyelenggaraan tugas pokok kepolisian di daerah akan menjadi tolak ukur tidak berhasilnya pemerintah daerah bidang pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat.

Pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat ini secara umum menjadi tugas pokok kepolisian, sehingga apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang dirubah dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan tugas pokok kepolisian berdasarkan Undang-undang No. 2 Tahun 2002 ada satu tanggungjawab yang wajib dan harus dijalankan oleh dua instansi atau lembaga, yakni Pemerintah Daerah dan Kepolisian yang ada di daerah, dimana kedua lembaga tersebut tidak mungkin menjalankan kewajiban dan tugas pokoknya secara terpisah.

Kembali pada prinsip, bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan kepolisian nasional dan bidang keamanan tidak diserahkan kepada daerah otonom, maka kepolisian bertanggungjawab atas keamanan dan ketertiban masyarakat di daerah otonom tersebut, akan tetapi Pemerintah Daerah wajib untuk mendukung penyelenggaraan kepolisian di daerahnya sebagai langkah untuk memenuhi kewajibannya dengan mengedepankan prinsip koordinasi, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 2 ayat (3) Keputusan Presiden No. 89 Tahun 2000, dimana Kepolisian Negara Republik Indonesia berkoordinasi dengan Kejaksaan Agung dalam urusan

yustisial dan dengan Departemen Dalam Negeri dalam urusan ketenteraman dan ketertiban umum, dan sebagaimana di atur dalam 87 ayat (3) Undang-undang No. 22 Tahun 1999, dimana “Daerah dapat mengadakan kerjasama dengan badan lain yang di atur dengan keputusan bersama”, termasuk kerjasama dengan lembaga kepolisian dalam pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat.

Dengan demikian Pemerintah Daerah menjadi mitra dan satu misi dengan kepolisian daerah khususnya dalam mewujudkan ketenteraman dan ketertiban masyarakat, maka dalam penyelenggaraan pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat Pemerintah Daerah perlu adanya konsep terpadu dengan kepolisian yang ada di daerah. Beranjak dari analisis di atas perlu adanya rumusan dalam Peraturan Daerah (Perda) berkaitan penyelenggaraan pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat yang melibatkan dua lembaga/instansi, sehingga memiliki kekuatan hukum yang mengikat, berkelanjutan dan tidak ada benturan, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya.

D. Keterkaitan Undang-undang PTUN dan Kepolisian.

Berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1986 yang dirubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) bagi kepolisian, secara efektif setelah adanya pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia secara kelembagaan dan adanya pembedaan peran, sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Sebelum keluarnya ke-dua Ketetapan MPR dan Undang-undang Kepolisian dimaksud, kepolisian tunduk pada Undang-undang No. 31 Tahun

1997 tentang Peradilan Militer, dimana dalam Bab V tentang Hukum Acara Tata Usaha Militer pasal 265 ayat (1) menyebutkan, bahwa :

“Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu usaha Keputusan Tata Usaha Angkatan Bersenjata dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan Militer Tinggi yang berwenang yang berisi tuntutan supaya Keputusan Tata usaha Angkatan Bersenjata yang disengketakan tersebut dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi”.

Selama kepolisian masih tunduk pada Undang-undang No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer, maka sengketa tata usaha yang terjadi dilingkungan kepolisian diselesaikan melalui Pengadilan Militer Tinggi, hal ini sebagai konsekuensi karena kepolisian masih merupakan bagian dari unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Namun demikian setelah terjadi pemisahan secara kelembagaan dan pembedaan peran antara Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian, maka kepolisian tidak lagi tunduk pada Undang-undang No. 31 Tahun 1997, akan tetapi tunduk pada Peradilan Umum. Dengan berlakunya Peradilan Umum bagi Kepolisian implikasinya kepolisian bukan lagi militer, akan tetapi sebagai aparatur sipil dan tunduk pada hukum sipil, sehingga anggota kepolisian memiliki persamaan hukum dengan masyarakat sipil.

Beranjak dari konsep, bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, dimana fungsi pemerintahan tersebut masuk pada tugas dan wewenang administrasi. Dengan wewenang administrasi inilah yang kemudian lembaga kepolisian tunduk pada hukum administrasi, oleh karena obyek hukum administrasi tersebut menurut **Philipus M. Hadjon** adalah wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*),⁶⁴

⁶⁴ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, opcit, h. 1-2

yang ruang lingkungannya tidak hanya meliputi wewenang untuk membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), akan tetapi juga semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya,⁶⁵ seperti menegakkan hukum, melindungi, mengayomi dan melayani kepada masyarakat. Di sisi lain istilah “*administratif*” ini di Belanda disebut juga “*bestuur*”. “*Bestuur*” dapat diartikan pula sebagai fungsi pemerintahan, yakni fungsi yang tidak termasuk didalamnya fungsi pembentukan undang-undang dan fungsi peradilan, sehingga melahirkan doktrin “*wetmatigheid van bestuur*” yang kemudian berkembang menjadi “*rechtmatigeheid van bestuur*”.⁶⁶

Dengan demikian pengertian penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang diselenggarakan oleh kepolisian meliputi tindakan pembuatan keputusan dan wewenang dalam melaksanakan tugasnya, baik yang berada di tingkat pusat maupun yang ada di daerah atas dasar pembagian daerah hukum. Oleh karena lembaga kepolisian menyelenggarakan fungsi pemerintahan berdasarkan wewenangnya sebagai obyek hukum administrasi, maka lembaga kepolisian masuk pada lingkup Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Sehingga segala Keputusan (*besluit*) yang dikeluarkan oleh kepolisian sebagai kategori Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) dan wewenang penyelenggaraan kepolisian merupakan obyek hukum administrasi dengan demikian apabila timbul sengketa, maka penyelesaiannya melalui gugatan PTUN, namun demikian harus memenuhi kriteria dan menurut ketentuan pasal 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 yang dirubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang PTUN, yang menyebutkan kriteria Keputusan yang tidak termasuk sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, antara lain:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;

⁶⁵ *ibid*, h. 2

⁶⁶ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty Yogyakarta, 1997, h. 140

- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan Ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata Usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Kimisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Melihat kriteria di atas berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh lembaga Kepolisian selain kriteria yang dimaksud pada butir a sampai dengan d, maka apabila terjadi sengketa dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) karena keputusan pejabat kepolisian termasuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), antara lain meliputi: Keputusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) bagi anggota kepolisian, Keputusan Penjatuhan hukuman pelanggaran Etika Profesi maupun Hukuman Disiplin tanpa prosedur, Keputusan Pemberhentian Gaji, Keputusan Pemutasian tanpa pertimbangan layak, Keputusan tidak menaikkan pangkat tanpa alasan yang syah, dan lain-lain.

Dengan demikian keterkaitan penyelenggaraan kepolisian dengan Peradilan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1986 dan dirubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 adalah merupakan salah satu peradilan yang menguji sah dan tidaknya Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atau tidak dikeluarkan oleh pejabat kepolisian dalam menjalankan tugas dan wewenangnya apabila terjadi sengketa.

F. Fungsi Pengawasan Dalam Tindakan Kepolisian.

Di dalam lembaga kepolisian telah ada sistem pengawasan, baik secara struktural maupun fungsional yang tugas dan wewenangnya melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kepolisian. Bidang pengawasan secara struktural ditingkat Mabes disebut Inspektorat Pengawasan Umum disingkat Itwasum dan ditingkat daerah disebut Inspektorat Pengawasan Daerah disingkat Itwasda. Istilah “pengawasan” ini memiliki padan kata “*controlling*” yang oleh **Sujanto** diartikan sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.⁶⁷ Dengan demikian pengawasan ditujukan untuk menjaga agar pelaksanaan tugas atau pekerjaan yang dijalankan tetap berjalan semestinya, sesuai dengan arah dan tujuan diberikan dan dilaksanakannya tugas itu.

Dikaitkan dengan pengawasan kepolisian mengandung makna, bahwa pengawasan dilaksanakan agar tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan kepolisian berjalan semestinya sesuai dengan tujuan tugas dan wewenang tersebut diberikan, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan tersebut ada yang bersifat vertikal dan horisontal. Pengawasan vertikal adalah pengawasan dari satuan atas yang bertingkat lebih tinggi terhadap yang lebih rendah atau bawah, misal Polda mengawasi Polwil atau Polres dan seterusnya baik secara struktural maupun fungsional, sedangkan pengawasan horisontal adalah pengawasan yang dilakukan oleh bidang atau lembaga lain secara menyamping.

Pengawasan tersebut dilakukan dalam bentuk, antara lain: pengawasan preventif, pengawasan represif dan pengawasan positif dan

⁶⁷ Sujanto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Cet. Ke-2, Jakarta, 1994, h. 53

masih ada beberapa bentuk pengawasan yang tidak dimasukkan.⁶⁸ Pengawasan preventif, adalah pengawasan yang dilakukan sebelumnya untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang yang diberikan; Pengawasan represif, yakni pengawasan yang dilakukan kemudian karena telah ada indikasi terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang; sedangkan pengawasan positif adalah pengawasan dilakukan dalam rangka pembinaan dengan memberikan pengarahan dan petunjuk-petunjuk dari satuan yang lebih tinggi pada satuan yang lebih rendah.

Pengaturan eksistensi pengawas di lingkungan lembaga kepolisian ditingkat Mabes Polri ditetapkan dalam pasal 4 Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002, dimana dalam ayat (1) dan ayat (2) mengatur tentang eksistensi fungsi pengawas, tugas dan wewenangnya, yang substansinya: ayat (1): Inspektorat Pengawasan Umum disingkat Itwasum adalah unsur pembantu pimpinan dan pelaksana staf bidang pengawasan yang berada di bawah Kapolri; dan ayat (2) menyebutkan: Itwasum bertugas membantu Kapolri dalam penyelenggaraan pengawasan dan pemeriksaan umum dan perbendaharaan dalam lingkungan Polri termasuk satuan-satuan organisasi non-struktural yang di bawah pengendalian Kapolri.

Tindak lanjut dari Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 tersebut dikeluarkan Keputusan Kapolri No. Pol. Kep/53/X/2002 tanggal 17 Oktober 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan-Satuan Organisasi Pada Tingkat Mabes Polri, dan Keputusan Kapolri No. Pol. Kep/54/X/2002 tanggal 17 Oktober 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan-Satuan Organisasi Pada Tingkat Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah (Polda).

⁶⁸ Lihat dalam Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law*, op.cit, hal. 75-76. Bentuk-bentuk pengawasan dan kontrol ada 10 yang terdiri dari: Pengawasan Represif, Pengawasan Preventif, Pengawasan yang positif, Kewajiban untuk memberitahu, Konsultasi dan perundingan, Hak banding administrasi, Dinas-dinas Pemerintah yang didekonsentrasi, Keuangan, Perencanaan, dan Pengangkatan untuk kepentingan pemerintah pusat.

Keputusan Presiden No. 70 Tahun 2002 khususnya pasal 4 secara jelas mengatur tentang eksistensi Itwasum beserta tugas dan wewenangnya, sehingga pengaturan eksistensi, tugas dan wewenang Itwasum dalam Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/53/X/2002 sebagai penjabaran yang bersifat teknis, akan tetapi untuk Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/54/X/2002 sebagaimana disebutkan di muka, menguraikan secara rinci tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan-satuan Organisasi Polri ditingkat Polda, sehingga eksistensi, tugas dan wewenang Itwasda diatur secara khusus dalam Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/54/2002 dimaksud, terutama dalam pasal 9 ayat (1), (2) dan ayat (3):

Ayat (1) mengatur eksistensi Itwasda, yakni Itwasda adalah unsur pembantu pimpinan dan pelaksana staf pada Polda yang berada di bawah Kapolda;

Ayat (2) mengatur tugas dan wewenang Itwasda yang substansinya: Itwasda bertugas menyelenggarakan pengawasan dan pemeriksaan umum dan perbendaharaan dalam lingkungan Polda termasuk satuan-satuan organisasi non struktural yang berada di bawah pengendalian Kapolda;

Ayat (3) mengatur rincian tugas sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (2).

Dilihat dari ketentuan di atas, Itwasum dalam Struktur Organisasi Mabes Polri berada di bawah Kapolri yang secara struktural bertugas dan bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pengawasan pada semua bidang dilingkungan Mabes Polri dan secara fungsional sebagai pembina pengemban fungsi pengawasan pada satuan bawah, yakni Polda yang secara struktural diemban oleh Itwasda. Disamping itu Itwasum juga berwenang melakukan pengawasan hingga tingkat daerah secara berjenjang, sedangkan Itwasda bertanggungjawab penyelenggaraan di tingkat Polda dan pada satuan di bawah Polda. Dengan demikian Itwasda mengemban tugas dan wewenang pengawasan pada setiap bidang di lingkungan Polda secara struktural dan pada satuan tingkat wilayah secara fungsional.

Jenis pengawasan yang dilakukan oleh Itwasum dan Itwasda sebagaimana telah diuraikan dimuka sebagai pengawasan internal yang dilakukan oleh lembaga kepolisian sendiri secara vertikal. Selain itu ada pengawasan yang bersifat horizontal, yakni pengawasan menyamping yang dilakukan antara bidang yang satu dengan yang lain baik yang ada dalam kesatuan tingkat pusat (Mabes Polri) maupun ditingkat daerah (Polda). Pengawasan horizontal ini tidak efektif, karena adanya kesan, bahwa pengawasan yang dilakukan oleh bidang lain dalam satu struktur organisasi kesatuan merupakan bentuk intervensi tugas dan wewenang, kesan ini sebenarnya harus sudah dihilangkan karena pengawasan horizontal ini sebagai kontrol adanya tindakan penyalahgunaan wewenang dalam menyelenggarakan kepolisian.

Selain pengawasan internal ada pengawasan eksternal, pengawasan eksternal ini bersifat umum dan khusus. Bersifat khusus apabila pengawasan dilakukan oleh instansi di luar kepolisian terhadap keadaan dan pertanggungjawaban khusus misalnya tentang keuangan dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK), sedangkan yang bersifat umum yang bersangkutan paut dengan semua penyelenggaraan kepolisian dilakukan oleh masyarakat. Pengawasan oleh masyarakat (*social control*) sementara ini dilakukan melalui lembaga pengawas internal maupun melalui Lembaga Ombudsman Nasional, namun demikian belum mencapai hasil yang maksimal.

Di cermati dari tugas dan wewenang kepolisian yang memberi peluang besar untuk tindakan penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang dalam arti tindakan yang nyata-nyata tidak rasional atau tidak masuk akal, adalah perannya sebagai penegak hukum, dimana kepolisian adalah selaku “penyidik”, sebagaimana ditetapkan dalam pasal 6 ayat (1) huruf a dengan wewenangnya diatur dalam pasal 7 ayat (1) Undang-

undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHP dan pasal 14, 15, 16 dan 17 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri.

Tindakan dalam penyidikan ini perlu mendapatkan pengawasan atau kontrol yang ketat secara struktural maupun fungsional, walaupun telah ada kontrol melalui Pra Peradilan, mengingat penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian adalah merupakan langkah awal dan pintu depan bagi seseorang pencari keadilan yang berkaitan dengan proses hukum pidana dan menjadi faktor terbentuknya opini masyarakat, sehingga penyidik dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus tetap berorientasi pada asas tujuan diberikannya wewenang (*specialiteitbeginsel*), yakni sebagai penegak hukum. Jika dikaji kembali laporan Komisi Ombudsman Nasional periode 2000 - 2003 dimana lembaga Kepolisian tercatat pada urutan ke-tiga sebagai terlapor Hal ini merupakan indikasi bahwa setelah Polri pisah dengan TNI secara kelembagaan masih banyak terjadi pelanggaran dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Satu langkah dalam mengefektifkan pengawasan dalam penegakan hukum, di samping pengawasan secara struktural maupun fungsional yang telah ada, maka perlu dibentuk Komisi Kepolisian Daerah ditingkat Polda yang bersifat independen, dimana eksistensinya di bawah kendali Komisi Kepolisian Nasional, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 8 Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000, dan pasal 37, 38, 39 dan 40 Undang-undang No. 2 Tahun 2002, namun demikian juga perlu rumusan tugas, wewenang dan kedudukan Komisi Kepolisian Nasional maupun Komisi Kepolisian Daerah yang bersifat independen dan mengikat. Atas dasar pertimbangan tersebut rumusan tugas dan wewenang Komisi Kepolisian Nasional yang ada dalam ketentuan tersebut perlu penyempurnaan, karena tugas dan wewenangnya terbatas memberikan masukan-masukan kepada Presiden secara makro.

Dengan demikian komplain masyarakat terhadap penyelenggaraan kepolisian di daerah penyalurannya melalui Komisi Kepolisian Daerah secara

fungsional dan Komisi Kepolisian Daerah berkoordinasi dengan Itwasda. Hasil pengawasan Komisi Kepolisian Daerah di rekomendasikan kepada Kapolda selaku penanggungjawab penyelenggaraan kepolisian di tingkat daerah, dan tindaklanjutnya diteruskan pada satuan yang membidangi tentang penyelidikan, penyidikan dan penjatuhan sanksi (misal: Dir Rekrim, Bid Propam, Bid Binkum dan Karo Pers). Penekanan tugas dan wewenang Komisi Kepolisian Daerah adalah sebagai badan pengemban fungsi pengawasan secara independen dalam penyelenggaraan kepolisian di daerah, mekanisme pelaksanaannya bekerjasama dan koordinasi dengan Itwasda.

Hubungan antara Komisi Kepolisian Nasional dengan Itwasum bersifat horizontal dan koordinatif begitu juga hubungan Komisi Kepolisian Daerah dengan Itwasda, sehingga masing-masing bertanggungjawab secara vertikal, dimana Itwasda bertanggungjawab pengawasan kepada Kapolda secara struktural dan kepada Itwasum secara fungsional dan Komisi Kepolisian Daerah merekomendasikan hasil pengawasan kepada Kapolda dan bertanggungjawab kepada Komisi Kepolisian Nasional.

G. Ide Kritis Perkembangan Kepolisian.

Di dalam sub-bahasan ini akan dikemukakan pemikiran-pemikiran tentang pengembangan kepolisian ke depan yang berorientasi pada perubahan kelembagaan serta paradigma kepolisian non-militer.

Beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam sub-bahasan ini, antara lain: *Pertama*, bersangkut-paut dengan hukum kepolisian dan hukum kepegawaian dimana pisahnya TNI dan Polri secara kelembagaan kepolisian bukan lagi militer, sehingga tidak tunduk pada hukum militer akan tetapi tunduk pada hukum kepolisian dan hukum kepegawaian. *Ke-dua*, perlunya dipikirkan adanya Peradilan Kepolisian, karena lembaga kepolisian menjalankan tugas khusus bidang keamanan dan ketertiban masyarakat,

maka untuk menjaga wibawa dan martabat kepolisian apabila berada dalam satu Peradilan Umum bersama-sama dengan masyarakat berdampak secara psikologis. Disamping itu penyelesaian perkara pelanggaran disiplin dan kode etik profesi kepolisian masih terdapat permasalahan hukum. *Ke-tiga*, perlunya dibentuk Undang-undang Perlindungan Dalam Penyelenggaraan Kepolisian sebagai payung hukum yang dapat melindungi anggota kepolisian dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. *Ke-empat*, Pra Peradilan adalah sebagai sengketa administrasi, walaupun hal ini telah diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1986 yang dirubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, namun demikian perlu dikaji kembali secara ilmiah, karena obyek sengketa bersangkutan-paut dengan administrasi penyidikan yang dikeluarkan atau tidak dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara, yakni Pejabat Kepolisian.

1. Hukum Kepolisian dan Hukum Kepegawaian.

Hukum kepolisian dan hukum kepegawaian dilihat dari obyek kajian melibatkan dua lembaga, yakni lembaga kepolisian dan kepegawaian, namun sebenarnya apabila dikaji secara tajam adalah merupakan satu kesatuan hukum yang tidak terpisahkan. Hal yang digunakan dasar sebagai pembedaan adalah pemaknaan istilah kepolisian dan kepegawaian, dimana istilah tersebut sebagai obyek yang terpisah, yakni kepolisian sebagai Pegawai Negeri Kepolisian dan Kepegawaian adalah Pegawai Negeri Sipil Pemerintah yang memiliki pijakan dan aturan hukum yang berbeda. Namun demikian ke-dua obyek tersebut merupakan satu kesatuan hukum, yakni dalam status Pegawai Negeri yang menjalankan fungsi pemerintahan.

Dilihat dari sisi hukum administrasi, bahwa hukum kepegawaian menjadi salah satu bidang yang dipelajari dalam hukum administrasi, yakni hukum yang berlaku bagi pegawai yang bekerja pada administrasi negara sebagai pegawai negeri, dimana pekerjaan yang dijalankannya mempunyai

hubungan dinas publik. Menurut **Logemann**, hubungan dinas publik esensinya bilamana seseorang mengikatkan dirinya untuk tunduk pada perintah dari pemerintah untuk melakukan sesuatu atau beberapa macam jabatan yang dalam melakukan suatu atau beberapa macam jabatan itu dihargai dengan pemberian gaji dan beberapa keuntungan lain.⁶⁹

Sedangkan istilah “pegawai negeri” menurut ketentuan dalam Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian khususnya pasal 1 angka 1 disebutkan, bawah “Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Di lihat dari arti istilah “pegawai negeri” tersebut mengandung lima unsur pokok yang perlu dipahami, yakni:

1. Adanya orang (*person*), yakni setiap warga negara Republik Indonesia;
2. Ketentuan yang dipersyaratkan (syarat menjadi pegawai negeri);
3. Adanya pengangkatan dari pejabat pemerintah yang berwenang;
4. Lingkungan tugas dan jabatan negeri, jabatan eksekutif atau pemerintahan; dan
5. Menerima gaji dari pemerintah atau negara berdasarkan undang-undang.

Hal yang mendasar eksistensi Pegawai Negeri adalah kedudukan dan tugasnya, yakni sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Menurut **Kranenburg-Vegting**, yang membedakan pegawai negeri dengan pegawai lainnya dilihat dari sistem pengangkatannya, yakni:

⁶⁹ Logemann dalam E.Utrecht, dikutip oleh Moch Mahfud MD, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty Yogyakarta, 1988, h. 2-3

bahwa pegawai negeri adalah orang yang ditunjuk untuk bekerja, bukan orang-orang yang dipilih untuk mewakili. Di sisi lain menurut **Logemann**, bahwa ukuran yang menentukan bahwa seseorang itu pegawai negeri adalah ukuran yang bersifat material, yakni hubungan antara negara dengan pegawai negeri tersebut. Dikatakan bahwa pegawai negeri adalah setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan negara karena ditunjuk oleh pejabat yang berwenang.⁷⁰ Dengan demikian ciri utama pegawai negeri, adalah merupakan aparatur negara yang menyelenggarakan tugas negara atau pemerintahan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mendapatkan gaji dari pemerintah atau negara.

Jenis-jenis pegawai yang masuk pada katagori pegawai negeri menurut pasal 2 ayat (1) Undang-undang No. 43 Tahun 1999 sebagai perubahan Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian terdiri dari:

- a. Pegawai Negeri Sipil;
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Menurut ketentuan pasal 2 ayat (1) di atas jelas bahwa anggota kepolisian masuk katagori pegawai negeri, namun demikian esensinya terpisah dengan pegawai negeri sipil. Hal ini dapat dipahami karena pembentukan Undang-undang No. 8 Tahun 1974 yang dirubah dengan Undang-undang No. 43 Tahun 1999 status Kepolisian Negara Republik Indonesia masih terintegrasi dengan Tentara Nasional Indonesia, sehingga kajian tentang Hukum Kepegawaian masih dibatasi pada Pegawai Negeri Sipil saja belum menyentuh pada eksistensi Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai Pegawai Negeri Non-Militer.

⁷⁰ Kranenburg-Vegting, Logemann dalam S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty , Cet.ke-2, Yogyakarta, 2000, h.104

Dengan adanya pemisahan TNI dan Polri secara kelembagaan serta perubahan paradigma kepolisian non-militer tersebut, maka kepolisian bukan lagi militer, sehingga berada di luar obyek kajian hukum militer dan menjadi obyek kajian tersendiri.

Dilihat dari pemikiran beberapa penulis berkaitan dengan hukum kepolisian, seperti yang dikemukakan oleh **Drews & Wacke**, hukum kepolisian (*Polizei Recht*) dianggap sebagai hukum yang mengatur hakekat Polisi, dasar-dasar hukum secara umum untuk memberi kewenangan, kewajiban dan kekuasaan kepada polisi, termasuk kewenangan secara khusus terhadap orang maupun benda.⁷¹ Menurut **Cecil C.H. Moriarty**, dalam bukunya hukum kepolisian (*Police Law*) telah membuat kerangka hukum kepolisian di Inggris yang meliputi, antara lain: Part I: *Legal principles, procedure and evidence*; Part II: *Offences against Persons*; Part III: *Offences in Connection with property*; Part IV: *Offences affecting the Community in General*; Part V: *Traffic Law*; Part VI: *Other statutory offences and Regulations*.⁷² Sedangkan menurut **Soebroto Brotodiredjo** hukum kepolisian lingkup kajiannya meliputi tugas, status, organisasi dan wewenang polisi, baik sebagai fungsi maupun sebagai organ.⁷³

Dari beberapa pendapat tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa hukum kepolisian adalah kajian hukum yang obyeknya bersangkutan-paut tentang kepolisian, yang meliputi kedudukan, organisasi, tugas dan wewenang, fungsi, dan dasar hukum penyelenggaraan kepolisian.

Ditinjau dari pembidangan hukum, hukum kepolisian masuk pada bidang kajian hukum tatanegara dan hukum administrasi, hal ini tergantung dari pendekatannya dan fokus kajian, apabila yang dikaji tentang kedudukan, struktur kelembagaan, tugas dan wewenang kepolisian, masuk pada lingkup hukum tata negara, akan tetapi berkaitan dengan

⁷¹ Drews dan Wacke dalam Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, PTIK Cet.ke-empat, Jakarta, 1984, h. 26

⁷² Cecil C.H. Moriarty dalam *ibid*, h. 29

⁷³ Soebroto Brotodiredjo dalam *ibid*.

penyelenggaraan kekuasaan kepolisian, masuk pada lingkup hukum administrasi. Hal ini dapat dilihat dari pembagian Hukum Administrasi yang dilakukan oleh **Van Vollenhoven**, meliputi:

- a. *bestuursrecht*;
- b. *justitirecht*, yang terdiri dari:
 - 1) *staatsrechtelijk rechtspleging*
 - 2) *burgerlijke rechtspleging*
 - 3) *administratieve rechtspleging*
 - 4) *strafrechtspleging*
- c. *politierecht*;
- d. *regelaarsrecht*.⁷⁴

Di dalam teori **Van Vollenhoven** tersebut Hukum Kepolisian masuk pada bagian dari Hukum Administrasi.

Dengan demikian hubungan hukum kepegawaian dan hukum kepolisian sama dalam satu lingkup hukum administrasi, yang obyeknya cara-cara menyelenggarakan kepolisian dan kepegawaian dan berada dalam satu kesatuan hukum “pegawai negeri”, oleh karena itu kajian-kajian tentang hukum kepolisian menjadi lebih luas dan berkembang yang juga mengkaitkan dengan hukum kepegawaian. Di sini hukum kepolisian dapat memasuki pada bidang hukum kepegawaian dalam statusnya kepolisian sebagai fungsi menjalankan pemerintahan dan *public servant*.

2. Peradilan Kepolisian Bagi Polisi.

Konsep dasar pemikiran ini berorientasi pada tugas pokok kepolisian, yakni memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, melalui pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat serta penegakan hukum. Di dalam penyelenggaraan tugas pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat adalah merupakan tugas-tugas sosial, dimana kepolisian ditempatkan sebagai abdi

⁷⁴ Van Vollenhoven dalam E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, PT.Penerbit dan Balai Buku Ichtiar, Cetakan ke-empat, Jakarta, 1960, h. 53

masyarakat (*public servant*), namun demikian dalam rangka penegakan hukum selaku penertib dan penindak kepolisian diberikan wewenang untuk melakukan upaya paksa, yakni paksaan polisi (*politiedwang*) sebagai bagian tindakan paksaan pemerintah (*bestuurdwang*). Dua tugas inilah sebenarnya ambivalen, sehingga memerlukan faktor kehati-hatian dan kecermatan (*carefulness*), agar tidak terjadi tindakan sewenang-wenang (*abuse de droit*) dalam penyelenggaraan kepolisian.

Mencermati terhadap penyelenggaraan kepolisian baik dalam penyelenggaraan tugas sosial maupun penertiban dan penindakan, dapat dipetakan permasalahan-permasalahan internal kepolisian yang terjadi dan timbul dari resiko tugas, kelalaian maupun tindakan kesengajaan melanggar hukum. Proses penyelesaian perkara yang terjadi dilingkungan lembaga kepolisian tersebut secara garis besar melalui beberapa peradilan, antara lain:

- a. Berkaitan dengan perkara pidana bagi anggota kepolisian diselesaikan melalui Peradilan Umum, sesuai ketentuan dalam pasal 29 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri dan Peraturan Pemerintah No. 3 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Teknis Instiusional Peradilan Umum bagi anggota Polri sebagaimana telah dibahas di muka;
- b. Sengketa administrasi diselesaikan di Peradilan Tata Usaha Negara. Sengketa yang dimaksud pihak-pihak yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya keputusan (*beschikking*) oleh Pejabat Kepolisian selaku Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat konkrit, individual dan final dapat menggugat di PTUN, landasan hukumnya berdasarkan Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Polri, Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Polri, pasal 2 Undang-undang No. 2 Tahun 2002, dan Undang-undang No. 5 Tahun 1986 yang diubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang PTUN.

- c. Berkaitan dengan pelanggaran disiplin melalui sidang disiplin, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2002 tentang Peraturan Disiplin Anggota Polri;
- d. Pelanggaran etika profesi melalui sidang Komisi Kode Etik, berdasarkan ketentuan pasal 35 ayat (1) Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri dan Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/33/VII/2003 tanggal 1 Juli 2003 yang dirubah dengan Peraturan Kapolri No. Pol.: 8 Tahun 2006 tentang Tata Cara Sidang Komisi Kode Etik Polri.

Mengkaji penyelesaian perkara berkaitan dengan pelanggaran disiplin maupun kode etik, timbul suatu permasalahan hukum, antara lain: *Pertama*, Keputusan sidang disiplin maupun Komisi Kode Etik belum mengikat dan belum final, karena keputusan akhir dalam penjatuhan hukum pelanggaran disiplin dan kode etik terletak pada atasan yang berhak menghukum (Ankum), sehingga keputusan sidang terbatas pada memberi rekomendasi kepada Ankum atas keputusan yang dijatuhkan berdasarkan fakta-fakta hukum yang terungkap dalam persidangan. *Kedua*, Dewan Sidang Disiplin dan Komisi Kode Etik dalam kedudukannya tidak independen akan lebih cenderung subyektif dan formalistis, karena diarahkan pada kepentingan lembaga, sehingga bertentangan dengan Kode Etik Profesi itu sendiri dan Hak Asasi Manusia. *Ketiga*, Sidang Disiplin dan Sidang Komisi Kode Etik Profesi adalah suatu proses penegakan hukum yang rumusan sanksi hukumnya dapat berupa hukuman kurungan, administrasi maupun Pemberhentian Tidak Dengan Hormat (PTDH) dari anggota Kepolisian, sedangkan anggota sidang bukan sebagai hakim yang telah disumpah, dan pemeriksaan bukan demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, sehingga tanggungjawab moral bagi para anggota sidang dan anggota komisi kode etik semata-mata menjalankan tugas dan tidak menanggung resiko hukum, akan tetapi Ankum yang bertanggungjawab secara hukum atas keputusan (*beschikking*) yang dikeluarkan.

Dari beberapa permasalahan tersebut, perlu dipikirkan adanya Bidang yang menyelenggarakan fungsi Peradilan Kepolisian dilingkungan Kepolisian sebagai suatu bidang yang independen dengan tugas pokok menyelesaikan sengketa atau masalah internal kepolisian, dimana personil bidang tersebut menduduki jabatan fungsional berdasarkan keahliannya (profesional).

Peradilan Kepolisian adalah merupakan Peradilan Khusus internal kepolisian yang tidak tunduk pada Undang-undang No. 14 Tahun 1970 yang diubah dengan Undang-undang No. 35 Tahun 1999 dan diubah dengan Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Eksistensi Peradilan Kepolisian tersebut dengan penjenjangan sesuai dengan jenjang kesatuan Kepolisian dan yang terendah pada tingkat Kepolisian Resort (Polres). Sistem pengawasan dan pembinaan dilakukan secara fungsional dari tingkat pusat ke daerah.

Namun demikian sejalan dengan perkembangan hukum dan masyarakat yang menuntut konsisten dan konsekuensi tanggungjawab kepolisian dalam penyelenggaraan tugas dan wewenangnya yang dinilai semakin kompleks dan berat, sehingga untuk menjaga wibawa tugas dan tanggungjawab kepolisian sangat beralasan jika dibentuk Peradilan Kepolisian sebagai Peradilan baru yang berada di luar lingkungan Kekuasaan Kehakiman sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

3. Undang-Undang Perlindungan Penyelenggaraan Kepolisian.

Di dalam penyelenggaraan kepolisian selalu ditekankan dan terkonsep menjunjung tinggi dan menghormati Hak Asasi Manusia, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 28A - 28J UUD'45, dan dirumuskan dalam pasal 16 ayat (2) huruf e UU No. 2 Tahun 2002 tentang Polri.

Kembali pada definisi dan makna Hak Asasi Manusia sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia,⁷⁵ maka Hak Asasi Manusia yang melekat pada setiap individu tidak boleh dirampas, dihapuskan dan dilanggar oleh siapapun.

Di dalam domein Hak Asasi Manusia tersebut sebenarnya ada Hak Asasi Polri yang terlepas dari pengamatan para pihak sesama pemilik hak. Hak Asasi Polri bukanlah suatu hak yang dibuat oleh Polri, namun merupakan suatu yang menyangkut erat dengan tugas dan wewenang Polri yang ada sejak lahirnya Polri sebagai suatu lembaga penegak hukum, sebagaimana lembaga-lembaga lain. Istilah Hak Asasi Polri digunakan untuk mengingatkan masyarakat, bahwa Polri juga mempunyai *privacy* yang apabila diterobos akan mempengaruhi kinerja Polri.⁷⁶ Hak Asasi Polri adalah hak asasi yang juga harus dihormati setara dengan hak individu.

Di samping melekatnya Hak Asasi Polri pada suatu lembaga yang diberi tugas dan wewenang oleh undang-undang, didalamnya juga melekat hak asasi yang dimiliki secara individu bagi setiap anggota kepolisian yang juga harus mendapatkan perlindungan dan dihormati. Pemahaman dan klasifikasi hak asasi manusia Polri inilah yang sementara ini dikesampingkan tidak terpikirkan justru selalu dituntut untuk memenuhi hak-hak orang lain, akan tetapi hak asasinya dikesampingkan.

Sebagai ilustrasi kasus UMI Makasar, bahwa kasus berawal dari terjadinya unjuk rasa yang dilakukan oleh mahasiswa UMI Makasar yang menolak Capres dari Militer dengan membakar atribut militer, tindakan pembakaran atribut adalah merupakan suatu pelanggaran hukum, kemudian

⁷⁵ Baca pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

⁷⁶ Nurfaizi, *Megatrend Kriminalitas*, Jakarta Citra, Jakarta, 1998, h. 65

atas dasar kewenangan yang diatur dalam undang-undang, Polri melakukan tindakan upaya paksa dengan menangkap dan menahan para pelaku. Penangkapan dan penahanan yang dilakukan oleh Polri sah demi hukum. Atas dasar penangkapan beberapa mahasiswa tersebut sebagian mahasiswa UMI Makasar menyandera seorang anggota Polri untuk digunakan alat tawar menawar dengan beberapa rekannya yang ditahan. Perbuatan penyanderaan terhadap anggota Polri adalah merupakan suatu perbuatan yang melanggar hukum, sehingga atas kondisi tersebut Polri Makasar membebaskan anggota Polri yang disandera. Atas tindakan pembebasan sandera tersebut terjadi bentrok antara Polri dengan Mahasiswa UMI Makasar sehingga timbul korban luka-luka. Selanjutnya Polri dituduh melanggar HAM. Dilihat dari kronologis kejadian, sebenarnya siapakah yang masuk katagori pelanggaran Hak Asasi Manusia, Polri atautkah beberapa Mahasiswa yang melakukan penyanderaan?. Kerancuan ini perlu dikaji dan dicermati secara jernih dan obyektif.

Dari ilustrasi tersebut apabila tidak adanya pemahaman yang obyektif dalam menafsirkan Hak Asasi Manusia, maka setiap tindakan kepolisian dalam penegakan hukum akan selalu ditafsirkan negatif melanggar Hak Asasi Manusia karena tindakan penyidikan adalah tindakan upaya paksa yang berkaitan dengan hak individu seseorang, namun sebaliknya tidak pernah terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia Polri yang sebenarnya menuntut untuk mendapatkan perlindungan dan penghormatan yang sama dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Tidak jarang para pengunjuk rasa yang dihalau atau dibubarkan oleh Polri karena melanggar ketentuan undang-undang, justru mencaci maki dan melakukan pelemparan kepada anggota Polri yang menjalankan tugas undang-undang, namun demikian tindakan tersebut tabu untuk dikatakan dan dianggap sebagai pelanggaran hak asasi manusia.

Beranjak dari suatu pemikiran di atas, maka perlu adanya Undang-undang yang secara khusus mengatur tentang Perlindungan Dalam Penyelenggaraan Kepolisian, karena perlawanan terhadap Polri yang sedang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sementara ini masih diatur dalam delik-delik umum yang ada dalam KUHP yang dirasa cukup ringan sanksinya, oleh karena itu sudah saatnya ada undang-undang yang mengatur secara khusus tentang sanksi hukum yang tegas dan seimbang atas tindakan perlawanan terhadap Polri yang sedang menjalankan perintah undang-undang.

Substansi Undang-undang Perlindungan Penyelenggaraan Kepolisian mencakup perlindungan masyarakat terhadap tindakan hukum yang dilakukan oleh anggota kepolisian dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, dan perlindungan hukum bagi anggota kepolisian yang sedang menjalankan undang-undang dari tindakan kesewenang-wenangan masyarakat yang bertentangan dengan hak asasi manusia. Di dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003 tentang Disiplin Polri substansinya masih terbatas pada mengatur tentang kinerja Polri dan permasalahan-permasalahan yang bersifat internal kelembagaan yang belum menyentuh tindakan masyarakat kepada Polri. Oleh karena itu wacana terhadap Undang-undang Perlindungan Penyelenggaraan Kepolisian substansinya sangat berbeda dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, karena wacana Undang-undang Perlindungan Penyelenggaraan Kepolisian pendekatannya pada keseimbangan dan sinergitas hak asasi manusia Polri dan masyarakat.

4. Pra Peradilan dan Sengketa Administrasi.

Gugatan Pra-Peradilan merupakan salah satu hak asasi tersangka yang diduga atau disangka telah melakukan suatu perbuatan pidana. Pelekatan hak tersangka dimaksud disamping tersangka sebagai manusia yang telah

memiliki hak sejak lahir juga sebagai hak yang timbul karena adanya undang-undang yang mengatur, oleh karena itu hak dimaksud dilindungi oleh undang-undang. Sehingga apabila dalam proses penyidikan atau penuntutan ada indikasi pelanggaran hak tersangka yang dilakukan oleh pengemban fungsi pemerintahan dibidang penyidikan atau penuntutan, maka tersangka dapat melakukan gugatan dalam membela haknya tersebut melalui Pra Peradilan.

Esensi Pra Peradilan dimaksud adalah gugatan tersangka atau keluarga tersangka kepada pemerintah yang menjalankan tugas dan wewenang bidang penegakan hukum, yakni Polri selaku penyidik dan Jaksa selaku penuntut umum yang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bertentangan dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam undang-undang, sehingga mengakibatkan kerugian bagi pihak tersangka atau keluarganya. Di dalam gugatan Pra Peradilan tersebut tersangka atau keluarga tersangka sebagai pihak penggugat, sedangkan penyidik atau penuntut umum selaku pengemban fungsi penegakan hukum sebagai pihak tergugat.

Perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*) bidang penegakan hukum tersebut, sebagai suatu pelanggaran terhadap hukum formil, yaitu melanggar Hukum Acara Pidana yang substansinya melanggar prosedur dan bersifat administratif, pada saat menjalankan fungsi pemerintahan. Pemerintahan yang dijalankan oleh pemerintah berupa perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dan atau keputusan hukum (*rechtsbesluiten*).

Dalam hal menjalankan pemerintahan ini **Prajudi Atmosudirdjo** berpendapat, bahwa fungsi pemerintah adalah sebagai:

1. pengaturan, regulasi, menetapkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan undang-undang (*delegated legislation*);
2. pembinaan masyarakat, umumnya bersifat penetapan policy-policy pengarahan terhadap jalannya kehidupan masyarakat,

3. kepolisian, yakni bertindak langsung terhadap pelanggar undang-undang dan pengganggu wibawa negara serta keamanan umum,
4. peradilan, yang berarti menyelesaikan berbagai macam konflik atau sengketa antara para warga masyarakat atau antara instansi dan warga masyarakat atau antara instansi dan instansi.⁷⁷

Menarik pendapat **Prajudi Atmosudirdjo** di atas, polisi dan jaksa dalam rangka melakukan penyidikan dan penuntutan menjalankan fungsi pemerintahan yang ke-tiga dan ke-empat, yakni fungsi kepolisian dan fungsi peradilan, yang secara kontekstual menjalankan fungsi penegakan hukum.

Secara materiil Pra Peradilan tersebut untuk menguji sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan dan atau penghentian penuntutan yang dilakukan oleh penyidik atau penuntut umum berdasarkan undang-undang, yang dinilai menyimpang dari prosedur serta wewenang yang telah ditetapkan. Prosedur yang dimaksud bersangkut paut dengan administrasi atau ketatausahaan penyidikan atau penuntutan yang seharusnya dikeluarkan atau seharusnya tidak dikeluarkan oleh penyidik atau penuntut umum. Tindakan penyidik atau penuntut umum mengeluarkan keputusan atau tidak mengeluarkan keputusan tersebut mengemban tugas dan wewenang sebagai pejabat pemerintah bidang penegakan hukum yang masuk pada lingkup Keputusan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu gugatan Pra Peradilan adalah merupakan sengketa administrasi, sehingga amar putusan gugatan berkaitan dengan administrasi, yakni mencabut keputusan atau mengeluarkan keputusan baru atau ganti rugi.

Walaupun ketentuan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1986 yang dirubah dengan Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara khususnya pasal 2 huruf d mengecualikan, bahwa Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara, yakni Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-

⁷⁷ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Cetakan ke-9, Jakarta, 1988, h. 15

Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana. Namun demikian perlu dikaji kembali secara materiil.

Timbulnya sengketa Pra Peradilan dalam penyelenggaraan kepolisian dikaitkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) dapat dimaknai karena kurangnya kehati-hatian dan ketidak cermatan dalam penyelenggaraan kepolisian, sehingga timbul sengketa. Di dalam perkembangan hukum administrasi menempatkan, bahwa asas-asas umum pemerintahan yang baik digunakan sebagai salah satu alasan Keputusan Tata Usaha Negara dapat digugat di PTUN, sebagaimana diatur dalam pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-undang No. 9 Tahun 2004 tentang PTUN. Dengan demikian ketentuan Pra Peradilan perlu dikaji secara ilmiah, karena Keputusan yang dikeluarkan atau tidak dikeluarkan oleh pejabat kepolisian dalam melakukan penyidikan tersebut adalah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan akibat kurang kehati-hatian dan ketidak cermatannya dalam mengeluarkan keputusan (*beschikking*).

H. Polri Menuju Kepemerintahan Yang Baik.

1. Makna Kepemerintahan Yang Baik (*Good Governance*).

Konsep *good governance* adalah membangun sistem pemerintahan dengan didasari birokrasi yang profesional, antara lain meliputi pemerintahan yang bersih, transparan (terbuka) dan bertanggungjawab, mempunyai fungsi kontrol yang dilakukan oleh media massa, LSM, parpol yang akan menciptakan sistem pengawasan terhadap pemerintah, terutama dalam pendistribusian kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah.

Pembangunan sistem pemerintahan yang baik perlu didukung adanya penyampaian informasi pada masyarakat yang merupakan kewajiban bagi pemerintah. Kewajiban tersebut harus dijabarkan dalam suatu peraturan

perundang-undangan yang mengatur tentang penyampaian informasi kepada masyarakat mengenai penyelenggaraan pemerintah. Pemerintah yang baik juga harus didukung oleh suatu pertanggungjawaban publik atas semua kegiatan birokrasi pemerintah kepada masyarakat dan di tuntut adanya sistem kerja yang jelas serta adanya pembinaan mental (etika) dari aparatur pemerintah.

Konsep *good governance* tersebut dapat terwujud, terbangun dan berkembang hanya pada sistem pemerintahan demokrasi yang berdasar atas hukum, dalam konteks ekonomi, politik dan administrasi yang berada dalam negara (*state*) dan masyarakat (*society*) yang saling berinteraksi menjalankan fungsinya masing-masing. Oleh karena itu tuntutan terhadap *good governance* tidak selayaknya ditujukan secara terbatas pada penyelenggara negara, melainkan pada komunitas sipil, termasuk organisasi non-pemerintah yang acapkali begitu semangat menuntut penyelenggaraan *good governance* pada negara.

Berkaitan dengan ciri-ciri *good governance* sangatlah cukup komperhensif, sehingga apabila hal dimaksud dijadikan visi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka akan dapat mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik, karena dari ciri tersebut telah memberikan bentuk terhadap kondisi pemerintahan yang dianggap baik.

Untuk membangun pemerintahan yang baik, ciri-ciri *good governance* dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behorlijk bestuur*) dapat digunakan sebagai standar bagi komponen yang mempengaruhi terwujudnya *good governance*, seperti badan penyelenggara negara, masyarakat dan organisasi non-pemerintah. Akan tetapi asas-asas dimaksud penerapannya harus disesuaikan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik selain digunakan sebagai dasar dan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*), juga dapat digunakan sebagai kontrol terhadap penyelenggara

pemerintah khususnya perbuatan bagi pejabat Tata Usaha Negara yang sewenang-wenang. Oleh karena itu tindakan sewenang-wenang dan tindakan aparatur pemerintah yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik menjadi syarat gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara, sebagaimana di atur dan dirumuskan dalam pasal 53 ayat (2) Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sehingga perbuatan sewenang-wenang dapat diuji oleh hakim dengan mendasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Terobosan pemerintah Negara Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan *good governance* tersebut dilaksanakan melalui beberapa tahapan dan bidang, antara lain reformasi dibidang hukum, yakni dengan keluarnya Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara; Ketetapan MPR RI XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan Ketetapan MPR RI no. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Tindak lanjut dari keluarnya Ketetapan-ketetapan MPR RI dimaksud, dikeluarkan beberapa perundang-undangan sebagai landasan yuridis dalam penyelenggaraan pemerintahan, antara lain Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 ditindak lanjuti dengan keluarnya Undang-undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, dan Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi. Untuk ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 di tindak lanjuti dengan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang

Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 ditindak lanjuti dengan keluarnya Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Upaya mewujudkan *good governance* tersebut lebih ditegaskan lagi dengan keluarnya Undang-undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, yang telah secara khusus memberikan penegasan adanya upaya mewujudkan *good governance* terutama Bab III bidang Pembangunan Hukum yang substansinya, bahwa “berbagai kebijakan program yang diuraikan dalam bab III adalah dalam rangka mendukung pelaksanaan prioritas pembangunan nasional ke dua, yakni mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik (*good governance*)”. Dengan demikian terwujudnya *good governance* adalah suatu tekad bersama antara pemerintah dan masyarakat termasuk lembaga-lembaganya, agar penyelenggaraan pemerintahan benar-benar bersih (*clean*), sehingga terciptanya masyarakat yang madani.

Berkait dengan hal tersebut Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah sebagai salah satu badan, lembaga dan birokrasi yang menjalankan fungsi pemerintahan khususnya bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, memberikan pengayoman, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat, dan penegak hukum harus berpegang pada visi dan misi pemerintah sebagaimana diuraikan dalam Bab III Undang-undang No. 25 Tahun 2000 tersebut. Di dalam kurun waktu yang cukup lama sebenarnya telah banyak didiskusikan, bagaimana caranya agar negara punya Polisi yang baik, adil, bersih dan berwibawa. Bahkan **Ariestoteles** mengemukakan jawaban, bahwa untuk memiliki Polisi yang baik harus dicukupi kebutuhannya, di latih yang baik dan harus diperlengkapi yang cukup untuk mendukung tugasnya.

Oleh karena itu tugas dan wewenang yang dibebankan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia seluruhnya harus diselenggarakan

dengan baik, artinya memelihara kesamaan dan ketertiban masyarakat dengan baik; memberi pengayoman, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat dengan baik dan sebagai penegak hukum yang baik. Sehingga diawali dari konsep kepolisian yang baik (*good police*) akan mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*). Penjabaran penyelenggaraan tugas dan wewenang yang baik tersebut meliputi, antara lain:

a. Bidang Penegakan Hukum.

Dalam penegakan hukum, Kepolisian Negara Republik Indonesia melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap perkara pidana, berpegang pada etika profesi kepolisian (Kode Etik Profesi Kepolisian), bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma-norma yang lain, yakni norma agama, kesopanan, dan kesusilaan serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Berpedoman pada asas legalitas (*legaliteitsleer*), artinya untuk sahnya segala tindakan kepolisian (*rechmatig*) harus memenuhi syarat:

- 1) tidak bertentangan dengan peraturan undang-undang;
- 2) tindakan dilakukan untuk memelihara ketertiban, ketenteraman dan keamanan umum;
- 3) tindakan dilakukan untuk melindungi hak-hak seseorang;
- 4) bersikap adil tidak memihak, jujur dan obyektif serta memiliki kemampuan *legal reasoning* yang tinggi.
- 5) harus berpegang pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (*the general principle of good governance*).

b. Bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban.

Polisi harus bertindak secara pro-aktif, berpegang pada asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian, yakni memelihara keamanan dan ketertiban, mengembangkan asas partisipasi dan

subsidiaritas, dalam arti menumbuhkan kepercayaan dan partisipasi masyarakat untuk mendukung dan berpartisipasi dalam tugas-tugas kepolisian, serta mampu menilai asas kepentingan umum (*principle of publik service*) secara obyektif. Di dalam pelaksanaannya mampu mentransformasikan dari pola tradisional menjadi kepolisian modern.

c. Bidang pengayoman.

Perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat. Menumbuhkan partisipasi masyarakat bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia berasal dari rakyat untuk rakyat, dalam tindakannya bersikap jujur, adil, mengutamakan kesamaan hak dalam mendapatkan pengayoman, perlindungan dan pelayanan dengan tidak diskriminasi. Bertindak bijak (*sapiently*), terbuka (*transparan*) dengan pendekatan persuasif tidak terkesan angkuh dan arogan sebagai birokrat.

d. Mampu mengembangkan diri sebagai kepolisian modern.

Dalam kedudukan tersebut, lembaga kepolisian harus berorientasi pada penataan administrasi kepolisian yang modern pula dan dalam menjalankan tugas wewenangnya harus secara profesional dan proporsional, artinya dilaksanakan secara hati-hati, cermat, teliti sesuai dengan bidang keahliannya dan tidak mencampurkan kewenangannya sebagai kepolisian negara.

e. Memiliki organisasi yang utuh.

Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah suatu kesatuan yang utuh sebagai kepolisian nasional yang secara organisatoris diatur atau disusun secara berjenjang dari tingkat pusat (Mabes) sampai tingkat daerah (Polda) dan wilayah (Polwil) bahkan Resort (Polres) sampai dengan Sektor (Polsek), kesemuanya menjalankan fungsi administrasi

kepolisian yang harus berpegang pada asas kesamaan dalam mengambil keputusan. Tanggungjawab keputusan administrasi menjadi tanggungjawab pada kesatuan yang mengeluarkan dan berjenjang secara *bottom up* (dari bawah keatas).

2. Keterkaitan Polri dan *Good Governance*.

Salah satu hal yang mendasar keterkaitan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dengan *good governance* adalah melekatnya fungsi kepolisian sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum dan sebagai salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat yang diperoleh secara atributif melalui ketentuan undang-undang yang dirumuskan dalam pasal 30 ayat (4) UUD'45 dan pasal 2 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Ke-dua instrument hukum di atas meletakkan kepolisian sebagai lembaga yang mengemban tugas menjaga, memelihara dan menciptakan keamanan, ketentraman dan ketertiban umum bagi warga negara, yang menurut **Sadu Wasistiono** tugas tersebut dari masa lalu sampai sekarang merupakan salah satu tugas klasik pemerintahan.⁷⁸

Di dalam ketatanegaraan istilah "pemerintah" atau negara (*state*) di artikan sebagai gabungan dari semua badan kenegaraan yang berkuasa memerintah dalam arti kata luas, yang juga disebut *government* atau *authorities*.⁷⁹ Istilah pemerintah ini menurut **Philipus M Hadjon dkk**, dapat dipahami melalui dua pengertian, yakni dalam arti "fungsi pemerintahan" (kegiatan memerintah) dan "organisasi pemerintahan" (kumpulan dari

⁷⁸ Sadu Wasistiono, *op.cit*, h. 61

⁷⁹ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962, h. 403-404.

kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi memerintah ditempatkan dalam hubungannya dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Secara keseluruhan fungsi pemerintahan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan, seperti keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata.⁸⁰ Tugas pemerintahan dalam rangka menegakkan dan mempergunakan wibawa dan kekuasaan Negara tersebut terdiri atas kegiatan-kegiatan:

- a. pengaturan perundang-undangan;
- b. pembinaan masyarakat Negara;
- c. kepolisian; dan
- d. peradilan.⁸¹

Menarik istilah dan tugas pemerintahan di atas memasukkan tugas kepolisian dan pembinaan masyarakat sebagai tugas-tugas pemerintahan, oleh karena itu secara kelembagaan kepolisian menjalankan sebagian dari tugas pemerintahan, terutama memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, melalui penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Di sini tampak jelas, bahwa fungsi pemerintahan yang diemban oleh kepolisian berupa tindakan nyata dalam menjalankan penegakan hukum preventif maupun represif, memberikan perlindungan, pengayamoman dan pelayanan kepada masyarakat dan tindakan mengeluarkan keputusan-keputusan yang bersifat umum dalam rangka menjaga, memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Oleh karena ketertiban masyarakat ini sangat diperlukan dalam negara dan sangat erat hubungannya dengan keamanan masyarakat, maka diperlukan dan harus ada suatu alat

⁸⁰ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 1995, h. 6-8

⁸¹ S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, h. 13

perlengkapan negara yang ditugaskan khusus untuk menjaga keamanan dan ketertiban dalam negeri tersebut, yakni jawatan kepolisian.⁸²

Di sisi lain **Wirjono Prodjodikoro** mengemukakan tugas pokok pemerintahan negara dalam sistem pemerintahan demokrasi yang meliputi, antara lain:

Pertama: mempertahankan negara terhadap gangguan dari luar berupa ancaman perang dari negara lain atau pihak swasta luar negeri yang ingin memperluas sayap-perdagangannya ke dalam negeri, yang dapat dikatakan sebagai “kepastian ekstern” (*external security*); dan

Kedua : menjaga ketentraman dan keamanan ke dalam diantara para anggota masyarakat dari negara, agar terpenuhi kepentingan konkrit dari anggota masyarakat, agar sehari-harinya hidup bahagia, baik jasmaniah maupun rokhaniah, sebagai wujud kesejahteraan rakyat, yang dapat dikatakan sebagai “ketertiban intern” (*internal order*).⁸³

Uraian di atas menegaskan, bahwa eksistensi lembaga kepolisian dalam suatu negara bertanggungjawab untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah dalam bidang keamanan dan ketertiban masyarakat yang disebut sebagai ketertiban intern (*internal order*). Sehingga penyelenggaraan tugas-tugas kepolisian akan sangat mempengaruhi baik (*good*) dan buruknya (*ugly*) suatu pemerintahan, karena obyek atau sasaran tugas yang dihadapi sehari-hari oleh kepolisian adalah masyarakat atau rakyat dalam negara.

Berkaitan dengan hal tersebut, beranjak dari makna *good governance* sebagai etika dan moral dalam penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) sebagaimana diuraikan dimuka, dan sebagai kaidah bagi penyelenggara pemerintahan (*stakeholder*) yang meliputi tiga domein, yakni pemerintah atau negara (*state*), sektor swasta (*private sector*) maupun masyarakat (*society*), maka seharusnya setiap unsur penyelenggara pemerintahan dalam sikap dan

⁸² *ibid*

⁸³ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik*, Cetakan ke-2 Eresco Jakarta, Bandung, 1981, h. 30-31

perilakunya dilandasi etika dan moral sebagaimana yang dikristalisasikan ke dalam asas-asas *good governance*. Dilihat dari ketiga domein tersebut kepolisian baik sebagai fungsi maupun sebagai organ berada pada domain pemerintah atau negara (*state*), sehingga baik dan buruknya kepolisian dalam menjalankan tugas dan wewenangnya menjadi salah satu faktor yang berpengaruh terhadap citra negara.

Sebagai ilustrasi, banyaknya kekerasan dan kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh Polri kepada masyarakat, terjadinya main suap dalam rekrutmen anggota Polri yang berkisar antara 30-40 juta rupiah, banyaknya pungutan liar, banyak keberpihakan dalam penanganan perkara sehingga tidak mencerminkan keadilan dan perbuatan maladministrasi lainnya. Kondisi tersebut secara otomatis akan mempengaruhi citra kepolisian dimata masyarakat nasional maupun internasional, sehingga pada tataran tertentu akan dinilai pemerintahan Indonesia sebagai pemerintahan atau negara yang tidak bersih.

Implikasi *good governance* sebagai landasan moral atau etika dalam penyelenggaraan kepolisian sebenarnya telah dirumuskan dalam Kode Etik Kepolisian dan telah diberlakukan bagi setiap anggota kepolisian dengan melalui Surat Keputusan Kapolri No. Pol. Kep/32/VII/2003 tanggal 1 Juli 2003 yang dirubah dengan Peraturan Kapolri No. Pol.: 7 Tahun 2006 tentang Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mencakup tentang etika pengabdian, etika kelembagaan, etika kenegaraan, dan etika hubungan dengan masyarakat. Kode Etik Kepolisian dimaksud untuk dipedomani bagi setiap anggota kepolisian dalam menjalankan tugas dan wewenang kepolisian. Kode Etik ini merupakan suatu landasan etika moral yang bersumber dan berpijak pada *good governance* dalam menjalankan pemerintahan. Sehingga “Kode Etik Profesi Kepolisian” merupakan pengejawantahan dari *good governance*.

Secara filosofis pemberlakuan Kode Etik Kepolisian merupakan suatu cita-cita dan keinginan untuk mewujudkan kepolisian yang bersih dan baik dalam rangka mewujudkan *good governance*. Permasalahannya mengapa Kode Etik Kepolisian telah diberlakukan masih juga banyak terjadi kesewenang-wenangan, kekerasan, penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan kepolisian? Permasalahan ini dapat dijawab dengan menggali sejauhmana tingkat kesadaran dan moralitas anggota Polri menjalankan wewenang yang diamanatkan oleh masyarakat melalui undang-undang. Hal yang mendasar dapat dicermati karena belum adanya pemahaman yang dalam bagi Polri tentang fungsi yang diembannya harus berorientasi pada masyarakat yang dilayani.

Dikaitkan dengan sistem negara demokrasi di Indonesia yang meletakkan pemerintahan ada ditangan rakyat dan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi atau rakyat yang berdaulat, maka dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) rakyat memegang fungsi pengawasan (*control*), oleh karena itu tugas-tugas kepolisian yang sangat dekat dengan rakyat dan obyeknya adalah rakyat atau masyarakat akan mudah dikontrol dan dinilai oleh masyarakat. Seperti dikatakan oleh **M. Taylor**, bahwa “kontak nyata antara polisi dan masyarakat ternyata akan sangat mempengaruhi sikap dan pandangan masyarakat terhadap polisi”.⁸⁴

Apabila konsep tugas dan wewenang yang diemban kepolisian diselenggarakan sesuai konsep Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara (*the general principle of organization state*), Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*) dan asas-asas dalam penegakan hukum, maka penyelenggaraan tugas dan wewenangnya akan mendapat simpati masyarakat dan dapat mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*), akan tetapi apabila sebaliknya

⁸⁴ M. Taylor dalam Anton Tabah, *Menatap Dengan Mata Hati Polisi Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, h. 42

maka akan menerima cercaan dan celaan dari masyarakat, sehingga berpengaruh pada pemerintahan menjadi buruk, yang secara kelembagaan akan memperburuk citra kepolisian dan hilangnya kepercayaan rakyat kepada polisi.

Penyelenggaraan tugas dan wewenang kepolisian di era Reformasi bertitik tolak pada tujuan dibentuknya kepolisian, yakni untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Tujuan dan pelaksanaan tugas kepolisian tersebut selain berorientasi kepada masyarakat yang dilayaninya yang sejalan dengan penyelenggaraan fungsi kepolisian dalam negara demokrasi, juga berorientasi pada tuntutan dan harapan masyarakat. Untuk mewujudkan tuntutan masyarakat yang dilayani tersebut penyelenggaraan kepolisian disyaratkan berbasis pada kehendak dan keinginan masyarakat yang secara umum menggejala, yakni salah satunya menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, maka di dalam penyelenggaraan kepolisian tunduk dan terikat dengan undang-undang dimaksud.

Klausul yang mengatur keterikatan Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Undang-undang No. 28 Tahun 1999 diuraikan dalam penjelasan pasal 5 Undang-undang No. 28 Tahun 1999 yang substansinya menyebutkan, bahwa “dalam hal penyelenggaraan negara dijabat oleh anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, maka terhadap pejabat tersebut berlaku ketentuan dalam Undang-undang ini (penulis: Undang-undang No. 28 Tahun 1999)”. Dengan

demikian Undang-undang No. 28 Tahun 1999 mengikat bagi Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam menyelenggarakan fungsi kepolisian, sehingga dalam penyelenggaraan fungsi kepolisian harus bersih dan bebas dari praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme.

Asas-asas yang ada dalam Undang-undang No. 28 Tahun 1999 yang meliputi: asas kepastian hukum; asas tertib penyelenggaraan negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; dan asas akuntabilitas, telah ditetapkan sebagai asas yang harus dipatuhi bagi setiap penyelenggara negara, selain Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*), sebagaimana telah didefinisikan ataupun diartikulasikan oleh beberapa lembaga dunia, beberapa pakar Hukum Administrasi, yurisprudensi AROB maupun yang terkandung dalam pokok-pokok pikiran dibentuknya Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yakni asas legalitas, asas kewajiban, asas partisipasi, asas preventif dan asas subsidiaritas.

Asas-asas yang ada dalam beberapa instrumen hukum di atas, sebagai asas yang melekat dan digunakan sebagai landasan moral maupun hukum tidak tertulis bagi kepolisian dalam penyelenggaraan fungsi kepolisian di Indonesia. Sehingga penyelenggaraan fungsi kepolisian sebagai salah satu fungsi pemerintahan akan mengarah dan tertuju pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang berorientasi pada masyarakat yang dilayani, dimana secara konkrit perlu:

- a. layanan yang lebih baik dari aparat kepolisian;
- b. akuntabilitas kepolisian yang lebih handal; dan
- c. peran yang lebih besar dalam pengambilan keputusan di bidang keamanan.⁸⁵

⁸⁵Robert R. Friedmann, *Community Policing Comperative Perspectives and Prospects*, Disadur Kunarto dan Ardian Syamsuddin, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998, h. xviii

Dikaitkan dengan elemen esensial *good governance* yang diartikulasikan oleh Asean Development Bank, yang meliputi: *accountability*; *participation*; *predictability*; dan *transparency* tersebut, penyelenggaraan fungsi kepolisian hendaknya disesuaikan dengan konsep yang telah didefinisikan dan diartikulasikan oleh beberapa lembaga dunia tersebut, sebagai acuan menuju terpenuhinya tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan fungsi kepolisian yang berorientasi pada standar kepolisian yang baik.

Beranjak dari pembahasan di muka, Kepolisian Negara Republik Indonesia dikaitkan dengan makna, karakteristik dan indikator-indikator *good governance*, maka memiliki keterkaitan yang sangat erat. Karena tugas dan wewenang kepolisian berhadapan langsung dengan masyarakat dalam rangka pemberian perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat serta penegakan hukum. Tugas dan wewenang tersebut apabila kita petakan dan kita telaah secara cermat dan jernih menjadi dua kondisi yang berlawanan dan sulit, disatu sisi tugas dan wewenang kepolisian harus berhadapan dengan masyarakat secara represif dalam rangka penegakan hukum dan disisi lain harus persuasif bahkan permisif dalam memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam dua kondisi ini seorang anggota polisi dituntut untuk menentukan sikap yang tegas dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, tidak tepat atau salah dalam menentukan atau mengambil sikap, maka tidak mustahil akan menjadi cercaan, hujatan dan celaan dari masyarakat.

Oleh karena itu dalam menjalankan tugas dan wewenangnya harus berlandaskan pada etika moral dan hukum, bahkan menjadi komitmen dalam batin dan nurani bagi setiap insan polisi, sehingga penyelenggara fungsi, tugas dan wewenang kepolisian bisa bersih dan baik. Dengan demikian akan terwujud konsep *good police* sebagai prasyarat menuju *good governance*.

3. Standar Kepolisian Yang Baik (*Good Police Standard*).

Beberapa bahasan sebelumnya telah banyak membicarakan tentang tugas dan wewenang Polisi yang dibebankan oleh undang-undang, jika dipahami secara dalam tugas-tugas Polisi sangatlah mulia dan baik, akan tetapi tugas tersebut akan menjadi sebaliknya manakala pelaksanaannya tidak mengindahkan norma-norma yang ada dalam masyarakat, baik norma hukum, kesopanan, sosial dan agama.

Fungsi kepolisian yang menyelenggarakan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat, tertuju pada pemeliharaan dan menjaga tetap berlakunya dan ditaatinya norma-norma yang ada di masyarakat tersebut, sehingga kehidupan dalam masyarakat menjadi aman, tenteram, tertib, damai dan sejahtera. Apabila dicermati, bahwa tugas kepolisian di negara manapun penyelenggaraannya tertuju pada kepentingan negara atau pemerintah dan masyarakat, sehingga negara atau pemerintahlah yang memiliki tanggungjawab atas terjaganya, terbinanya dan terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat.

Tugas-tugas kepolisian dimaksud akan terselenggara dengan baik, apabila dijalankan oleh kepolisian yang berorientasi pada masyarakat yang dilayani, yang meliputi:

- a. Orientasi pada fungsi kepolisian yang ideal, artinya tugas-tugas kepolisian diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat aman dan tertib. Orientasi ini bertitik tolak pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan berpedoman pada asas-asas:
 - 1) *legitimasi*, artinya dalam menjalankan tugas kepolisian mendapatkan kepercayaan dari masyarakat;
 - 2) *accountability*, artinya tugas dan wewenang kepolisian atas keberhasilan maupun kegagalannya dipertanggungjawabkan kepada rakyat, yang berdasarkan Undang-undang No. 28

Tahun 1999, asas akuntabilitas ini dimaknai setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara. Oleh karena fungsi kepolisian adalah bagian dari salah satu fungsi pemerintahan, maka tugas dan wewenang kepolisian yang dilaksanakan sesuai asas akuntabilitas dan harus dipertanggung-jawabkan kepada rakyat.

- 3) di dalam penyelenggaraan kepolisian wajib menjunjung tinggi hak asasi manusia;
 - 4) kekuasaan kepolisian sebagai kekuasaan yang mandiri;
 - 5) menjamin adanya pengawasan dari masyarakat.
- b. Orientasi pada lembaga kepolisian yang berfungsi secara ideal, yakni secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan dibentuknya lembaga kepolisian, yaitu untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman dan pelayanan masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia (pasal 5 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 tentang Polri).

Oleh karena itu tugas kepolisian terutama dalam rangka penegakan hukum harus memperhatikan asas-asas yang melekat dalam fungsi kepolisian, antara lain:

- a. **Asas legalitas;** adalah segala tindakan kepolisian yang dilakukan harus berdasarkan atas hukum atau kuasa undang-undang;
- b. **Asas kewajiban;** yaitu apa yang dilakukan oleh kepolisian karena melekat kewajibannya yang diemban, sehingga dalam menyelenggarakan tugasnya dengan penuh keiklasan, penuh dedikasi tanpa adanya pamrih semata-mata untuk kepentingan tugas;

- c. **Asas partisipasi**; yakni tindakan yang dilakukan kepolisian diusahakan mendapat dukungan atau partisipasi dari masyarakat, karena tugas-tugas yang diemban oleh kepolisian tidak akan dapat terwujud sesuai harapan tanpa adanya dukungan dan partisipasi dari masyarakat, yakni dalam bentuk komitmen masyarakat untuk secara aktif berpartisipasi dalam mewujudkan polisi yang mandiri, professional dan memenuhi harapan masyarakat;
- d. **Asas preventif**; bahwa tindakan kepolisian lebih mengutamakan pencegahan dari pada penindakan; dan
- e. **Asas subsidiaritas**; adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya kepolisian mengadakan bantuan dan hubungan serta kerja sama dengan berbagai pihak baik di dalam negeri maupun di luar negeri yang bersifat fungsional. Asas subsidiaritas ini menurut **Indriyanto Seno Adji** diartikan, bahwa untuk mencapai suatu tujuan diperlukan tindakan lunak guna mengatasi keadaan.⁸⁶

Tuntutan kebutuhan dan lingkungan masyarakat merupakan bagian tak terpisahkan dari *The Global Scheme* dari suatu sistem kemasyarakatan. Tuntutan kebutuhan dan lingkungan tersebut menurut **Romli Atmasasmita** ada beberapa karakteristik masyarakat, yaitu masyarakat dengan karakteristik represif, otonom, dan responsif (ROR).⁸⁷

Di negara manapun di dunia, masyarakatnya menginginkan memiliki kepolisian yang baik, artinya di dalam menyelenggarakan fungsi kepolisian harus sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat, sebagaimana telah disinggung dimuka, sehingga dibutuhkan adanya syarat kepolisian yang ideal. Di dalam membentuk kepolisian yang ideal dan berorientasi pada

⁸⁶ Indriyanto Seno Adji, artikel dengan judul “*Polisi Profesional, “Violence Culture”*” dimuat dalam harian Kompas tanggal 4 Mei 2004 h. 4, bersambung hal 5 kolom 8-9

⁸⁷ Romli Atmasasmita dikutip dari Muladi, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, op.cit, h. 192-193

kebutuhan masyarakat yang dilayani, ada beberapa rumusan dan syarat yang telah disepakati dunia, antara lain:⁸⁸

1. *Well Motivated*; maksudnya untuk mendapatkan mutu polisi yang baik seorang calon kadet polisi harus memiliki motivasi yang baik ketika seorang calon polisi menjatuhkan pilihannya untuk menjadi polisi. Motivasi inilah yang akan ikut memberi warna pemolisian seorang polisi dalam mengembangkan kariernya. *Well motivated* ini dapat dipantau sejak dari awal rekrutmennya.
2. *Well Educated*; untuk mendapatkan calon polisi yang baik harus dididik untuk menjadi polisi yang baik. Hal ini menyangkut system pendidikan, kurikulum dan proses belajar mengajar yang cukup rumit dan kompleks.
3. *Well Trained*; untuk memperoleh polisi yang baik perlu adanya pelatihan yang baik dengan melalui proses managerial yang ketat agar pendidikan dan pelatihan yang sinkron mampu menjawab berbagai tantangan kepolisian aktual dan tantangan di masa depan.
4. *Well Equipment*; hal ini menyangkut masalah peralatan kepolisian yang meliputi sarana dan prasarana serta teknologi kepolisian.
5. *Wellfare*; yakni dibutuhkannya kesejahteraan prajurit Polisi cukup memadai.

Oleh karena kepolisian di Indonesia dihadapkan pada kultur, idiologi bangsa dan karakteristik masyarakat yang juga tidak terlepas dari tiga kelompok karakteristik masyarakat diatas, maka disamping lima rumusan kepolisian ideal yang disepakati dunia tersebut perlu adanya penambahan terutama yang berkaitan dengan pengorganisasian kepolisian dan pengawasan. Hal ini sangat berpengaruh dalam menyelenggarakan tugas dan wewenangnya yang sangat ditentukan oleh eksistensi kepolisian dalam organisasi, sehingga mutu kepolisian yang ideal di Indonesia, meliputi :

⁸⁸ Disitir dari Anton Tabah, *Membangun Polri Yang Kuat*, Mitra Hardhasuma, Jakarta, 2001, h. 5-8

- a. Motivasi dan moralitas yang baik dari calon anggota polisi dan anggota polisi, hal ini ditelusuri sejak rekrutmen calon hingga dinas kepolisian;
- b. Dasar pendidikan umum dan pendidikan kepolisian yang memadai, dasar pendidikan umum yang berorientasi pada relevansi kebutuhan tugas, sedangkan pendidikan kepolisian harus sesuai dengan kurikulum yang berorientasi pada tugas utama kepolisian (*function oriented*) dan tantangan tugas di masa mendatang;
- c. Melakukan pelatihan secara rutin dan berkelanjutan;
- d. Memiliki dan mampu menggunakan peralatan yang memadai sesuai dengan perkembangan teknologi dan masyarakat;
- e. Pemberian kesejahteraan yang cukup berdasarkan kebutuhan normal dalam masyarakat, yang berorientasi pada gradasi golongan kepangkatan dan masa berdinis.
- f. Pengorganisasian yang efektif berorientasi pada tugas dan wewenang dan struktur ketatanegaraan, hal ini untuk mewujudkan kepolisian yang benar-benar mandiri; dan
- g. Adanya pengawasan yang baik dalam sistem organisasi.

Rumusan di atas akan selalu berkembang dan berubah sesuai tuntutan kebutuhan organisasi kepolisian dan masyarakat. Namun paling tidak dapat digunakan sebagai acuan.

Berkaitan dengan penyelenggaraan tugas-tugas kepolisian, disamping mutu kepolisian yang ideal sebagaimana diuraikan di muka, oleh karena baik dan tidaknya polisi dalam arti sebagai fungsi atau tugas maupun lembaga, juga ditentukan oleh sumber daya manusia, sistem organisasi dan sarana - prasarana, maka ke-tiga kebutuhan tersebut harus seimbang (*balance*).

Dengan demikian untuk mewujudkan kepolisian yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat yang dilayani perlu dirinci tiga kebutuhan di atas dengan standar yang baik atau ideal, antara lain:

1. Sumber Daya Manusia.

- a. Setiap anggota kepolisian harus memiliki moral yang baik (bersikap jujur, benar dan adil), bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Memahami dan menjiwai doktrin-doktrin kepolisian;
- c. Memiliki dedikasi, tanggungjawab dan kesadaran akan tugas dan wewenangnya untuk kepentingan masyarakat;
- d. Memiliki pengetahuan dan kemampuan profesional kepolisian;
- e. Bekerja atas dasar kewajiban;
- f. Mengindahkan norma-norma dalam masyarakat (agama, kesopanan, sosial dan hukum);
- g. Bersikap ramah dan sopan tidak otoriter dan kejam;
- h. Patuh dan taat terhadap hukum;
- i. Bersikap impresial dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- j. Kesadaran belajar dan berlatih untuk meningkatkan kemampuan profesionalnya dan menghadapi tantangan kedepan.
- k. Menjunjung tinggi dan menjaga budaya dan moral bangsa serta adat istiadat masyarakat yang ada.

2. Sistem Organisasi.

- a. Organisasi dengan struktur yang efektif dan efisien (miskin struktur kaya fungsi);
- b. Memperbesar dan mengefektifkan sistem pengawasan;
- c. Memperluas peluang belajar dan berlatih bagi anggota;
- d. Efektifitas pemberian reward dan punishment;
- e. Pembagian bidang tugas dan wewenang yang jelas;
- f. Efektifitas kerjasama antar bidang;
- g. Pertanggungjawaban tugas dan wewenang secara berjenjang;
- h. Kesejahteraan personil yang layak dan memadahi.

3. Sarana dan Prasarana.

- a. Jumlah dan efektifitas memadai;
- b. Disesuaikan dengan tuntutan dan perkembangan teknologi;
- c. Dapat difungsikan sesuai kebutuhan;
- d. Pemeliharaan dan perawatan yang cukup.

Rincian idealis kepolisian di atas masih bersifat umum dan tidak akan dibahas secara detail dalam pembahasan ini, mengingat hal tersebut bersangkutan-paut dengan bidang management, baik management organisasi ataupun sumber daya manusia.

Usaha untuk mewujudkan kepolisian yang ideal atau baik dimaksud juga dilakukan oleh beberapa negara, seperti halnya Jepang maupun Amerika Serikat. Di negara Jepang, perilaku polisi harus bersikap ramah dan sopan, harus tanggap terhadap pendapat umum, dikendalikan oleh hak-hak konstitusi, dan bertanggungjawab terhadap komunitas setempat. Lebih jauh lagi polisi Jepang tidak terbatas pada upaya agar hukum dipatuhi, akan tetapi mengupayakan nilai moral masyarakat yang diterima, sehingga tidak hanya pada pelaksanaan hukum saja, namun sebagai guru yang mengajarkan kebajikan-kebajikan hukum dan diberi mandat moral berdasarkan pengakuan tentang betapa pentingnya polisi memberi bentuk pada negara. Yang lebih menarik lagi melaksanakan wajib kunjung ke rakyat dari pintu ke pintu (*door to door*).

Lain halnya di Amerika Serikat dalam memperbaiki polisi selalu didorong oleh kekurangan-kekurangan tertentu dipihak kepolisian, misalnya pelaksanaan tugas yang tidak efisien, khususnya menyangkut hukum kejahatan atau perbuatan yang tidak layak seperti korupsi dan kekejaman. Anggota polisi Amerika telah diberi perintah menurut hukum, dan diperintahkan supaya tidak menyimpang dari hukum. Perubahan kepolisian Amerika Serikat sebagaimana dikemukakan oleh **Samuel Walker**, seorang Guru besar Hukum Pidana Universitas Nebraska Omaha tujuan utamanya

adalah untuk membentuk kepolisian yang profesional. Lebih lanjut dikatakan, bahwa beberapa agenda pembenahan atau perubahan kepolisian di Amerika Serikat, meliputi:

1. Eliminating political influence;
2. Appointing qualified chief executives;
3. Establishing a mission of nonpartisan public service;
4. Raising personnel standards;
5. Introducing principles of scientific management;
6. Emphasizing military - style discipline;
7. Developing specialized units.⁸⁹

Melihat apa yang dikemukakan oleh **Samuel Walker** di atas, bahwa perubahan atau reformasi lembaga kepolisian dari waktu ke-waktu terjadi mengikuti perkembangan masyarakat dan perkembangan tugas sejalan dengan tuntutan masyarakat. Oleh karena itu perubahan Polri secara kelembagaan maupun perilaku anggota Polri sangat diperlukan sejalan dengan perubahan paradigma kepolisian sipil atau non-militer, untuk menjadi kepolisian yang mandiri, proporsional dan profesional.

Dari konsep kepolisian yang baik (*good police*) di atas, akan dilihat dari penampilan kerja kepolisian yang dinilai berdasarkan tiga kriteria, yakni efektifitas, efisiensi dan kejujuran. Efektifitas dinilai dari segi tujuan polisi dibentuk atau didirikan, yakni pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum atau ketenteraman umum; efisiensi terkait dengan pembiayaan yang diukur dari pembiayaan terhadap tugas yang dilakukan dengan hasil yang dicapai; dan kejujuran berada ditengah-tengah antara kedua katagori tersebut yang dinilai dari apakah polisi melakukan masyarakat sepantasnya secara hukum dan moral tanpa memperhatikan keefektifan dalam mencegah kejahatan atau efisiensi dalam mengurangi biaya.

⁸⁹ Samuel Walker, *The Police in America an Introduction*, McGraw-Hill, Inc, New York, 1992, p.13

Dengan demikian penampilan kepolisian kreterianya diukur oleh masyarakat dengan keefektifan berhubungan dengan pelaksanaan tugas yang benar; efisiensi berhubungan dengan melakukan hal yang benar; dan kejujuran berhubungan dengan memperlakukan masyarakat dengan benar.⁹⁰ Selain itu kepolisian yang baik harus mampu menunjukkan gaya penampilan dalam melaksanakan tugasnya, yang meliputi:

- a. gaya penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dengan menindak kejahatan yang dianggap berbahaya (*watchman style*);
- b. gaya yang mengutamakan dipatuhinya hukum pidana secara ketat, meskipun pada akhirnya sangat lamban dalam pengungkapan kejahatan (*legalistic style*);
- c. gaya polisi yang lebih mementingkan masyarakat katimbang penegakan hukum yang kaku dan pemberantasan kejahatan yang banyak membuang energi (*service style*).

Ke-tiga gaya tersebut secara terpadu dalam satu penampilan yang kompak oleh polisi, sehingga menjadi suatu penampilan yang idial dan menjadi dambaan masyarakat, yakni simpatik, penegak hukum yang tegas tetapi luwes dan pemburu kejahatan yang tangguh, sebagai manifestasi layanan polisi baik diminta maupun tidak.⁹¹

Penjabaran penyelenggaraan tugas dan wewenang yang baik tersebut meliputi, antara lain:

1. Bidang Penegakan Hukum.

Di dalam penegakan hukum, Kepolisian Negara Republik Indonesia melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap perkara pidana, berpegang pada etika profesi kepolisian (Kode Etik Profesi Kepolisian), bertindak berdasarkan norma hukum dan mengindahkan norma-norma yang lain, yakni norma agama, kesopanan, dan

⁹⁰ David H. Bayley, *Police For The Future*, op.cit, h. 129-130

⁹¹ Anton Tabah, *ibid*.

kesusilaan serta menjunjung tinggi hak asasi manusia. Berpedoman pada asas legalitas (*legaliteitsleer*), artinya untuk sahnya segala tindakan kepolisian (*rechmatig*) harus memenuhi syarat:

- a) tidak bertentangan dengan peraturan undang-undang;
- b) tindakan dilakukan untuk memelihara ketertiban, ketenteraman dan keamanan umum;
- c) tindakan dilakukan untuk melindungi hak-hak seseorang;
- d) bersikap adil tidak memihak, jujur dan obyektif serta memiliki kemampuan *legal reasoning* yang tinggi.
- e) harus berpegang pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

2. Bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban.

Polisi harus bertindak secara pro-aktif berpegang pada asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian, yakni memelihara keamanan dan ketertiban, mengembangkan asas partisipasi dan subsidiaritas, dalam arti menumbuhkan kepercayaan dan partisipasi masyarakat untuk mendukung dan berpartisipasi dalam tugas-tugas kepolisian, serta mampu menilai asas kepentingan umum (*principle of publik service*) secara obyektif. Di dalam pelaksanaannya mampu mentransformasikan dari pola tradisional menjadi kepolisian modern.

3. Bidang pengayoman.

Perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan partisipasi masyarakat bahwa Polri berasal dari rakyat untuk rakyat, dalam tindakannya bersikap jujur, adil, mengutamakan kesamaan hak dalam mendapatkan pengayoman, perlindungan dan pelayanan dengan tidak diskriminasi. Bertindak bijak (*sapiently*),

terbuka (*transparan*) dengan pendekatan persuasif tidak terkesan angkuh dan arogan sebagai birokrat.

4. Mampu mengembangkan diri sebagai kepolisian modern.

Dalam kedudukan tersebut, lembaga kepolisian harus berorientasi pada penataan administrasi kepolisian yang modern pula dan dalam menjalankan tugas wewenangnya harus secara profesional dan proporsional, artinya dilaksanakan secara hati-hati, cermat, teliti sesuai dengan bidang keahliannya dan tidak mencampuradukkan kewenangannya sebagai kepolisian negara.

5. Memiliki organisasi yang utuh.

Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah suatu kesatuan yang utuh sebagai kepolisian nasional yang secara organisatoris diatur atau disusun secara berjenjang dari tingkat pusat (Mabes) sampai tingkat daerah (Polda) dan wilayah (Polwil) bahkan Resort (Polres) sampai dengan Sektor (Polsek), kesemuanya menjalankan fungsi administrasi kepolisian yang harus berpegang pada asas kesamaan dalam mengambil keputusan. Tanggungjawab keputusan administrasi menjadi tanggungjawab pada kesatuan yang mengeluarkan dan berjenjang secara *bottom up* (dari bawah keatas).

Daftar Bacaan

- Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Tentang Studi Hukum dan Masyarakat*, Media Sarana Press, Jakarta, 1986.
- , *Beberapa Aspek Pembangunan Hukum Nasional*, Aditya Bhakti, Bandung, 1995.
- Anton Tabah, *Patroli Polisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.
- , *Membangun Polri Yang Kuat (Belajar Dari Macan-Macan Asia)*, Mitra Hardhasuma, Jakarta, 2001.
- , *Menatap Dengan Mata Hati Polisi Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991.
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Cet. Ke dua, Yogyakarta, 2003.
- Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1990.
- David H. Bayley, *Police For The Future*, Oxford Univercity Press Inc, New York, 1994.
- , *Police For The Future* disadur oleh Koenarto dan Ny. Nur Khobibah M. Arief Demyanti, *Polisi Masa Depan*, Cipta Mangunggal, Jakarta, 1998.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka, Airlangga University Press, Surabaya, 1997.
- , *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962.
- I Made Widnyana, *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*, Erasco, Bandung, 1997.
- Moch Mahfud MD, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1988.
- Momo Kelana, *Hukum Kepolisian*, PTIK, Cet. Ke-empat, Jakarta, 1984.
- Nurfaizi, *Megatrend Kriminalitas*, Jakarta Citra, Jakarta, 1998.
- Philipus M. Hadjon dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 2002.

- , *Workshop And Seminar On Good Governance*, Utrecht University-Airlangga University, Surabaya, 2001.
- , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1997.
- , *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD'45 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, Bina Ilmu, Surabaya, 1992.
- Robert R. Friedmann, *Community Policing Comperative Perspective And Prospects*, di terjemahkan Kunarto dan Ardian Syamsudin, Cipta Manunggal, Jakarta, 1998.
- Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2001.
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- , Ringkasan Disertasi dengan judul *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih*, Universitas Pajajaran, Bandung, 2001.
- dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII, Press, Yogyakarta, 2001.
- S.F. Marbun dan Moch Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Sadu Wasistiono, *Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Set.ke-tiga, Bandung, 2003.
- , *Kapita Selektta Managemen Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Cet.ke-4, Bandung, 2003.

Samuel Walker, *The Police In America an Introduction*, McGraw-Hill, Inc, Second Edition, New York, 1992.

Soewoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

-----, *Refleksi Hukum Terhadap Keputusan Sidang MPR 1999 dan Sidang Tahunan MPR 2000*, Jurnal Analisis CSIS Tahun XXX/2001 No.1

Suyamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Cet. Ke-2, Jakarta, 1994.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara Dan Politik*, Eresco Jakarta Cet. Ke-2, Bandung, 1981.