

BAB VI

MODEL KEBIJAKAN YANG DAPAT MEMINIMALISASI INDIKASI PENYALAH-GUNAAN DISKRESI OLEH APARAT KEPOLISIAN

Regulasi lembaga serta wewenang dalam menangani bidang penegakan hukum, seperti Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dan Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) yang ada selama ini, menurut penulis, memiliki kelemahan-kelemahan sehingga memungkinkan terjadi indikasi penyalah-gunaan diskresi oleh aparat kepolisian dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dengan berlindung di bawah kekuasaan diskresi yang dimiliki lembaga kepolisian negara Republik Indonesia.

6.1. Kelemahan Kebijakan dan Regulasi yang Ada Selama ini

a. Kelemahan Kebijakan dan Regulasi Kepolisian Republik Indonesia (Polri)

1) Kelemahan Polri sebagai Penyidik Tunggal

Kelemahan-kelemahan atau kekurangan-kekurangan dalam upaya penegakan hukum dalam masyarakat masih ada yang dilakukan, baik secara sengaja seperti karena hubungan akrab (kekeluargaan, semenda, kenalan/sahabat), atau karena suap, janji dan bujukan, maupun secara tidak sengaja seperti karena kelemahan dalam hal teknis dan taktis pengusutan kasus kriminal oleh aparat penegak hukum. Hal ini ternyata hanya dilakukan oleh segelintir oknum, terutama oknum yang karena keadaan tertentu, misalnya jauh dari pengawasan atasan seperti atasan tidak ada di tempat, aparat tertentu yang bertugas di daerah-daerah terpencil, atau sebab lain. Khusus dalam soal suap, janji dan bujukan sehingga petugas sengaja mengulur-ulur waktu, mengaburkan atau menghilangkan kasus, menurut penulis, masyarakat turut

commit to user

mempunyai andil di dalamnya. Pendapat penulis ini diilhami buah pikiran seorang penulis dalam Suara Pembaruan yang mengatakan bahwa calo tanah muncul karena ulah masyarakat sendiri. Hal ini dapat dimengerti jika dikatakan bahwa dalam soal suap pun, sama halnya dengan calo tanah yang menonjolkan atau mengutamakan keuntungan pribadi, masyarakat turut mempunyai andil, karena kalau tidak ada masyarakat yang memberi, tentu tidak ada juga aparat penegak hukum yang menerima suap.

Uraian sebelumnya telah mengemukakan bahwa penyidik mempunyai wewenang menghentikan penyidikan (Pasal 7 Ayat 1 huruf i KUHP) dan dapat menyisihkan perkara-perkara yang ringan (Penjelasan Umum Alinea ke-9 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002). Praktik dan wewenang ini masih berbeda (beraneka ragam) di tiap daerah hukum atau menurut waktu terjadinya kasus pidana; yakni tidak sama antara daerah yang satu dengan daerah yang lain serta tidak sama pula antara satu waktu dan waktu yang lain. Ada pula kecenderungan menyisihkan bukan hanya tindak pidana ringan seperti yang ditentukan Pasal 205 KUHP tetapi juga tindak pidana tidak ringan (tindak pidana berat). Demikian pula halnya dengan upaya damai, tidak sama penerapannya di tempat dan waktu yang berbeda, walaupun unsur-unsur tindak pidananya sama.

Apakah yang menyebabkan terjadi perbedaan praktik tersebut dan dapatkah hal ini diterima? Apakah perbedaan praktik tidak tergolong sebagai suatu penyimpangan dari ketentuan peraturan perundang-undangan pidana yang berlaku? Pertanyaan-pertanyaan ini dapat dijawab dengan mengemukakan beberapa ajaran atau teori yang berkaitan dengan tugas, kewajiban, wewenang serta asas-asas serta beberapa hal di sekitar praktik pelaksanaan tugas kepolisian sehari-hari.

2) Tugas, Kewajiban dan Wewenang POLRI Sangat Luas

a) Tugas POLRI

Menurut Siswanto Sunarso, tugas polisi secara substantif hanya mengurus masalah keamanan dengan tugas penolakan bahaya (*gefahren abwehr*).³⁹⁶ Tugas-tugas kepolisian lainnya kemudian bertambah dan berkembang seiring dinamika bidang kepolisian itu sendiri. Hampir sama dengan itu, Prakoso mengatakan bahwa tugas POLRI adalah mewujudkan keamanan dan ketertiban masyarakat. Apa yang dikatakan Prakoso adalah sesuai jika dikaitkan dengan bunyi empat pasal peraturan perundang-undangan yang mengatur tugas POLRI yakni Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Pasal 2 Ayat 1 huruf a bahwa, dalam melaksanakan ketentuan Pasal 1 maka Kepolisian Negara mempunyai tugas: “memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum,” yang mempunyai pengertian sama dengan “memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.”

b) Kewajiban POLRI

Tugas POLRI untuk membina keamanan dan ketertiban masyarakat akan dilakukan dengan segala daya-upaya, dan kegiatan. Akan tetapi, sering kali tindakan petugas POLRI dalam upaya, pekerjaan dan kegiatannya, tidak didasarkan kepada ketentuan perundang-undangan yang berlaku sehingga tampak seakan-akan petugas POLRI bertindak sewenang-wenang. Menurut Prakoso, oleh karena POLRI mempunyai kewajiban mewujudkan situasi aman dan tertib dalam masyarakat, tindakan yang demikian oleh petugas POLRI dalam praktik Kepolisian dapat dibenarkan; tindakan mana baik tindakan preventif yang ditujukan untuk tidak

³⁹⁶ Siswanto Sunarso, *Pengantar Ilmu Kepolisian*, Pustaka Perdamaian Nusantara, Jakarta, 2015, hlm. 123.

mengajukan ke pengadilan. Jadi, dalam melaksanakan pekerjaan dan kegiatan POLRI dalam rangka pembinaan ketertiban dan keamanan masyarakat, tidak selalu didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, khusus di bidang preventif, namun dijumpai juga di bidang represif yakni untuk meniadakan atau menghentikan suatu tindakan pidana yang terjadi.³⁹⁷

c) Wewenang POLRI

Prakoso mengemukakan tiga asas yang mendasari POLRI dalam menggunakan wewenangnya: (a) asas legalitas, (b) asas *opportunitas* dan (c), asas *plichtmatigheid*. Hal yang sama dikemukakan pula oleh Siswanto Sunarso.³⁹⁸ Setiap asas dapat secara ringkas sebagai berikut:

(1) Asas Legalitas

Legal berarti sah menurut undang-undang. Asas legalitas menghentikan setiap tindakan polisi harus didasarkan kepada peraturan perundang-undangan adalah tindakan yang melawan hukum (*onrechtmatig*). Setiap tindakan harus dinyatakan dengan jelas, tegas, harafiah dicantumkan dalam peraturan perundang-undangan. Tindakan yang tidak jelas, tindakan tegas dan tidak tercantum secara harafiah adalah tindakan sah serta setiap tindakan yang diharuskan dalam peraturan perundang-undangan tidak boleh diabaikan.

(2) Asas Oportunitas

Oportunitas berarti waktu yang tepat atau kesempatan yang baik untuk berbuat

³⁹⁷ Djoko Prakoso, *ibid.*, hlm. 140.

³⁹⁸ Siswanto Sunarso, *loc.cit.*

sesuatu. Menurut Subekti dan Tjitrosoedibio, “*opportuniteist principe*” atau prinsip oportunitas ialah suatu prinsip yang mengizinkan penuntut umum untuk tidak melakukan tuntutan terhadap seorang tersangka pun dalam hal akan dapat dibuktikan seandainya tersangka benar telah melakukan suatu tindak pidana. Dikatakan bahwa penuntut umum berhak men-“dep” ialah mendeponir suatu perkara apabila kepentingan umum, menurut pendapatnya menghendaki pendeponiran itu (Soebekti dan Tjitrosoedibio dalam Prakoso).³⁹⁹

Mengenai asas oportunitas terdapat beberapa pendapat yang berbeda. Setelah mempelajari pendapat beberapa sarjana/ahli, Djoko Prakoso lalu menyimpulkan ada tiga pendapat tentang penerapan asas oportunitas dalam pelaksanaan tugas kepolisian:

- (a) Pendapat yang mengatakan bahwa dalam pelaksanaan tugas POLRI tidak mengenal asas oportunitas (seperti dikemukakan oleh Momo Kelana).
- (b) Pendapat yang mengatakan bahwa asas oportunitas sama pengertiannya dengan asas *plichtmatigheid* (seperti dikemukakan R. Soesilo dan R. Seno Soehardjo).
- (c) Pendapat yang mengatakan bahwa asas oportunitas berarti penyimpangan dari peraturan perundang-undangan demi kepentingan umum (seperti dikemukakan Soeparno, Soebroto, Brotodiredjo dan M. Karjadi).⁴⁰⁰

Prakoso menyatakan bahwa dari pendapat-pendapat di atas, pendapat ketigalah yang paling tepat yaitu setiap tindakan POLRI berlaku asas oportunitas yang memungkinkan penyimpangan dari ketentuan dalam undang-undang, tindakan mana dihubungkan dengan hakekat tugas POLRI dalam membina keamanan dan ketertiban

³⁹⁹ Djoko Prakoso, *ibid.*, hlm. 146.

⁴⁰⁰ Djoko Prakoso, *ibid.*

masyarakat serta hakekat dari tujuan pembentukan hukum (undang-undang). Baik hakekat tugas POLRI maupun hakekat pembentukan hukum adalah untuk membina serta memelihara ketertiban dan keamanan dalam masyarakat. POLRI bukan semata-mata hanya sebagai alat Negara penegak hukum saja, tetapi juga diutamakan ialah terciptanya suasana tertib dan aman dalam masyarakat. Polisi dapat saja menyampingkan perkara-perkara yang ringan demi ketertiban dan keamanan umum. Demikian pula pembentukan hukum bertujuan mengatur ketertiban dan mencegah gangguan keamanan. Lebih baik tidak melakukan tindakan represif yustisiil daripada melakukannya asalkan tercipta suasana tertib dan aman. Penyelesaian perkara di luar pengadilan dimungkinkan untuk perkara-perkara yang ringan sepanjang dimaksudkan untuk tercipta ketertiban dan keamanan umum.

Polisi harus mampu memperhitungkan segala akibat yang dapat timbul dari tindakan penyampingan perkara itu: Apakah akan mewujudkan ketertiban dan keamanan dalam masyarakat? Apakah nantinya penyampingan perkara tidak akan dianggap sebagai “angin segar” yakni akan memperkuat niat pelaku untuk suatu saat nanti melakukan kembali tindak pidana (residiv) dengan kuantitas dan kualitas yang lebih tinggi?

Penyampingan atau penyisihan perkara oleh penyidik merupakan wujud konkrit dari asas oportunitas.⁴⁰¹

(3) Asas *Plichtmatigheid* (Asas Kewajiban)

Asas *plichtmatigheid* ialah asas memberikan keabsahan bagi tindakan POLRI yang bersumber kepada kekuasaan atau kewenangan umum. Kewajiban untuk

⁴⁰¹ Djoko Prakoso, *ibid.* *commit to user*

memelihara ketertiban dan keamanan hukum memungkinkan tindakan berdasarkan asas kewajiban, apabila tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, polisi dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri asalkan untuk memelihara ketertiban dan keamanan umum.

Asas *plichtmatigheid* merupakan kebalikan dari asas oportunitas. Asas oportunitas memberi wewenang untuk tidak bertindak terhadap perkara-perkara tertentu demi keentingan umum walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mewajibkan untuk bertindak. Sedangkan asas *plichtmatigheid* memungkinkan untuk dapat bertindak terhadap perbuatan-perbuatan yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Persamaan keduanya ialah tindakan POLRI harus merupakan tindakan yang bersifat preventif dan atau represif non yustisiil.⁴⁰²

(4) “Diskresi” Kepolisian sebagai Wujud Konkrit dari Asas *Plichtmatigheid*

POLRI dalam melaksanakan tugasnya, bukan hanya menegakkan norma hukum melainkan juga norma-norma sosial lainnya yakni norma agama, norma kesopanan dan norma kesusilaan dalam masyarakat. Dengan demikian, maka tugas POLRI menjadi begitu luas dan kompleks. Pelaksanaan tugas Polri ini bertujuan untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat.

Pengembangan tugas Polri tidak hanya bertindak menurut peraturan perundang-undangan melainkan dapat pula melakukan tindakan-tindakan di luar ketentuan peraturan perundang-undangan, tindakan mana disebut “melaksanakan diskresi-diskresi.”

⁴⁰² Djoko Prakoso, 1987. *commit to user*

Apakah yang dimaksud dengan “diskresi?” Ada beberapa pengertian diskresi sebagai berikut. Kata “diskresi” berasal dari bahasa Inggris: (*discretion*) yang menurut Alvina Treut Burrows didefinisikan sebagai: “*ability to choose wisely or to judge on self*” atau “kemampuan untuk memilih secara bijaksana atau mempertimbangkan bagi diri-sendiri.”⁴⁰³ Thomas J. Aaron mengartikan diskresi sebagai: *a power or authority conferred by law to act on the of morals than law* atau suatu kekuasaan atau kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau atas kuasa undang-undang untuk bertindak berdasar pertimbangan atau keyakinan sendiri, tindakan mana lebih bersifat moral dari pada bersifat hukum.”⁴⁰⁴ Prakoso memberi definisi diskresi sebagai “tindakan yang tidak terikat oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan, tindakan mana menurut penilaian pribadi harus dilakukan guna memenuhi kewajiban yang dibebankan.”⁴⁰⁵ Selanjutnya, penggunaan diskresi di sini selalu berhubungan dengan tugas-tugas kepolisian atau dikaitkan dengan diskresi yang diterapkan oleh anggota kepolisian.

Bagian pendahuluan disertasi ini telah mengemukakan bahwa sifat masyarakat yang dinamis mengakibatkan hukum selalu tertinggal di belakang perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, diskresi akan selalu diperlukan dan tidak dapat dihindari penggunaannya dalam penyelenggaraan negara, termasuk dalam bidang penegakan hukum. Menurut Widodo Tresno Novianto, diskresi bukan hanya pilihan bagi polisi, akan tetapi merupakan bagian penting dan tidak dapat dihindari dalam pekerjaannya. Diskresi bukan saja melindungi petugas dan meringankan beban

⁴⁰³ Burrows dalam Prakoso, *ibid.*, hlm. 180.

⁴⁰⁴ Aaron dalam Prakoso, *ibid.*, hlm.180-181.

⁴⁰⁵ Prakoso, *ibid.*, hlm. 167.

pekerjaannya, akan tetapi juga memelihara keamanan dan ketertiban umum.⁴⁰⁶

Kehadiran diskresi amat penting dalam pelaksanaan penegakan hukum. Soekanto mengemukakan empat alasan mengapa diskresi sangat dibutuhkan:

- 1) Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya sehingga dapat mengatur semua perilaku semua manusia.
- 2) Ada kelambatan-kelambatan untuk menyelesaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan dalam masyarakat sehingga menimbulkan ketidak-pastian.
- 3) Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.
- 4) Adanya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus.⁴⁰⁷

Kebutuhan akan kebijaksanaan diskresi dalam penegakan hukum, Prakoso memberi komentar bahwa tindakan berdasarkan azas kewajiban yang dihubungkan dengan tujuan dari tugas POLRI, harus diketahui kebutuhannya. Tindakan POLRI yang didasarkan kepada azas kewajiban diperlukan berhubung ruang lingkup tugas POLRI yang harus menyelenggarakan keamanan dan ketertiban masyarakat menimbulkan kasus-kasus baru yang memerlukan penanganan secara khusus. Dengan demikian, tindakan yang dilakukan tidak lagi hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan tetapi yang diutamakan adalah bahwa tindakan itu mencapai tujuannya yaitu terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat sehingga ketiadaan tindakan polisi justru akan menimbulkan gangguan terhadap pemeliharaan Kamtibmas.

⁴⁰⁶ Widodo Tresno Novianto, "Diskresi dalam Tugas dan Wewenang Kepolisian," Bahan Kuliah untuk Pendidikan Kepolisian, Tidak Dipublikasikan, Surakarta, Di-print out Tanggal 27 Juli 2017.

⁴⁰⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1986.

Oleh karena hakekat polisi adalah hati nurani masyarakat yang mempunyai kewajiban memelihara ketertiban dan keamanan umum (menciptakan keadaan tertib, aman, sejahtera dan bahagia dalam kehidupan bersama), sedangkan tindakan Polri yang didasarkan kepada azas juga mengutamakan pencapaian pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat maka dengan demikian tindakan Polri tersebut di atas sesuai dengan hakikat polisi yang harus menerima penggunaan azas kewajiban oleh Polri.⁴⁰⁸

Beliau memberikan contoh penggunaan diskresi:

- 1) Pihak kepolisian mengadakan razia di Pasar Blok M, Pasar Kebayoran Baru yang dekat lokasinya dengan beberapa gedung SMA.
- 2) Para Petugas Polisi Pos Planet menahan beberapa anak kecil yang bermain layang-layang di jalan raya sekitar daerah tersebut. Kejadian penahanan sempat mengagetkan orang-orang yang berada di sekitar tempat tersebut karena anak-anak itu menangis meraung-raung ketika polisi membawa mereka ke pos polisi. Semula polisi telah memberi peringatan kepada anak-anak itu, akan tetapi karena mereka tetap “membandel” akhirnya mereka diseret untuk ditahan sehingga orang tua atau wali mereka datang mengambilnya.

Penertiban anak-anak sekolah di pasar-pasar memang sangat perlu. Bukan saja tidak pantas dilihat mata ada para pelajar yang berkeliaran di pasar, tetapi juga dapat menimbulkan hal yang negatif. Hal keliaran itu menimbulkan pertanyaan: Apa saja yang diperbuat pelajar ini? Lagi pula, ini menunjukkan betapa lemah disiplin sekolah di mana tempat anak menuntut ilmu serta kurang pengawasan dari pihak sekolah terhadap anak. Perkeliaran pelajar ini, jika dibiarkan, kelak dapat menjerumuskan

anak kepada hal-hal yang negatif. Para pelajar tidak ditahan, hanya diberi peringatan belaka. Identitas dicatat lalu dilaporkan ke sekolah masing-masing dari pelajar yang terkena razia itu. Razia penting dan bermanfaat untuk meningkatkan disiplin anak dan pula demi kebaikan anak itu sendiri di masa depan. Demikian pula dengan penahanan anak-anak yang bermain layang-layang di jalan raya. Ini penting demi keselamatan anak itu sendiri, keselamatan orang lain serta keselamatan kendaraan yang menggunakan jalan raya. Sikap membiarkan anak-anak ini tidak ditahan dapat mengakibatkan kecelakaan lalulintas (tabrakan dan sebagainya) yang bukan saja akan membahayakan diri anak-anak tersebut, tetapi juga dapat membahayakan orang lain atau kendaraan yang menggunakan jalan raya.

Tindakan polisi dalam hal seperti itu tidak dapat dipersalahkan, malah petugas polisi dapat dipersalahkan apabila tidak bertindak merazia pelajar serta menangkap dan menahan anak-anak yang bermain layang-layang di jalan raya. Oleh karena tidak bertindak berarti polisi tidak mengambil upaya preventif dalam rangka kewajiban membina keamanan dan ketertiban dalam masyarakat.

Menurut Prakoso, dalam masyarakat Indonesia yang heterogen dan sedang mengalami perubahan sosial yang cepat, masing-masing kelompok anggota masyarakat akan mempunyai pandangan yang berbeda terhadap suatu masalah yang terjadi. Secara otomatis, pandangan mereka pun akan berbeda pula terhadap tindakan polisi dalam rangka menangani suatu peristiwa yang terjadi yang menyangkut masalah penegakan hukum serta ketertiban dan keamanan masyarakat. Pandangan masyarakat terhadap tindakan POLRI dalam menangani suatu peristiwa tergantung pada: (1) tempat dan (2) waktu terjadi pengambilan tindakan. Tempat (suku bangsa, adat-istiadat, sosial budaya) yang satu mungkin berbeda pandangan terhadap

tindakan polisi dari tempat lainnya; demikian pula saat (lampau atau sekarang) mungkin akan berbeda dengan pandangan terhadap tindakan pada saat lainnya.

Dengan demikian, faktor tempat dan waktu turut diperhatikan oleh POLRI dalam mengambil tindakan-tindakan diskresi.

Sekali lagi, fokus dasar tindakan diskresi POLRI adalah ketertiban dan keamanan dalam masyarakat. Penentuan tindakan diskresi oleh aparat kepolisian perlu dilakukan dengan ekstra hati-hati, polisi harus dapat memperhitungkan segala konsekuensi⁴⁰⁹ dari tindakan diskresi yang diambil, apakah akan mewujudkan ketertiban dan keamanan masyarakat?

3) Jumlah Personil POLRI Sangat Kurang

Menurut seorang Polisi Senior (Pejabat KASAT SERSE) jumlah polisi harus sebanding dengan jumlah warga masyarakat yang diawasinya. Perbandingan yang ideal ialah 1:1.000 yakni seorang polisi yang mengawasi 1.000 orang warga masyarakat. Namun, dalam kenyataan, harapan ini masih jauh. Contoh di POLRESTA Kupang: 1:7.000 yaitu seorang polisi mengawasi 7.000 orang. Perbandingan yang jauh dari harapan ini membawa dampak pengawasan, terutama pengawasan preventif, menjadi sangat tidak efektif/tidak efisien.

Kelihatannya anggota polisi cukup memadai. Padahal, sebenarnya tidak demikian. Jumlah anggota polisi yang ada, masing-masing telah dibagi dalam unit-unit serta tugas kerja masing masing unit yang berbeda-beda. Ada unit yang mengerjakan administrasi, ada unit yang mengurus kepangkatan anggota POLRI, unit penyelidikan, unit penyidikan, unit lalulintas dan sebagainya. Polisi yang

⁴⁰⁹ Djoko Prakoso, 1987, hlm.168-69. *commit to user*

berhubungan langsung dengan masyarakat adalah unit penyelidikan dan unit penyidikan. Jadi, tidak semua atau hanya sedikit anggota polisi berhubungan langsung dengan masyarakat. Contoh di POLRESTA Kupang: Jumlah anggota unit penyelidikan dan unit penyidikan sangat jauh dari cukup. Hal ini sangat menghambat kelancaran pelaksanaan tugas pembinaan keamanan dan ketertiban masyarakat.

4) Fasilitas yang Dimiliki POLRI Sangat Terbatas

Selain jumlah personil, keberhasilan POLRI dalam melaksanakan tugasnya ditentukan pula oleh fasilitas atau sarana yang dimiliki. Kekurangan fasilitas, baik kualitas maupun kuantitas, seperti *walki-talki*, kendaraan dan sebagainya mengakibatkan kelambatan-kelambatan dalam menangani suatu kasus. Padahal, dalam menangani kasus, polisi harus cepat dan tepat waktu. Terlambat sedikit saja, misalnya beberapa detik saja, dapat dimanfaatkan pelaku kejahatan untuk meloloskan diri, menyembunyikan alat bukti, atau “menyelamatkan” hasil kejahatannya: karena penjahat pun menganut prinsip cepat dan tepat dalam melakukan suatu tindak pidana. Terlambat beberapa detik saja pun dapat mengakibatkan kegagalan fatal seperti akan tertangkap tangan dan sebagainya.

Sarana sangat bermanfaat dan merupakan kebutuhan yang vital bagi POLRI dalam melaksanakan tugasnya, terutama untuk unit penyelidikan dan unit penyidikan yang merupakan ujung-tombak keberhasilan POLRI dalam menangani kasus-kasus kejahatan.

5) Kelemahan Polisi sebagai Penyidik Tunggal

Disinyalir oleh seorang Jaksa Senior bahwa kalau tetap mempertahankan hanya PORLI sebagai penyelidik tunggal atau satu-satunya penyidik, di samping Penyidik Pegawai Negeri Sipil Tertentu, sebagaimana diatur KUHAP, akan memberi peluang atau “dimanfaatkan” oleh segelintir anggota PORLI untuk sengaja mengaburkan atau menghilangkan kasus karena motif-motif atau sebab-sebab tertentu. Menurut Jaksa Senior tersebut, prosentase jumlah kasus yang “hilang” pada masa HIR tidak sebanyak setelah berlakunya KUHAP. Hal ini disebabkan, pada masa HIR pihak kejaksaan berwenang memantau ataupun mengambil-alih pengusutan suatu kasus pidana yang “terlalu lama ditangani” pihak kepolisian. Kasus-kasus yang karena motif tertentu sehingga “mengulur-ulur” penanganannya oleh pihak kepolisian, dapat diambil-alih ditangani pihak kejaksaan. Kelemahan KUHAP yang memberi wewenang pada POLRI sebagai satu-satunya penyidik adalah: apabila penyidik (POLRI) tidak mengusut sampai tuntas suatu kasus pidana karena motif tertentu maka kasus itu akan hilang/tidak sampai pengadilan. Hal ini disebabkan tidak ada pihak (instansi) lain yang bekerja sebagai patner untuk saling mengawasi penanganan suatu kasus pidana. Kasus penyidik (POLRI) karena unsur sengaja sekali pun untuk tidak mengusut tindak pidana, maka pihak kejaksaan maupun pengadilan tidak dapat berbuat apa-apa.

b. Kelemahan Kebijakan dan Regulasi Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas)

Keberadaan Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) sebagai lembaga baru pada institusi Kepolisian Republik Indonesia (Polri) telah diatur dalam Bab VI, Pasal 37-40, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik

Indonesia. Sayangnya, pembentukan Kopolnas baru dilakukan pada tahun 2006 dengan mengangkat para anggotanya dari pelbagai unsur, yakni unsur pemerintah, pakar kepolisian dan tokoh masyarakat. Meski sebenarnya terlambat, pada saat itu, masyarakat berharap pembentukan Kopolnas dapat memberikan angin segar bagi perbaikan institusi kepolisian di Indonesia. Mengingat hingga saat itu, keberadaan polisi masih belum mendapatkan tempat yang layak di hati masyarakat. Terbukti dari adanya sebagian masyarakat yang ‘memandang sebelah mata’ kepada polisi, meski sebenarnya mereka juga membutuhkan polisi.

Komisi Kepolisian Nasional atau disingkat KOMPOLNAS adalah sebuah lembaga kepolisian nasional di Indonesia yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab pada Presiden Republik Indonesia. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Perpres Nomor 17 Tahun 2011 yang dikeluarkan Presiden ke-6, Susilo Bambang Yudhoyono. Lembaga ini bertugas untuk membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Kopolnas sebagai lembaga negara, mendapatkan pembiayaan kegiatan operasionalnya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).⁴¹⁰

1) Kedudukan, Tugas dan Wewenang Kopolnas⁴¹¹

a) Kedudukan dan Tanggung Jawab Kopolnas

Kopolnas adalah lembaga kepolisian nasional yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

⁴¹⁰ Sumber: https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Kepolisian_Nasional#cite_note-komp-1, diakses pada hari, pukul

⁴¹¹ *Ibid.*

b) Tugas Kopolnas

- (1) Membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- (2) Memberikan pertimbangan Kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

c) Wewenang Kopolnas

- (1) Mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Polri, pengembangan sumber daya manusia Polri, dan pengembangan sarana dan prasarana Polri.
- (2) Memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang professional dan mandiri.
- (3) Menerima saran dan keluhan masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikan kepada Presiden.

Pengertian keluhan di sini adalah pengaduan masyarakat yang menyangkut penyalahgunaan wewenang, dugaan korupsi, pelayanan yang buruk, perlakuan diskriminasi, dan penggunaan diskresi yang keliru.

Ismantoro Dwi Yuwono memberikan komentar bahwa kehadiran Kopolnas diharapkan dapat mengubah wajah kepolisian Indonesia, yakni Kopolnas dapat menaikkan citra polisi yang masih jelek (*bad police*) menjadi polisi baik (*good police*). Kopolnas diharapkan ikut mengawasi kinerja Polri agar berubah menjadi baik atau memperbaiki sesuatu yang sudah ada dan menindak segala bentuk

pelanggaran yang dilakukan oleh oknum anggota Polri.⁴¹²

Menurut penulis, tujuan positif pembentukan Kopolnas patut disambut hangat karena pembentukan itu sendiri ditujukan untuk menjawab kebutuhan perkembangan penegakan hukum di Indonesia yang makin sembrawat saat ini. Banyak penyimpangan dan pelanggaran pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian yang dilakukan anggota-anggota polisi sehari-hari dalam masyarakat. Namun, terhadap penyimpangan dan pelanggaran tersebut tidak ada pihak lain, baik lembaga resmi maupun tidak resmi, yang bisa mengajukan keberatan, apalagi memperbaikinya karena lembaga yang demikian memang belum ada. Ketika banyak terjadi penyalahgunaan tugas dan wewenang oleh anggota kepolisian dengan berlindung di bawah wewenang diskresi yang dimiliki lembaga kepolisian, Kopolnas tidak dapat berbuat banyak. Sampai saat ini, eksistensi Kopolnas tidak merubah keadaan penegakan hukum di tingkat kepolisian.

Hal senada disampaikan juga oleh Ismantoro Dwi Yuwono, bahwa harapan demikian tentu saja berlebihan mengingat secara normatif kewenangan Kopolnas tidak pada tataran pengawasan dan pembinaan terhadap anggota Polri. Pasal 38 ayat 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, mengatur bahwa Kopolnas berfungsi membantu presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri, maka Kopolnas tidak lebih dari sekedar sebagai “penasihat” presiden dalam rangka pengambilan kebijakan di bidang Polri.⁴¹³

Menurut penulis, Kopolnas juga tidak bisa berbuat apa-apa yang dapat memperbaiki citra Polri melalui tindakan-tindakan tegas ketika terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan dalam tugas sehari-hari. Tugas dan wewenang

⁴¹² Ismantoro Dwi Yuwono, *Menelusuri Sepak Terjang Aktor Kejahatan Jual-Beli Kasus: Kisah Para Markus (Makelar Kasus)*, Medpress, Yogyakarta, 2010, hlm. 203.

⁴¹³ *Ibid.*, hlm. 202.

Kompolnas sebagaimana dikemukakan di atas, menunjukkan bahwa eksistensi Kompolnas itu bagaikan “Macan tak bergigi,” yakni tidak memiliki wewenang untuk menindak segala penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan polisi.

6.2. Model Kebijakan yang Ditawarkan Penelitian ini

Model kebijakan yang ditawarkan penelitian ini disebut “Model Kebijakan Integratif.” Ada lima strategi dalam model integratif tersebut yang dapat dilakukan secara bersamaan dalam upaya penanggulangan praktik penyalah-gunaan diskresi sehingga menjadi suatu sinergi yang berdampak besar bagi peningkatan kualitas sumber daya manusia aparat kepolisian. Kelima strategi dimaksud dijelaskan berikut ini.

a. Optimalisasi Pengawasan Diskresi Kepolisian

1) Arti dan Manfaat Pengawasan

Uraian sebelumnya telah menjelaskan mengenai wewenang diskresi yang begitu luas, dasar hukum dengan batasan-batasannya, tanggung jawab diskresi baik dari segi positif maupun segi negatif. Hal terakhir yang perlu mendapat kejelasan adalah bagaimana pelaksanaan diskresi itu harus diawasi agar tidak menyimpang dari maksud dan tujuan yang dikehendaki dan yang diatur oleh ketentuan hukum dan kebijaksanaan pimpinan.

Menurut Sadjijono,⁴¹⁴ istilah “pengawasan” dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi, yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah

⁴¹⁴ Sadjijono, *Memahami Hukum Kepolisian*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 151-152.

pengawasan di Indonesia merupakan terjemahan dan sinonim dari istilah “*control*.”⁴¹⁵ George R. Terry mengatakan, “*control*” adalah “... *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).⁴¹⁶ Henry Fayol mengemukakan, “Kontrol adalah penelitian apakah segala sesuatu dilakukan sesuai dengan rencana, perintah-perintah dan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.”⁴¹⁷ Menurut Muchsan, pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana atau *plan*).⁴¹⁸

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.⁴¹⁹ Hassan Suryono mengatakan, pengawasan merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mencegah berbagai tindakan dan penyalahgunaan wewenang yang sangat merugikan negara. Peningkatan efisiensi dan efektivitas serta terselenggaranya sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawa, pemerintah telah mengeluarkan kebijaksanaan

⁴¹⁵ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 88.

⁴¹⁶ George R. Terry dalam Muchsan, *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 37.

⁴¹⁷ Henry Fayol dalam Irfan Fachruddin, *op.cit.*, hlm. 89.

⁴¹⁸ Muchsan, *op.cit.*, hlm. 38.

⁴¹⁹ Paulus Effendi Lotulong, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 15.

pengawasan.⁴²⁰ Ahli 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.

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 kepolisian, mengandung arti suatu kegiatan yang dilakukan agar dalam pelaksanaan tugas dan wewenang kepolisian tetap berada pada batas-batas wewenang, tanggungjawab dan norma-norma yang mengikat sehingga tugas dan wewenang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sesuai dengan tujuan dari tugas dan wewenang diberikan.

M. Faal mengemukakan bahwa pengawasan pelaksanaan diskresi atau pelaksanaan kewenangan kepolisian itu dapat dilakukan dari berbagai segi, antara lain dari segi: (1) Diri anggota polisi sendiri, (2) Vertikal yakni atasannya, atasan langsung atau tidak, (3) Horisontal, yaitu instansi samping seperti kejaksaan atau pengadilan, dan (4) Masyarakat luas.⁴²¹ Perkembangan terakhir mengenai pengawasan terhadap kepolisian adalah (5) pengawasan oleh Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang

⁴²⁰ Hassan Suryono, *Hukum Tata Usaha Negara*, Lembaga Pengembangan Pendidikan UNS dan UNS Press, Solo, 2005, hlm. 45.

⁴²¹ M. Faal, *Penyaringan Perkara Pidana oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Penerbit Pradnya Paramita, Cet.Ke-1, Jakarta, 1991.

Kepolisian Negara Republik Indonesia.

1) Pengawasan Secara Internal

Mengenai pengawasan dari diri anggota polisi sendiri, pengawasan ini sesungguhnya yang paling efektif dan sangat penting. Dia yang melaksanakan dan ia pula yang mengendalikan dirinya. Pengawasan internal berasal dari kesadaran hati nurani ini menyangkut masalah kepribadian anggota kepolisian itu sendiri yang dilandasi oleh penghayatan dan pengamalan kode etik.

Menurut Hadisapoetro, kepribadian merupakan suatu sistem nilai yang mengandung unsur-unsur nilai mental, kecenderungan, kebutuhan, dan bakat. Kepribadian polisi dapat dijabarkan dalam lima kelompok sistem nilai yaitu:⁴²²

- (1) Sistem nilai yang tumbuh dalam tradisi perjuangan Polri yaitu idealisme dan pengabdian.
- (2) Sistem nilai personal yang paling mendasar yang diperlukan sesuai dengan tugasnya serta menggunakan kewenangannya yang begitu besar, yaitu jujur dan adil.
- (3) Sistem nilai yang berkaitan dengan sifatnya sebagai aparat yang bersenjata dan kedudukannya sebagai bagian dari ABRI, berlaku tata tertib dan disiplin yang ketat. Keterikatannya secara kuat kepada doktrin dan diperlakukannya asas-asas organisasi untuk menjamin efektivitas, yaitu nilai tertib dan taat (loyal).
- (4) Sistem nilai yang bersifat sosial diperlukan dalam hubungannya antara polisi dengan masyarakat, yang bisa memelihara jarak dekat dengannya,

⁴²² Hadisapoetro, "Identitas Kepolisian: Suatu Pendekatan Managerial," Pidato Dies Natalis PTIK, hlm. 16.

menimbulkan penerimaan masyarakat terhadap polisi (*public acceptance*) dan menumbuhkan partisipasi masyarakat yaitu nilai keterbukaan, peka, sederhana dan arif:

- (5) Nilai-nilai instrumental yang secara langsung akan membantu pencapaian tugas. Nilai-nilai itu antara lain cerdas, kreatif, aktif, tanggap, tanggung jawab, ulet, deduktif dan bermotivasi.

Dengan demikian, kepribadian yang dikehendaki adalah polisi yang berbudi, mau berdedikasi, korektif dan bijaksana. Mengingat kemampuan pengawasan diri itu ditimbulkan dari kepribadian, masalah mental dan moral, maka untuk memperoleh atau mendapatkan anggota-anggota yang berkepribadian kepolisian diperlukan usaha-usaha sejak dari pengadaan atau seleksi penerimaan yang dilakukan secara aktif dan berencana.⁴²³

2) Pengawasan Secara Vertikal

Pengawasan dari atasan dilakukan oleh atasan langsung maupun oleh atasan yang tidak langsung yang disebut pengawasan melekat,⁴²⁴ seperti Kabag, Kasubbag, Kadit, Kasubdit, Kasat, Ka. Unit dan setiap pimpinan atau atasan di semua tingkat atau eselon, demikian juga pengawasan yang dilakukan secara fungsional dari aparat-aparat Itjen Hankam, Itjen Polri, Itda Pol. dan sebagainya.

Saat ini, berlaku dua peraturan perundang-undangan yang bersifat mengawasi petugas kepolisian dalam melaksanakan tugas sehari-hari yakni: (1) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2003 Tentang Peraturan Disiplin Anggota Polri, dan (2) Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor Pol.: 7 Tahun 2006

⁴²³ M. Faal, *op.cit.*, hlm. 137-138.

⁴²⁴ Menhankam R.I. Nomor: Skep/035/I/1987 tanggal 16 Januari 1987 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengawasan Melekat di Lingkungan Departemen Pertahanan Keamanan, hlm. 3.

Tentang Kode Etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Dengan demikian, usaha Dit. Serse Polda Metro Jaya yang mengadakan pertemuan dengan setiap penyidik, pembantu penyidik atau para Bintara Unit Serse untuk masing-masing petugas memberikan laporan, cek-recek pada setiap hari Sabtu dalam satu minggu, menurut penjelasan Wakasat Serse Umum adalah dalam rangka pengawasan itu. Hal ini dimaksudkan untuk mengawasi mereka agar tidak melakukan hal-hal di luar ketentuan hukum seperti penangkapan, penahanan atau pemeriksaan yang tidak sah atau tidak perlu atau menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan pribadinya.⁴²⁵

3) Pengawasan Secara Horisontal

Selanjutnya, adanya pengawasan yang dilakukan oleh instansi samping, terutama oleh Kejaksaan dan pengadilan yang masing-masing dilakukan oleh penuntut umum dan ketua pengadilan negeri adalah dalam rangka sistem peradilan pidana itu. Hal ini dilakukan dalam rangka koordinasi dan pengawasan horisontal dengan maksud agar tidak terjadi kesalahan-kesalahan dalam menerapkan hukum acara pidana, selain memang khususnya karena jaksa tidak lagi terjun ke lapangan.

4) Pengawasan Eksternal oleh Masyarakat Luas

Jenis pengawasan yang terakhir adalah pengawasan dari masyarakat yang disebut juga sosial kontrol, merupakan bentuk-bentuk pengawasan terhadap bekerjanya polisi di lapangan. Pengawasan berbentuk laporan-laporan langsung dari masyarakat baik lisan maupun tertulis, demikian juga aktivitas media massa.

⁴²⁵ M. Faal, hlm. 138.

Keberadaan pengawasan-pengawasan ini dan tanggung jawab positif dan negatif sebagai telah diuraikan sebelumnya akan dapat meluruskan jalannya penggunaan diskresi kepolisian sehingga penyimpangan dan penyalahgunaan diharapkan dapat terkendalikan. Jadi, dengan pengawasan ini, hukum tidak dilanggar oleh penegak hukum itu sendiri.⁴²⁶

5) Pengawasan Eksternal oleh Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas)

Atang Setiawan⁴²⁷ mengemukakan mengenai pengawasan yang dilakukan oleh Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) terhadap kinerja aparat kepolisian Republik Indonesia sebagai berikut.

(1) Tugas dan Wewenang Kopolnas

Pasal 37 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia mengatakan bahwa Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung pada presiden. Pasal berikutnya tentang tugas, Kopolnas membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri, yang nantinya akan menjadi pedoman penyusunan kebijakan teknis kepolisian. Tugas lainnya adalah memberikan pertimbangan pada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dioperasionalkan melalui Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011.

Batas kewenangannya, Kopolnas harus mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberi saran pada Presiden yang berkait dengan anggaran,

⁴²⁶ *Ibid.*, hlm. 142.

⁴²⁷ Atang Setiawan, "Apa itu KOMPOLNAS?," di Internet, tanggal Senin, 7 Juli 2008.

pengembangan SDM, dan penyediaan sarana/prasarana Polri. Selain itu, Kompolnas juga memberikan saran dan pertimbangan dalam kaitan dengan upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri. Menerima saran dan keluhan masyarakat mengenai kinerja Polri dan menyampaikan kepada Presiden.

Penjelasan Undang-undang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan antara lain bahwa keluhan dari masyarakat itu meliputi penyalahgunaan wewenang, dugaan korupsi, pelayanan yang buruk, perlakuan diskriminatif, hingga penggunaan diskresi, yakni pengambilan tindakan menurut pendapat dan keyakinan petugas sendiri yang keliru.

Oleh karena itu, polisi harus hadir sebagai sosok petugas yang profesional, mandiri, didukung oleh negara, dan disokong pula oleh rakyat. Selain itu, polisi juga sebagai alat rakyat, bukan cuma alat negara. Selama ini, seolah-olah yang mendukung polisi hanya negara, rakyat tidak. Padahal, kalau rakyat mendukung, maka tidak perlu diminta pun mereka akan dengan ikhlas memberikan bantuan kepada polisi.

(2) Realitas yang Dihadapi Masyarakat tentang Polisi

Satu hal yang menarik adalah telah lama berkembang dalam masyarakat suatu persepsi bahwa polisi masih acapkali melakukan penyalahgunaan wewenang, korup, memberikan pelayanan yang buruk, berlaku diskriminatif, serta sering mengambil diskresi yang keliru. Ini merupakan suatu yang sangat menyedihkan, citra polisi di mata masyarakat sedemikian buruknya. Seolah-olah tidak ada yang positif tentang polisi. Padahal, bisa dibayangkan, sehari saja tidak ada anggota polisi yang bertugas, apakah tidak semrawut dan kacau-balau negara ini?

Citra polisi di mata masyarakat mengalami pasang-surut. Pencitraan positif yang dibangun sebagai komitmen menuju profesionalisme polisi, ternyata sering 'dikotori' oleh ulah oknumnya sendiri sehingga polisi didera vonis yang negatif. Fenomena ini tampaknya menjadi siklus yang abadi dalam tubuh Polri (Kepolisian Republik Indonesia).

Beberapa kasus yang menjadi 'langganan' dan menentukan fluktuasi citra Polri, di antaranya kasus penyalahgunaan wewenang, penganiayaan, pelecehan seksual, perbuatan tidak menyenangkan, dan penyalahgunaan senjata api. Berbagai kasus tersebut seolah tidak pernah lepas dari tubuh Polri.

Pimpinan Polri selalu berkomitmen untuk menindak anggotanya yang melakukan pelanggaran, namun tampaknya imbauan tersebut tidak mempan. Pelanggaran demi pelanggaran silih berganti mengemuka. Jenis pelanggaran yang dilakukan oleh oknum Polri pun tidak berubah.

Polisi merupakan aparat penegak hukum yang langsung berhadapan dengan masyarakat sehingga diberi ruang oleh hukum untuk mengambil berbagai tindakan yang diperlukan menurut pertimbangan sesaat pada waktu kejadian berlangsung. Berdasarkan kewenangan tersebut, polisi diperbolehkan untuk melakukan penangkapan dan penahanan terhadap orang yang dicurigai telah melakukan tindakan kejahatan berdasarkan bukti-bukti dan aturan hukum yang telah ditetapkan. Polisi juga diberi kewenangan untuk meminta keterangan kepada setiap warga masyarakat yang mengetahui jalannya suatu peristiwa kejahatan, untuk dijadikan saksi yang diperlukan dalam proses pemeriksaan tersangka pelaku kejahatan. Sepak-terjang polisi akan langsung dilihat dan dirasakan oleh masyarakat. Kontak langsung dengan masyarakat akan sangat menentukan citra polisi. Citra polisi yang buruk di

masyarakat karena polisi kurang mampu bersikap mandiri dalam mengusut kasus kejahatan akan membawa dampak pada proses pemeriksaan pelaku kejahatan pada tahap berikutnya.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia pada Pasal 13 menyatakan, “Tugas Pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah: (1) Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; (2) Menegakkan hukum; dan (3) Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.” Akibat kewenangan polisi tersebut, bagi orang yang dicurigai melakukan tindakan kejahatan maka polisi akan menangkap dan menahan pelaku kejahatan. Setelah polisi menangkap dan melakukan pemeriksaan, polisi akan mengeluarkan surat penahanan sebagai “tersangka” pelaku kejahatan. Oleh karena itu, akibat perlakuan upaya paksa yang dilakukan aparat kepolisian tersebut, pelaku kejahatan akan mendefinisikan dirinya sebagai pelaku kejahatan.

Konsep dasarnya, negara adalah alat pemaksa. Orang patuh ketika ada polisi karena takut, bukan karena simbol hukum yang ada di balik tubuh anggota polisi. Itu bukan kesalahan masyarakat sepenuhnya, melainkan bermula dari perilaku anggota polisi juga. Persoalan lainnya, yakni rasio polisi Indonesia dengan jumlah penduduk yang sedemikian timpang, jauh dari rasio ideal yang ditetapkan PBB. Sementara pada saat yang sama, kesejahteraan bagi polisi juga harus diperhatikan. Oleh karena itu, Kompolnas juga bertugas untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden soal penentuan kesejahteraan bagi para polisi.

Peraturan perundang-undangan mengatur bahwa Kompolnas bertugas untuk menyampaikan keluhan masyarakat serta memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden. Perlu perangkat hukum lain yang mengatur, setelah keluhan

masyarakat diterima karena Kompolnas tidak memiliki hak eksekusi. Kompolnas tidak memiliki hak atau kewenangan untuk memanggil polisi yang diadukan sebagai 'polisi nakal.' Berbeda dengan Komisi Kejaksaan, yang bisa memanggil 'jaksa nakal' atau diduga bermasalah. Tugas Kompolnas hanya menerima keluhan masyarakat dan kemudian meneruskannya ke Presiden. Soal eksekusi bergantung pada Presiden sebagai pemegang hak tersebut.

Selanjutnya, akan dilihat pembagian pengawasan menurut Sadjijono,⁴²⁸ khusus di bidang kepolisian. Pengawasan kepolisian ditinjau dari segi hubungan kewenangan, ada yang bersifat vertikal dan horizontal. Pengawasan vertikal, artinya pengawasan dari satuan atas yang bertingkat lebih tinggi terhadap yang lebih rendah atau bawah, misalnya Polda mengawasi Polwil atau Polres dan seterusnya baik secara struktural maupun fungsional, sedangkan pengawasan yang bersifat horizontal, artinya pengawasan yang dilakukan oleh bidang atau lembaga lain secara menyamping.

Pengawasan kepolisian dapat dilakukan dalam bentuk-bentuk: pengawasan preventif dan pengawasan represif, selain itu masih ada beberapa bentuk pengawasan yang tidak dimasukkan.⁴²⁹ Pengawasan preventif artinya pengawasan yang dilakukan sebelumnya untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang yang diberikan. Pengawasan represif artinya pengawasan yang dilakukan kemudian karena telah ada indikasi terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang.

⁴²⁸ Sadjijono, *op.cit.*, hlm. 153-160.

⁴²⁹ Lihat dalam Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)*, *op.cit.*, hlm. 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.

Pengaturan eksistensi pengawas di lingkungan kepolisian di tingkat Mabes Polri diformulasikan dalam Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002, dalam ayat (1) dan ayat (2) substansinya diatur tentang eksistensi, tugas dan wewenang pengawas. Rumusan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) dimaksud adalah:

Ayat (1): Inspektorat Pengawasan Umum disingkat Itwasum adalah unsur pembantu pimpinan dan pelaksana staf bidang pengawasan yang berada di bawah Kapolri; dan

Ayat (2): 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 Nomor 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).

Oleh karena dalam Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 telah diatur secara jelas tentang eksistensi Inspektorat Pengawasan Umum (Itwasum) beserta tugas dan wewenangnya sehingga pengaturan eksistensi, tugas dan wewenang Itwasum dalam Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/53/X/2002 merupakan implementasi dan penjabaran yang bersifat teknis operasional, namun demikian memiliki implikasi yang berbeda dengan Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/54/X/2002, karena Keputusan Kapolri No. Pol.: Kep/54/X/2002 tersebut,

menguraikan secara rinci tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan-satuan Organisasi Polri di tingkat Polda, di mana eksistensi, tugas dan wewenang Itwasda diatur dalam Pasal 9 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Keputusan Kapolri No. Pol. Kep/54/X/2002 yang substansinya, sebagai berikut:

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 di lingkungan Mabes Polri dan secara fungsional sebagai pembina pengemban fungsi pengawasan pada satuan bawah, yakni Polda yang secara struktural diemban oleh Itwasda. Selain 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.

Dicermati dari rumusan tugas dan wewenang kepolisian, kondisi yang memberi peluang besar untuk tindakan penyalahgunaan wewenang atau tindakan sewenang-wenang dalam penyelenggaraan kepolisian adalah tugas dan wewenangnya sebagai penegak hukum, di mana kepolisian selaku “penyidik,” sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a dengan wewenangnya diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP dan Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16 dan Pasal 17 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri. Oleh karena itu, tindakan dalam penyidikan perlu mendapatkan pengawasan atau kontrol yang ketat secara struktural maupun fungsional, walaupun telah ada kontrol melalui praperadilan. Hal ini perlu dilakukan mengingat penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian merupakan langkah awal dan pintu-depan atau pintu-gerbang 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.

Dilihat dari sisi kelembagaan, yakni subyek (pengawas) dan obyek (yang diawasi), pengawasan kepolisian dapat dibedakan menjadi dua, yakni pengawasan yang bersifat internal dan yang bersifat eksternal. Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau lembaga yang secara struktural berada dalam lingkungan lembaga kepolisian. Secara teoritis, bentuk pengawasan ini masuk pada kategori pengawasan teknis-administratif atau “*built in control*.” Misalnya, pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Pengawasan Umum Polri (Itwasum Polri) atau Itwasda (Inspektorat Pengawasan Daerah) di tingkat Polda. Bentuk-bentuk pengawasan ini dapat dimaknai sebagai bentuk pengawasan struktural,

artinya lembaga pengawas terstruktur dalam organisasi kepolisian dan melekat tugas, wewenang serta tanggungjawab sebagai pengawas. Pengawasan, di sisi lain, yang dilakukan oleh bidang atau lembaga di luar tugas, wewenang dan tanggungjawab pengawasan yang disebut pengawasan secara fungsional. Pengawasan fungsional ini lebih cenderung dilakukan oleh bidang-bidang lain di luar bidang pengawasan yang terstruktur dalam lembaga kepolisian. Misalnya, pengawasan yang dilakukan oleh Div Propam Mabes Polri atau Bid Propam Polda dan pengawasan secara fungsional yang dilakukan oleh bidang-bidang lain yang ada dalam organisasi/lembaga kepolisian.

Selanjutnya, pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau organ yang berada di luar struktur organisasi kepolisian. Pengawasan ini dapat secara langsung maupun tidak langsung. Pengawasan eksternal secara langsung, seperti pengawasan bidang keuangan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), pengawasan sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), lembaga-lembaga independen seperti ICW, *Government Watch*, dan kontrol politis yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pengawasan eksternal secara tidak langsung yang dilakukan melalui badan peradilan, baik peradilan umum maupun peradilan administrasi atau badan-badan lain seperti Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Nasional HAM, dan lain-lain.

Dipandang dari segi waktu pelaksanaan, pengawasan kepolisian dilaksanakan secara *a priori* dan *a posteriori*. Pengawasan *a priori*, yakni pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan kepolisian. Pengawasan ini merupakan

commit to user

pengawasan bersifat preventif yaitu mencegah atau menghindarkan terjadinya kesalahan atas tindakan kepolisian. Contohnya, tindakan kepolisian yang dilakukan oleh bawahan harus atas persetujuan atasan atau tindakan bawahan akan menjadi sah apabila mendapatkan ijin atau pengesahan dari atasan. Sedangkan pengawasan *a posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah terjadinya tindakan kepolisian. Pengawasan ini bersifat represif, artinya bertujuan untuk mengoreksi tindakan kepolisian yang keliru. Contoh: praperadilan, penjatuan tindakan atau hukuman disiplin, dan penjatuan sanksi pelanggaran etika profesi Polri, dan lain-lain.

Berdasarkan uraian sebelumnya, dilihat dari bentuk dan cara pengawasan, maka pengawasan terhadap kepolisian dilakukan secara struktural, fungsional maupun pengawasan masyarakat. Pengawasan secara struktural dilakukan oleh bidang yang terstruktur dalam lembaga kepolisian dan diberi tugas, wewenang untuk melakukan pengawasan, dengan perkataan lain, memiliki *job description* yang berkaitan dengan pengawasan. Pengawasan secara struktural ini akan efektif, jika pengawasan yang dilakukan benar-benar independen tidak terpengaruh adanya hubungan struktural antara bidang-bidang yang diawasi, dengan konsep pengawasan yang dijalankan untuk kepentingan lembaga dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Sistem kontrol dalam penyelenggaraan kepolisian di samping dilakukan secara internal dalam arti oleh lembaga atau fungsi yang ada dalam kendali manajemen, juga dilakukan secara eksternal, yakni oleh masyarakat. Kontrol internal secara teknis dilakukan oleh bidang inspektorat pengawasan atau bidang-bidang lain secara fungsional, dan pengawasan eksternal dilakukan oleh masyarakat, lembaga-lembaga

swadaya masyarakat atau badan komisi-komisi yang dibentuk pemerintah.

Pengawasan tidak langsung dari masyarakat terhadap kinerja kepolisian telah terakomodir dan tersalurkan melalui Komisi Ombudsman Nasional sebagai lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000. Kemudian Komisi Ombudsman Nasional akan menindaklanjuti laporan masyarakat dimaksud dalam bentuk rekomendasi. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri serta berwenang melakukan klarifikasi, monitoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, lingkup tugas dan wewenang lembaga Ombudsman Nasional dimaksud meliputi pengawasan terhadap penyelenggaraan kepolisian dalam kapasitasnya sebagai penyelenggara salah satu fungsi pemerintahan yakni memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat melalui pemberian perlindungan, pengayom dan pelayanan kepada masyarakat serta penegakan hukum.

Tugas dan wewenang Ombudsman sebagaimana dikemukakan oleh Sunaryati Hartono, memiliki cakupan yang lebih luas, di mana pengawasan Ombudsman tidak hanya terbatas pada pengawasan yuridis belaka, tetapi lebih luas dari itu karena juga meliputi pengawasan terhadap praktik dan/atau perilaku pejabat yang belum atau tidak diatur oleh peraturan hukum tertulis, akan tetapi yang bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dan/atau bertentangan dengan sopan-santun yang berlaku di dalam pergaulan masyarakat (*gewoonten en normen in het*

maatschappelijk verkeer).⁴³⁰ Hal ini membawa konsekuensi, ketidak-puasan masyarakat atas penyelenggaraan kepolisian dapat mengadukan langsung kepada lembaga pengawasan internal maupun melalui Komisi Ombudsman Nasional.

Kemudian dipandang dari segi aspek yang diawasi, terdiri dari pengawasan segi hukum dan pengawasan dari segi kemanfaatan. Pengawasan segi hukum yang juga disebut legalitas dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya (*rechtmatigheid*), seperti pengawasan yang dilakukan melalui peradilan atas komplain masyarakat karena akibat dari tindakan kepolisian. Berbarengan dengan itu, pengawasan dari segi kemanfaatan dimaksudkan untuk menilai segi manfaat (*doelmatigheid*) atas tindakan kepolisian yang dilakukan. Melihat dari dua aspek tersebut, pengawasan internal kepolisian yang dilakukan secara hierarkhis oleh atasan kepada bawahan merupakan pengawasan yang mengandung penilaian segi hukum (*rechtmatigheid*) dan juga mengandung segi kemanfaatan (*doelmatigheid*).

Mekanisme pengawasan kepolisian dipolakan ke dalam dua jenis pengawasan, yakni pengawasan rutin dan pengawasan insidental. *Pertama*, pengawasan rutin adalah merupakan jenis pengawasan yang dilakukan oleh pengemban fungsi pengawas secara terus-menerus dan berlanjut dalam rangka pemantauan. Penekanan dalam pengawasan ini adalah sebagai usaha pembinaan agar dalam melaksanakan tugas dan wewenang sejalan dengan tujuan organisasi atau lembaga, selain untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam menjalankan tugas dan wewenang kepolisian. Hal tersebut menunjukkan bahwa pola pengawasan rutin ini mengandung dua maksud, yakni: (1) sebagai usaha untuk pembinaan; dan (2) untuk mencegah terjadinya penyimpangan, maka pengawasan rutin ini cenderung dikategorikan

⁴³⁰ Soenaryati Hartono, *op.cit.*, hlm. 9.

sebagai pengawasan preventif. Pengawasan rutin ini dilaksanakan oleh bidang yang terstruktur dalam organisasi kepolisian dan memiliki tugas, wewenang dan tanggungjawab pengawasan, seperti: Itwasum dan Itwasda, ataupun bidang-bidang lain yang terstruktur dalam organisasi, hal ini sebagai kontrol fungsional untuk mewujudkan efektivitas kinerja lembaga. Oleh karena itu, jenis pengawasan ini biasanya dilakukan melalui pelaporan rutin, supervisi, maupun cara-cara lain yang mengandung unsur pembinaan dan pencegahan. Hasil dari pengawasan tersebut untuk dievaluasi dan digunakan sebagai pertimbangan dalam menentukan *policy*, langkah dan pola yang efektif dalam kegiatan pengawasan selanjutnya.

Kedua, pola pengawasan yang bersifat insidental, maksudnya pengawasan dilakukan ketika ada indikasi suatu permasalahan atau penyimpangan-penyimpangan dalam menjalankan tugas dan wewenang kepolisian. Oleh karena itu, pengawasan insidental ini dikategorikan sebagai pengawasan represif, yakni dilakukan setelah timbul masalah dan untuk menyelesaikan masalah yang terjadi. Pola pengawasan insidental ini dilakukan setelah adanya laporan baik dari internal lembaga maupun eksternal, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya sehingga tindak-lanjut dari adanya indikasi permasalahan tersebut dilakukan melalui wasrik (pengawasan dan pemeriksaan). Hasil dari temuan pengawasan dan pemeriksaan (wasrik) diolah dan digunakan sebagai langkah pembenahan atau perbaikan serta pertimbangan untuk menetapkan langkah kebijakan dalam penyelesaian masalah yang terjadi.

Alternatif lain yang penting sebagai wacana adalah satu langkah ke depan dalam mengefektifkan pengawasan bidang penegakan hukum, selain pengawasan secara struktural maupun fungsional yang telah ada, maka perlu dibentuk Komisi Kepolisian Daerah di tingkat Polda yang bersifat independen, di mana eksistensinya

di bawah kendali Komisi Kepolisian Nasional, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 8 Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 dan Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 40 Undang-undang Nomor 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.

Konsekuensinya, 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 direkomendasikan kepada Kapolda selaku penanggungjawab penyelenggaraan kepolisian di tingkat daerah, dan tindak-lanjutnya diteruskan pada satuan yang membidangi tentang penyelidikan, penyidikan dan penjatuhan sanksi (misalnya: 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, di mana 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.

Pengawasan eksternal memiliki sifat umum dan khusus. Bersifat umum di mana pengawasan dilakukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau oleh masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sedangkan pengawasan khusus, yakni pengawasan yang dilakukan oleh instansi di luar kepolisian terhadap keadaan dan pertanggungjawaban khusus, misalnya pengawasan tentang keuangan yang dilakukan oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK), dan lain-lain. Pengawasan bersifat umum yang bersangkutan-paut dengan semua penyelenggaraan kepolisian dilakukan oleh masyarakat (*social control*), sementara ini dilakukan melalui lembaga pengawas internal maupun melalui Lembaga Ombudsman Nasional sebagaimana telah dibahas sebelumnya, namun demikian belum mencapai hasil yang maksimal.

2) Lembaga Pengawasan⁴³¹

Sadjijono mengemukakan bahwa melalui pendekatan bentuk-bentuk pengawasan, mekanisme maupun pola pengawasan serta sifat pengawasan sebagaimana diuraikan di muka, dapat ditentukan lembaga-lembaga yang memiliki peran dalam pengawasan kepolisian, baik secara internal maupun eksternal, langsung maupun tidak langsung, terdiri dari:

a) Pengawas Internal

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa pengawasan internal memosisikan suatu bidang atau bagian dari unsur yang ada dalam sistem dan dalam

⁴³¹ Sadjijono, *ibid.*, hlm. 161-164. *commit to user*

kendali manajemen organisasi kepolisian yang diberi tugas dan wewenang untuk melakukan pengawasan, antara lain: Inspektorat Pengawasan Umum (Itwasum) untuk tingkat Mabes Polri dan Inspektorat Pengawasan Daerah (Itwasda) untuk tingkat Polda. Selain itu, ada pengawas fungsional yang dilakukan oleh semua bidang atau unsur yang ada dalam struktur dan sistem organisasi Polri, eksistensi pengawas ini bersifat tidak mengikat, namun memberikan masukan atau laporan terhadap bidang yang memiliki kewenangan penuh sebagai pengemban tugas dan wewenang pengawasan. Eksistensi pengawas fungsional ini sebagai *shearing* dalam rangka meningkatkan efektifitas pengawasan, walaupun ada bidang yang posisinya sebagai bentuk pengawasan represif, seperti Bidang Profesi dan Pengamanan (Propam) di mana melakukan pengawasan setelah terjadinya permasalahan sehingga pengawasan yang dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan.


Pengawas internal ini juga dilakukan oleh atasan yang mempunyai kewenangan penuh, kewenangan terbatas maupun kewenangan sangat terbatas. Masing-masing atasan tersebut memiliki peran sebagai pengawas dan pengendali terhadap bawahannya sehingga pengawasan semacam ini disebut pengawasan melekat. Dinamakan “pengawasan melekat” oleh karena pengawasan dan pengendalian yang dilakukan tidak bisa dipisahkan dengan subyek pokok atau sistem pokok. Pengawasan melekat yang dimaksud adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengendalikan atau menjamin dan mengarahkan agar sesuatu tugas dan pekerjaan berjalan dengan semestinya⁴³² yang dilaksanakan oleh atasan. Hal ini menegaskan bahwa pengawas internal tersebut terdiri dari Inspektorat Pengawasan. Atasan yang berwenang penuh, terbatas dan sangat terbatas dalam pengawasan melekat; dan

⁴³² Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Cetakan ketiga, Jakarta, 1994, hlm.17; dan lihat rumusan Pasal 3 ayat (2) Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1983.

semua bidang yang terstruktur dalam organisasi Polri sebagai pengawas fungsional.

b) Lembaga Pengawas Eksternal

Sebelumnya telah dijelaskan bahwa pengawasan eksternal merupakan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga di luar organisasi Polri atau yang tidak dalam kendali manajemen organisasi. Lembaga-lembaga pengawas eksternal dimaksud, antara lain:

- 
- (1) Badan Pengawas Keuangan (BPK): Lembaga ini sebagai pengawas kepolisian berkaitan dengan penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diserahkan kepada Polri untuk pendanaan operasional dan pembinaan kepolisian. Kewenangan pengawas tersebut diatur dalam Pasal 23E, Pasal 23F dan Pasal 230 UUD 1945.
 - (2) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK): Lembaga pengawas ini difokuskan pada indikasi terjadinya penyalahgunaan wewenang dan jabatan yang dilakukan oleh anggota Polri, baik secara individu maupun kelompok yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Pengawas dimaksud dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
 - (3) Lembaga Independen: Lembaga-lembaga ini didirikan oleh masyarakat, intelektual dan lain-lain yang difokuskan untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja lembaga pemerintahan termasuk kepolisian. Pengawas independen ini merupakan kontrol publik sebagai pengawas eksternal yang dapat mengawasi, mengkritisi kinerja Polri dan menyalurkan tentang hasil pengawasan tersebut kepada lembaga yang berwenang untuk ditindak-lanjuti.

(4) Lembaga Legislatif: Lembaga DPR dan DPRD juga berperan sebagai pengawas dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk lembaga kepolisian. Wewenang ini melekat sebagai kontrol politis dalam kedudukannya DPR dan DPRD menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Wewenang lembaga DPR sebagai fungsi pengawas diatur dalam Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat khususnya Pasal 20A UUD 1945, dan yang berkaitan dengan wewenang DPRD sebagai pengawas diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 41, yang isinya, “DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.” Pengawasan ini dilakukan ketika ada indikasi pelanggaran atau ketidaksesuaian dalam penyelenggaraan kepolisian atau ada hal-hal yang perlu diklarifikasi dalam mewujudkan transparansi penyelenggaraan kepolisian sehingga DPR maupun DPRD memiliki wewenang untuk mengundang/memanggil pejabat kepolisian yang diperlukan.

(5) Komisi Ombudsman Nasional: Komisi ini didirikan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 dan amanat Ketetapan MPR RI No. VIII/MPR/2001 yang merupakan suatu lembaga independen dan berperan sebagai pengontrol bagi penyelenggara negara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, khususnya aparatur pemerintahan termasuk lembaga kepolisian dan lembaga peradilan. Selain itu, juga sebagai jembatan antara rakyat dengan pemerintah. Kewenangan Komisi Ombudsman Nasional mencakup aspek-aspek pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan atau penyelewengan oleh penyelenggara pemerintahan, yang pada hakikatnya agar

penyelenggara pemerintahan tetap berpedoman pada kaidah serta hukum yang berlaku, sebagaimana tujuan dan misi dibentuknya lembaga Ombudsman yang substansinya telah diuraikan sebelumnya.

- (6) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Lembaga ini sebagai pengawas khususnya berkaitan dengan penyelenggaraan kepolisian yang dinilai melakukan tindakan melanggar norma-norma hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Lembaga pengawas ini dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Peradilan Hak Asasi Manusia.

- (7) Lembaga Peradilan Pengawas ini juga disebut sebagai pengawas legalitas, artinya menilai dari segi hukumnya (*rechtmatigheid*) atas komplain masyarakat karena akibat tindakan kepolisian. Pengawas ini terdiri dari lembaga Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Mencermati ternyata cukup banyak lembaga pengawasan terhadap lembaga kepolisian, sudah semestinya tidak terjadi praktik-praktik pelanggaran dan penyimpangan oleh aparat kepolisian dalam melakukan tugas-tugasnya. Harapan itu dapat terwujud kalau semua lembaga tersebut memiliki niat atau kemauan baik untuk melaksanakan peran dan fungsi masing-masing lembaga. Kasus-kasus yang terindikasi terjadi penyalah-gunaan diskresi tergolong banyak seperti dipaparkan dalam disertasi ini menunjukkan bahwa ada yang salah dengan lembaga-lembaga pengawas kepolisian ini.

b. Kopolnas Perlu Diberi Wewenang Menindak dan Memberikan Sanksi yang Tegas

Menurut penulis, penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan akan terus dilakukan polisi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari karena meskipun masyarakat melaporkannya kepada Kopolnas dan Kopolnas melaksanakan tugasnya yakni “Menerima saran dan keluhan masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikan kepada Presiden” sebagaimana wewenang yang dimiliki Kopolnas, itu tidak akan berarti apa-apa. Laporan masyarakat dan Kopolnas menerima laporan atau keluhan tersebut akan menjadi seperti, “Anjing menggonggong, kafilah berlalu.” Perbuatan yang jelas dilarang dan ada lembaga yang berwewenang untuk menindak tegas secara hukum seperti memproses hukum penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan polisi, namun masih terus dilakukan, apalagi dalam hal tidak ada lembaga yang berwewenang untuk menindak tegas secara hukum.

Dengan perkataan lain, polisi-polisi yang melakukan berbagai penyimpangan dan penyalahgunaan tugas dan wewenang, bahkan banyak sikap dan tindakan yang sebenarnya sudah merupakan kejahatan berat sebagaimana dikemukakan dalam kasus-kasus penelitian ini, akan terus melakukannya dengan berlindung di bawah wewenang diskresi yang dimiliki lembaga kepolisian. Para polisi ini melakukan berbagai penyimpangan dan penyalahgunaan tugas dan wewenang, bahkan kejahatan berat, ini melakukannya dengan tidak ada rasa kuatir dan rasa takut terhadap ancaman hukuman yang akan dikenakan atau ditujukan kepada dirinya, oleh karena ancaman hukuman itu memang tidak ada. Dikatakan “tidak ada ancaman hukuman” kepada diri polisi-polisi demikian dalam arti tidak ada “orang atau pihak luar” yang tahu, dan yang tahu biasanya “orang atau pihak dalam” atau sesama polisi, baik

sesama atau selevel maupun atasan dari polisi-polisi itu. Perlu dikemukakan di sini bahwa ada semacam ‘budaya’ dalam korps kepolisian yang disebut “loyalitas korps,” atau “solidaritas korps,” atau “kesetiakawanan korps,” atau “kekompakan korps.” Hal ini tentu saja dilakukan juga oleh korps-korps atau instansi-instansi pemerintah lainnya, bahkan instansi nonpemerintah yang ada di Indonesia. Mereka akan saling melindungi, tidak akan saling melapor penyimpangan dan penyalahgunaan tugas dan wewenang, bahkan kejahatan kepada “orang atau pihak luar.”

Penyimpangan dan penyalahgunaan tugas dan wewenang, bahkan kejahatan yang dilakukan polisi, paling tidak sebahagian besar, tidak diketahui “orang atau pihak luar” disebabkan beberapa hal berikut: (1) memang “orang atau pihak luar” tidak tahu karena dilakukan dengan sangat rapi dan sangat rahasia, (2) “orang atau pihak luar” tidak tahu atau tidak mengerti atau tidak menjabari bahwa yang dilakukan polisi demikian adalah suatu penyimpangan dan penyalahgunaan tugas dan wewenang, bahkan kejahatan, (3) “orang atau pihak luar” mengetahui tetapi tidak berani ‘campur tangan’ untuk melaporkan kepada atasan dari polisi tersebut. Orang atau pihak luar takut ‘usil’ karena bisa-bisa malah dirinya yang akan terkena masalah, dan kasus-kasus seperti ini banyak terjadi. Bisa-bisa dibalik dituduh menjadi tersangka karena telah “mencemarkan nama baik” sang polisi, kemudian dalam kasus-kasus demikian, orang-orang yang ‘usil’ ini benar-benar dijadikan tersangka, ditahan, disidik, hingga dijatuhkan hukuman oleh hakim karena memang memenuhi unsur-unsur tindak pidana menurut KUHP. (4) ‘budaya’ dalam korps kepolisian yang disebut “loyalitas korps,” atau “solidaritas korps,” atau “kesetiakawanan korps,” atau “kekompakan korps,” membuat penyimpangan dan penyalahgunaan tugas dan wewenang, bahkan kejahatan makin sulit diketahui

kepada “orang atau pihak luar.”

Berbagai penyimpangan dan penyalahgunaan tugas dan wewenang, bahkan kejahatan atau yang disebut “penyalah-gunaan diskresi” dalam penelitian ini, bisa tumbuh subur dilakukan aparat kepolisian dengan tidak ada rasa kuatir dan rasa takut terhadap ancaman hukuman yang akan dikenakan atau ditujukan kepada dirinya, oleh karena ancaman hukuman itu memang tidak ada. Kopolnas sendiri tidak memiliki tugas dan wewenang untuk menindak atau memberikan ancaman hukuman. Oleh karena itu, menurut penulis, aparat kepolisian demikian harus diberi rasa kuatir dan rasa takut terhadap ancaman hukuman yang akan dikenakan atau ditujukan kepada dirinya, apabila melakukan penyimpangan dan penyalahgunaan tugas dan wewenang, bahkan kejahatan atau yang disebut “penyalah-gunaan diskresi.”

Rasa kuatir dan rasa takut terhadap ancaman hukuman atau sanksi perlu diberikan kepada orang yang akan melakukan perbuatan yang melanggar norma-norma sosial yang berlaku, termasuk penyimpangan dan penyalahgunaan tugas dan wewenang, bahkan kejahatan yang dilakukan aparat kepolisian dalam tugasnya. Hukuman atau sanksi merupakan sesuatu yang tidak enak dan cenderung untuk dihindari seseorang. Mengalami hal-hal yang tidak diinginkan seperti sanksi atau hukuman berat inilah merupakan hukuman yang efektif untuk membuat para penjahat jera dan tidak mengulangi lagi perbuatannya. Menurut Kartini Kartono, manusia memiliki hasrat dan kecenderungan untuk memenuhi keinginan-keinginan dan kebutuhan-kebutuhan hidupnya.⁴³³ Hal senada dikatakan Mar’at, lazimnya setiap individu ingin melindungi diri atau mempertahankan diri dari hal-hal yang merugikan atau membahayakan kepentingannya. Setiap manusia

⁴³³ Kartini Kartono, *Psikologi Umum*, Mandar Maju, Bandung, cet. ke-2, 1990, hlm. 102.

memiliki “*lust principe*” sehingga perasaan tidak enak atau tidak menyenangkan ingin dibebaskan atau diatasi. Segala daya upaya diusahakan untuk menenangkan perasaan yang tidak menyenangkan.⁴³⁴

Hukuman atau sanksi yang berat dan tegas perlu diatur secara jelas dalam sebuah peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum untuk menindak aparat kepolisian penyimpangan dan penyalahgunaan tugas dan wewenang, bahkan kejahatan dalam tugas dengan berlindung di bawah kekuasaan diskresi yang dimilikinya. Wewenang menindak secara tegas aparat kepolisian ini harus diberikan kepada korps atau instansi lain dan bukan diberikan kepada instansi kepolisian sendiri. Hal ini perlu untuk mengantisipasi “budaya” dalam korps kepolisian yang disebut “loyalitas korps,” atau “solidaritas korps,” atau “kesetiakawanan korps,” atau “kekompakan korps.” Korps atau instansi lain dimaksud bisa Komisi Kepolisian Nasional (Kompolnas) atau instansi lain yang diberikan tugas, kedudukan, dan wewenang untuk mengawasi, memeriksa, dan merekomendasikan sanksi. Rekomendasi sanksi atau hukuman dari Kompolnas ini akan menjadi dasar atau alasan bagi pihak-pihak yang berkompeten (pejabat atau pimpinan dalam jajaran Polri) untuk selanjutnya menindak secara tegas yakni menyidik untuk menuntut pertanggungjawaban pidana dari aparat kepolisian yang melakukan berbagai penyimpangan dan penyalahgunaan dalam tugasnya. Saran atau rekomendasi dari Kompolnas harus benar-benar diperhatikan dan dilaksanakan oleh pejabat atau pimpinan dalam jajaran Polri. Ketegasan pejabat atau pimpinan dalam jajaran Polri ini untuk menindak-lanjuti rekomendasi Kompolnas akan menimbulkan kekuatiran atau ketakutan pada diri aparat kepolisian yang melakukan penyimpangan dalam

⁴³⁴ Mar’at, *Sikap Manusia: Perubahan serta Pengukurannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, cet. ke-2, 1984.

penggunaan diskresi. Ini disebabkan yang melakukan pengawasan, memeriksa, dan memberikan rekomendasi sanksi atau hukuman adalah instansi (lembaga) “luar,” dan bukan instansi Polri. Kewenangan yang dimiliki seperti ini akan berdampak terhadap keputusan aparat kepolisian untuk melakukan tugasnya secara profesional. Mau-tidak-mau atau suka-tidak-suka, aparat kepolisian akan menghargai dan menghormati Kopolnas, walaupun dengan terpaksa, dan tidak berani melakukan pelanggaran atau penyimpangan dalam melaksanakan tugasnya, terutama dalam penegakan hukum pidana.

Hal senada disampaikan oleh Ismantoro Dwi Yuwono. Menurut Yuwono, kalau hanya sebagai “penasihat” maka keberadaan Kopolnas tidak akan dapat mendongkrak citra Polri karena tidak ada kewenangan Kopolnas untuk melakukan pengawasan dan pembinaan (penindakan) terhadap anggota dan institusi Polri. Kopolnas juga tidak mempunyai kewenangan untuk merekomendasikan penjatuhan *punishment* terhadap pelanggaran di tubuh Polri.

Memang dalam Pasal 38 ayat 3 huruf c Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 disebutkan bahwa Kopolnas berwenang menerima keluhan masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikan kepada presiden. Penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa keluhan masyarakat adalah penyalahgunaan wewenang, dugaan korupsi, pelayanan yang buruk, perlakuan diskriminatif, dan penggunaan diskresi yang keliru, dan keluhannya. Kendati sudah diatur seperti itu, namun kewenangan Kopolnas hanya sebatas menampung keluhan masyarakat dan menyampaikan kepada presiden untuk ditangani. Penyelesaian selanjutnya atas keluhan tersebut dilakukan oleh presiden, yang dalam pelaksanaannya dapat saja dilimpahkan kepada Kapolri untuk diselesaikan menurut ketentuan yang berlaku di internal Polri.

Mekanisme demikian tidak akan menyelesaikan keluhan masyarakat dan praktik penegakan hukum tidak jauh akan berbeda dengan yang dilakukan selama ini.

Menurut Yuwono, mestinya pengelolaan keluhan masyarakat dilakukan oleh Kopolnas dengan memberikan wewenang berupa pengawasan, pemeriksaan atas kebenaran keluhan (laporan) masyarakat, dan mengadili serta merekomendasikan penjatuhan sanksi kepada anggota Polri yang dilaporkan (dikeluhkan). Penjatuhan sanksi kepada anggota Polri demikian dapat diwujudkan dengan melakukan revisi terhadap Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002, khususnya tentang Kopolnas, agar keberadaannya mempunyai arti di tubuh Polri, baik oleh institusi maupun anggota kepolisian. Pemberian kewenangan kepada Kopolnas untuk mengawasi, memeriksa, dan merekomendasikan sanksi, akan membawa konsekuensi positif yakni keberadaannya akan dihormati dan dapat dijadikan tumpuan harapan dalam memperbaiki kinerja Polri. Sedangkan apabila kewenangan dan eksistensinya hanya sekedar sebagai “penasihat” presiden dalam rangka pengambilan kebijakan di bidang Polri seperti sekarang ini, maka pembentukan Kopolnas tidak akan banyak memberikan arti dalam meningkatkan citra Polri terutama dalam memberantas makelar kasus.⁴³⁵ Menurut peneliti, kopolnas harus diberikan wewenang atau otoritas yang lebih besar lagi. Oleh karena itu, sekali lagi perlu ditegaskan pentingnya Kopolnas atau lembaga apapun namanya, diberikan wewenang yang tegas untuk menindak dan memberikan sanksi atau hukuman secara tegas kepada aparat kepolisian yang melakukan penyimpangan dan penyalah-gunaan diskresi dan pejabat atau jajaran pimpinan Polri akan menindak-lanjuti sanksi atau hukuman yang dijatuhkan Kopolnas tersebut. Intinya adalah harus ada sanksi atau hukuman yang

diberikan kepada aparat kepolisian yang melakukan penyalah-gunaan diskresi. Sanksi atau hukuman ini sangat bermanfaat untuk menimbulkan rasa kuatir atau rasa takut dalam diri seseorang ketika akan melakukan penyimpangan, pelanggaran, atau kejahatan.

c. Optimalisasi Penerapan Sanksi Secara Tegas oleh Jajaran Pimpinan atau Pejabat Polri yang Berwenang

Menurut Mohammad Kemal Dermawan dan Mohammad Irvan Oli'i,⁴³⁶ dengan adanya penetapan sesuatu perbuatan sebagai kejahatan atau suatu bentuk pelanggaran hukum, maka tentunya sebagai konsekuensinya menimbulkan reaksi dari masyarakat. Reaksi formal terhadap kejahatan adalah reaksi yang diberikan kepada pelaku kejahatan atas perbuatannya, yakni melanggar hukum pidana, oleh pihak-pihak yang diberi wewenang atau kekuatan hukum untuk melakukan reaksi tersebut. Seringkali, untuk memudahkan gambaran terhadap sosok yang berwenang dalam memberikan reaksi (formal) tersebut adalah negara dalam hal ini adalah pemerintah, yang pada gilirannya mendelegasikan tugasnya kepada satu lembaga resmi penegak hukum.

Lembaga resmi yang ditunjuk oleh pemerintah untuk menangani masalah pemberian reaksi terhadap kejahatan disebut sebagai Sistem Peradilan Pidana. Sistem peradilan pidana, dengan demikian, merupakan suatu sistem yang terdapat di masyarakat untuk menanggulangi kejahatan. Sistem peradilan pidana sebagai suatu sistem pengendali kejahatan, memiliki tujuan yakni:

1. Mencegah agar masyarakat tidak menjadi korban kejahatan;

⁴³⁶ Mohammad Kemal Dermawan dan Mohammad Irvan Oli'i, *Sosiologi Peradilan Pidana*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia bekerja sama dengan Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2015, hlm. 1-6.

2. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana; serta
3. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi kejahatannya.

Penegakan hukum pidana merupakan suatu proses yang berlangsung apabila terjadi pelanggaran terhadap aturan-aturan hukum pidana. Proses penegakan hukum, jika kita cermati, maka ini sebenarnya merupakan seperangkat tindakan pengelolaan, atau suatu administrasi sehingga kerap kali disebut sebagai administrasi peradilan pidana. Kita pahami bahwa dalam suatu mekanisme administrasi terdapat para pengelola dan tindakan-tindakan yang tidak terlepas dari tanggung-jawab para pengelolanya. Sesuai dengan terminologi penegakan hukum pidana, maka petugas administrasi peradilan pidana dikenal sebagai penegak hukum yang terkait dalam mekanisme administrasi peradilan pidana. Para penegak hukum adalah polisi, jaksa, hakim serta petugas lembaga pemasyarakatan. Secara keseluruhan, dalam pandangan integralistik, administrasi peradilan pidana ini dikenal sebagai sistem peradilan pidana.

Pertanyaan-pertanyaan tentang mengapa, bagaimana, dan kapan kita harus menghukum penjahat mudah untuk diajukan, akan tetapi sulit untuk dijawab. Banyak filsuf dan sosiolog telah mencoba untuk menjawab pertanyaan ini sehingga munculnya berbagai teori hukuman.

Masyarakat selalu menghukum orang yang melawan sistem nilai yang ditetapkan. Akan tetapi, tanggapan terhadap penjahat telah dipengaruhi oleh teori-teori perilaku kriminal yang muncul pada waktu yang berbeda. Sejarah hukuman penuh berupa hukuman keras yang diberikan kepada pelaku kejahatan seperti

hukuman cambuk, hukuman rajam, pemasungan, dan lain-lain. Namun, di dunia ini, sebagian besar hukuman seperti itu sekarang hampir usang.

Bagian dari tulisan ini mengeksplorasi kebingungan konseptual yang berkaitan dengan konsep hukuman, bagaimana hukuman dilakukan, dan alasan untuk itu. Pembahasan dalam bagian ini akan difokuskan pada beberapa isu penting terkait dengan hukuman yang meliputi berbagai pertanyaan, antara lain, mengapa hukuman diperlukan? Apakah masyarakat mengungkapkan perasaan dan harapannya ketika menghukum penjahat? Bagaimana hukum/hukuman dibenarkan? Berapa banyak hukuman yang cukup untuk penjahat? Dengan perkataan lain, apakah ukuran hukuman hanya terkait dengan "ukuran sakit atau penderitaan?" Apa yang bisa hukuman capai? Terakhir, dibahas makna kultural hukuman dan sistem hukuman.

Setiap masyarakat di dunia memiliki "hukum" yang melarang beragam perbuatan menyimpang atau perilaku yang tidak dapat diterima. Masyarakat mengharapkan para anggotanya untuk mengikuti hukum dan tidak memanjakan diri dalam kegiatan "melanggar hukum." Hukum mendefinisikan perilaku yang dilarang dan respons atau hukuman terkait dengan jenis perilaku orang-orang. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa sejarah hukuman sudah sangat tua. Walker⁴³⁷ menganggap hukuman adalah "institusi" yang hadir di hampir setiap masyarakat di dunia. Pereda⁴³⁸ menganggap lembaga peradilan pidana sebagai salah satu mekanisme sosial tertua dan gigih dalam sejarah.

Mereka ada untuk tujuan sosial spesifik dan tujuan berdasarkan nilai-nilai masyarakat. Namun, perlu ditekankan bahwa bidang hukuman tidak sederhana dan terfokus pada pengendalian kejahatan, seperti umumnya diasumsikan dan dijelaskan.

⁴³⁷ Nigel Walker, *Why Punish*, Oxford: Oxford University Press, 1991.

⁴³⁸ C. Pereda, *The Bad Reputation of Punishment*, 2002. [Online] Available at: [http://wings.buffalo.edu/law/bclc/bclrarticles/5\(2\)/Pereda.pdf](http://wings.buffalo.edu/law/bclc/bclrarticles/5(2)/Pereda.pdf).

Hirst⁴³⁹ berpendapat bahwa hukuman telah menjadi isu yang semakin bermasalah dan kontroversial dalam 40 tahun terakhir atau lebih. Melalui peningkatan kejahatan di banyak negara di dunia, tingkat cakupan laporan kejahatan tinggi oleh media (baik elektronik dan cetak), ketakutan publik terhadap kejahatan dan kerusakan, serta perdebatan tentang bagaimana menangani pelaku yang belum diselesaikan. Salah satu masalah utama, menurut Ainsworth,⁴⁴⁰ adalah bahwa “banyak dari mereka yang bekerja dalam sistem peradilan pidana tidak setuju bagaimana hal-hal tersebut mungkin secara terbaik dapat dicapai.” Berbagai langkah telah dicoba dan akan terus mencoba untuk mengurangi tingkat kejahatan yang jelas meningkat di seluruh dunia.

Tampaknya ada konsensus mengenai definisi hukuman. Umumnya, hukuman adalah dianggap sebagai “rasa sakit, penderitaan atau kerugian” yang ditimbulkan pada orang karena pelanggarannya. Filsuf Pidana telah mendefinisikan istilah “hukuman” dengan cara yang berbeda. Beberapa definisi, seperti yang Garland,⁴⁴¹ lebih komprehensif daripada yang lain. Baginya, hukuman tidak terbatas pada penderitaan rasa sakit atau penderitaan pada orang yang melanggar hukum. Sebaliknya, hukuman adalah proses hukum yang rumit dan dapat dibeda-bedakan. Ditekankan oleh Garland bahwa hukuman melibatkan kerangka diskursif kekuasaan dan kutukan, prosedur ritual memaksakan hukuman, repertoar sanksi pidana, lembaga dan instansi untuk penegakan sanksi dan retorika simbol, angka, dan gambar dalam proses pidana yang diwakili berbagai khalayak.⁴⁴²

Garland menambahkan hukuman yang mencakup “pembuatan undang-undang,

⁴³⁹ Paul Q. Hirst, “The concept of Punishment,” dalam A. Duff and D. Gariand (ed.). *A Reader on Punishment*, Oxford University Press, Oxford, 1994, hlm. 261-280.

⁴⁴⁰ Peter B. Ainsworth, *Psychology and Punishment: Myths and Reality*, Longman, London, 2000.

⁴⁴¹ David Garland, *Punishment and Modern Society: A Study in Social Theory*, Clarendon Press, Oxford, 1990.

⁴⁴² *Ibid.*, hlm. 17.

keyakinan, hukuman, dan administrasi hukuman.”⁴⁴³

Teori lain terutama menekankan dampak fisik hukuman pada pelaku. Adam⁴⁴⁴ misalnya menggambarkan hukuman sebagai “penderitaan mental atau kekurangan fisik, ketidaknyamanan atau rasa sakit pada seseorang sebagai hukuman untuk pelanggaran, kesalahan atau penyimpangan.”⁴⁴⁵ Hukuman, menurut Benn,⁴⁴⁶ adalah “dijatuhkan pada pelaku karena tindak pidana yang telah dilakukan; itu sengaja dipaksakan, bukan hanya sifat konsekuensi dari tindakan seseorang, tetapi ketidaknyamanan sangat penting untuk itu.”⁴⁴⁷

Banyak teori tentang hukuman menekankan unsur ketidaknyamanan sebagai fitur hukuman. Misalnya, Von Hirsch⁴⁴⁸ menyatakan bahwa hukuman adalah “penderitaan oleh keadaan konsekuensi yang biasanya dianggap tidak menyenangkan, pada seseorang yang dihukum karena terbukti melakukan tindak pidana.”

Demikian pula Barlow⁴⁴⁹ mendefinisikan hukuman sebagai “setiap tindakan yang dirancang untuk mencabut hal-hal yang bernilai yang dimiliki seseorang atau orang karena yang bersangkutan telah melakukan atau diduga telah melakukan sesuatu yang merugikan pihak lain.” Ia mengatakan, hukuman perampasan sesuatu yang “diasumsikan sebagai sesuatu yang bernilai.”⁴⁵⁰

Definisi-definisi di atas dijadikan dasar oleh Mohammad Kemal Dermawan

⁴⁴³ *Ibid.*

⁴⁴⁴ Robert Adams, *The Abuses of Punishment*, Social Research Publications, Policy Studies Research Centre, University of Lincolnshire & Humberside, Lincoln, 1999.

⁴⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁴⁶ S.I.Benn, “Punishment,” dalam *The Encyclopaedia of Philosophy*, Macmillan Publishing Co., London, 1967.

⁴⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁴⁸ Andrew Von Hirsch, *Doing Justice: The Choice of Punishments*, Hill & Wang, New York, 1976.

⁴⁴⁹ Hugh D. Barlow, *Introduction to Criminology*, edisi kedua, Little Brown & Company, Boston, 1981.

⁴⁵⁰ *Ibid.*

dan Mohammad Irvan Oli'i untuk menyimpulkan bahwa hukuman adalah proses penyajian respons setelah perilaku yang melanggar hukum telah terjadi, dalam rangka untuk mengurangi atau menghilangkan frekuensi atau intensitas dengan mana perilaku terjadi awalnya. Hukuman berfungsi sebagai ancaman dengan memberikan stimulus yang tidak diinginkan, yang dengan demikian mengurangi kemungkinan perilaku terjadi lagi. Penting untuk diingat bahwa hukuman bukanlah strategi tunggal. Hukuman lebih sebagai kumpulan strategi yang berbeda sepanjang kontinum yang berkisar dari pendekatan yang ringan sampai berat tergantung pada tingkat kecaman sosial dari suatu tindakan seperti yang didefinisikan oleh hukum pidana.

Selanjutnya, Ismantoro Dwi Yuwono, mengatakan bahwa pembentukan Kopolnas merupakan amanat Tap MPR Nomor: VII/MPR/2002, yang di dalamnya terkandung fungsi pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri sehingga kemandirian dan profesionalisme Polri dapat terjamin. Kewenangan Kopolnas adalah: *Pertama*, mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada presiden yang berkaitan dengan anggaran Polri, pengembangan sumber daya manusia Polri dan mengembangkan sarana dan prasarana Polri. *Kedua*, memberikan saran dan pertimbangan lain kepada presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri. *Ketiga*, menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden. Berkaitan dengan kewenangannya tersebut maka diperlukan lahirnya ide-ide dan gagasan cerdas seluruh anggota Kopolnas untuk senantiasa berperan aktif membantu Presiden dalam menetapkan arah yang akan dijadikan pedoman penyusunan kebijakan teknik kepolisian yang menjadi lingkup kewenangan Kopolri.

Dengan demikian, dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya maka seluruh anggota Kopolnas paling tidak, harus mengetahui apa saja kebutuhan Polri ke depan dan apa saja kendala yang dihadapi institusi Polri. Pengetahuan mengenai kebutuhan dan kendala yang dihadapi Polri, akan membantu Kopolnas bisa memberikan saran dan pertimbangan konstruktif kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri. Salah satu peran yang diharapkan dapat dilakukan oleh Kopolnas adalah ikut membantu terjadinya reformasi di tubuh Polri seiring dengan terjadinya perubahan paradigma di tubuh Polri dari Polisi yang bersifat militer.⁴⁵¹

d. Pembentukan Komisi Kepolisian Daerah di Semua Provinsi

Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, yakni masyarakat mudah menjangkau Komisi Kepolisian Daerah (Kompolda) apabila melihat indikasi adanya praktik penyimpangan dan penyalah-gunaan diskresi. Pembentukan Kompolda di semua provinsi ini merupakan jawaban terhadap kenyataan yang selama ini dihadapi masyarakat yakni sangat sulit mengakses atau memperoleh pelayanan atau perlindungan hukum oleh Komisi Kepolisian Nasional karena hanya ada satu di seluruh Indonesia dan berada di Jakarta sebagai ibukota negara. Hal ini sangat menyulitkan bagi masyarakat yang ingin mengakses keadilan dalam penegakan hukum. Pergi ke Jakarta untuk memperjuangkan harapan akan keadilan merupakan kesulitan tersendiri bagi masyarakat dari luar Jakarta, apalagi yang jauh seperti NTT, Sulawesi, dan daerah-daerah di Indonesia bagian tengah dan timur lainnya. Jarak yang sangat jauh ini akan membutuhkan biaya transportasi,

⁴⁵¹ Ismantoro Dwi Yuwono, *op.cit*, hlm. 202-204.

makan-minum, penginapan. Belum lagi Jakarta sebagai kota metropolitan yang sangat ramai, ruwet, dan asing keadaan serta situasinya. Semua ini membutuhkan biaya yang besar bagi para pengakses keadilan dari luar Jakarta. Keberadaan Kompolda sebagai perpanjangan-tangan Kopolnas di daerah tentu akan lebih mendorong peningkatan partisipasi masyarakat dalam upaya penegakan hukum. Masyarakat akan lebih mudah datang ke Kompolda di daerah (provinsi) dibandingkan pergi ke Kopolnas yang hanya ada di ibukota negara, Jakarta.

Uraian-uraian sebelumnya mengemukakan bahwa kepercayaan masyarakat pada aparat penegak hukum, sudah sangat rendah. Tingkat kepercayaan yang sudah demikian rendah, apabila ditambah lagi dengan sulitnya masyarakat mengakses keadilan karena hanya ada satu Komisi Kepolisian Nasional di seluruh Indonesia dan hanya berada di Jakarta, akan mempermudah timbulnya sikap apatis masyarakat. Tingkat kepercayaan yang sudah sangat rendah ini akan berubah menjadi sikap apatis atau tidak peduli lagi pada masalah penegakan hukum. Hal demikian akan menimbulkan situasi yang bertolak-belakang dengan tujuan pembangunan dalam bidang hukum. Sikap apatis atau tidak peduli akan menjadi percuma segala upaya pemerintah untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat melalui berbagai program kerja. Keadaan demikian menjadi ‘bom waktu’ yang sewaktu-waktu akan meledak, apabila muncul kejadian atau peristiwa yang menjadi penyebab atau pemicu. Orang akan memilih melakukan main hakim sendiri atau pengadilan jalanan yang dapat menimbulkan hal-hal yang dahsyat seperti kerusuhan-kerusuhan massa yang pernah terjadi di seluruh wilayah Indonesia sekitar berakhirnya masa orde baru (Mei 1998) dan peristiwa konflik antar kelompok lainnya.

Dampak buruk seperti ini dapat dicegah dengan membentuk Komisi Kepolisian

commit to user

Daerah (Kompolda) di seluruh provinsi di Indonesia sehingga masyarakat mudah menjangkaunya apabila terjadi praktik-praktik penyimpangan dan penyalah-gunaan diskresi serta berbagai tindakan maladministrasi lainnya oleh aparat kepolisian.

e. Melibatkan Komisi Kepolisian Daerah, Media Massa, dan Organisasi Sosial dalam Penyelesaian Kasus yang Terindikasi Ada Penyalah-gunaan Diskresi

Ketika terlihat adanya indikasi praktik penyimpangan dan penyalah-gunaan diskresi oleh aparat kepolisian dalam penyelesaian kasus pidana, segeralah melaporkan dan melibatkan: (1) Komisi Kepolisian Daerah, (2) media massa dan (3) organisasi sosial dalam pengawasan. Ketiga elemen ini terpercaya efektif dalam mengawal atau mengawasi tahapan-tahapan penanganan kasus-kasus pidana oleh aparat kepolisian, hal mana terbukti dalam banyak kasus. Keterlibatan ketiga elemen ini menyebabkan aparat kepolisian, mau-tidak-mau, akan melaksanakan penyelidikan hingga penyidikan sesuai dengan ketentuan hukum acara pidana yang berlaku.

Banyak pengalaman yang menunjukkan bahwa kasus-kasus pidana yang terindikasi terjadi penyimpangan dan penyalah-gunaan diskresi oleh aparat kepolisian, apabila sudah melibatkan media massa atau organisasi sosial, akan segera menghentikan praktik-praktik buruk ini. Penyelesaian kasus, mulai dari penyelidikan hingga putusan hakim, akan segera berjalan sesuai hukum acara pidana yang berlaku. Penanganan yang “tidak benar” segera menjadi penanganan yang “benar.” Ketika media massa atau organisasi sosial mulai memperhatikan dan memantau proses penanganan kasus-kasus pidana, aparat kepolisian tidak berani lagi melakukan penyimpangan dan penyalah-gunaan diskresi terhadap kasus-kasus pidana tersebut.

Uraian mengenai proses penegakan hukum pidana yang dapat meminimalisasi praktik penyalah-gunaan diskresi oleh aparat kepolisian divisualisasikan dalam Gambar 11.

Kebijakan atau regulasi yang berlaku selama ini dan yang ditawarkan penelitian ini dikemukakan dalam Tabel 11 berikut.

Tabel 11 Kebijakan/Regulasi yang Berlaku Selama ini dan Model yang Ditawarkan Penelitian ini

No.	Kebijakan atau Regulasi yang Berlaku Selama ini	Kebijakan atau Regulasi yang Ditawarkan
1.	<p>Wewenang Kopolnas adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> Mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran Polri, pengembangan sumber daya manusia Polri, dan pengembangan sarana dan prasarana Polri. Memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri. Menerima saran dan keluhan masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikan kepada Presiden. <p>Pengertian keluhan di sini adalah pengaduan masyarakat yang menyangkut penyalahgunaan wewenang, dugaan korupsi, pelayanan yang buruk, perlakuan diskriminasi, dan penggunaan diskresi yang keliru.</p>	<p>Model kebijakan ideal sebagai upaya penanggulangan yang dapat mengatasi atau meminimalisasi praktik penyalah-gunaan diskresi oleh aparat kepolisian adalah: Model kebijakan ideal yang dapat meminimalisasi praktik penyalah-gunaan diskresi adalah: <i>Pertama</i>, meng-optimalkan pengawasan diskresi kepolisian dengan: (1) Upaya preventif yakni variabel-variabel independen direduksi melalui kebijakan Kepala Kepolisian Republik Indonesia. (2) Upaya kuratif yakni aparat kepolisian yang tidak profesional diberi teguran keras sebagai syok terapi dan diberikan kesempatan untuk melanjutkan pendidikan profesionalisme mereka. <i>Kedua</i>, upaya represif yakni mengoptimalkan pengawasan oleh Komisi Kepolisian Nasional, atau lembaga lainnya, dengan memberikan wewenang untuk menjatuhkan hukuman yang tegas sehingga membuat takut atau jera pelaku penyimpangan dalam penggunaan diskresi. <i>Ketiga</i>, mengoptimalkan penerapan hukuman secara tegas oleh pejabat kepolisian sehingga menimbulkan efek takut atau jera pelaku penyalah-gunaan diskresi. <i>Keempat</i>, pembentukan Komisi Kepolisian Daerah di semua provinsi agar pelayanannya mudah dijangkau masyarakat. <i>Kelima</i>, melibatkan Komisi Kepolisian Daerah, media massa dan organisasi sosial untuk mengawasi ketika terlihat indikasi praktik penyimpangan dan penyalah-gunaan diskresi sehingga mau-tidak-mau, akan memaksa aparat kepolisian untuk melaksanakan penyelidikan dan penyidikan sesuai dengan hukum yang berlaku.</p>

		<p>Penjatuhan sanksi atau hukuman demikian hanya dapat dilakukan kalau ada kemauan baik (<i>political will</i>) dari pejabat-pejabat yang berwenang.</p> <p>Model ini dinamakan “Model Integratif.” Model ini dilakukan secara integratif sehingga menjadi sehingga menjadi suatu sinergi yang berdampak besar bagi peningkatan kualitas sumber daya manusia aparat kepolisian. Dengan demikian, praktik penyalahgunaan diskresi oleh aparat kepolisian dalam penegakan hukum pidana semakin diminimalisasi. Hal ini akan berdampak pada kepercayaan masyarakat pada aparat kepolisian yang semakin baik atau meningkat.</p>
--	--	--

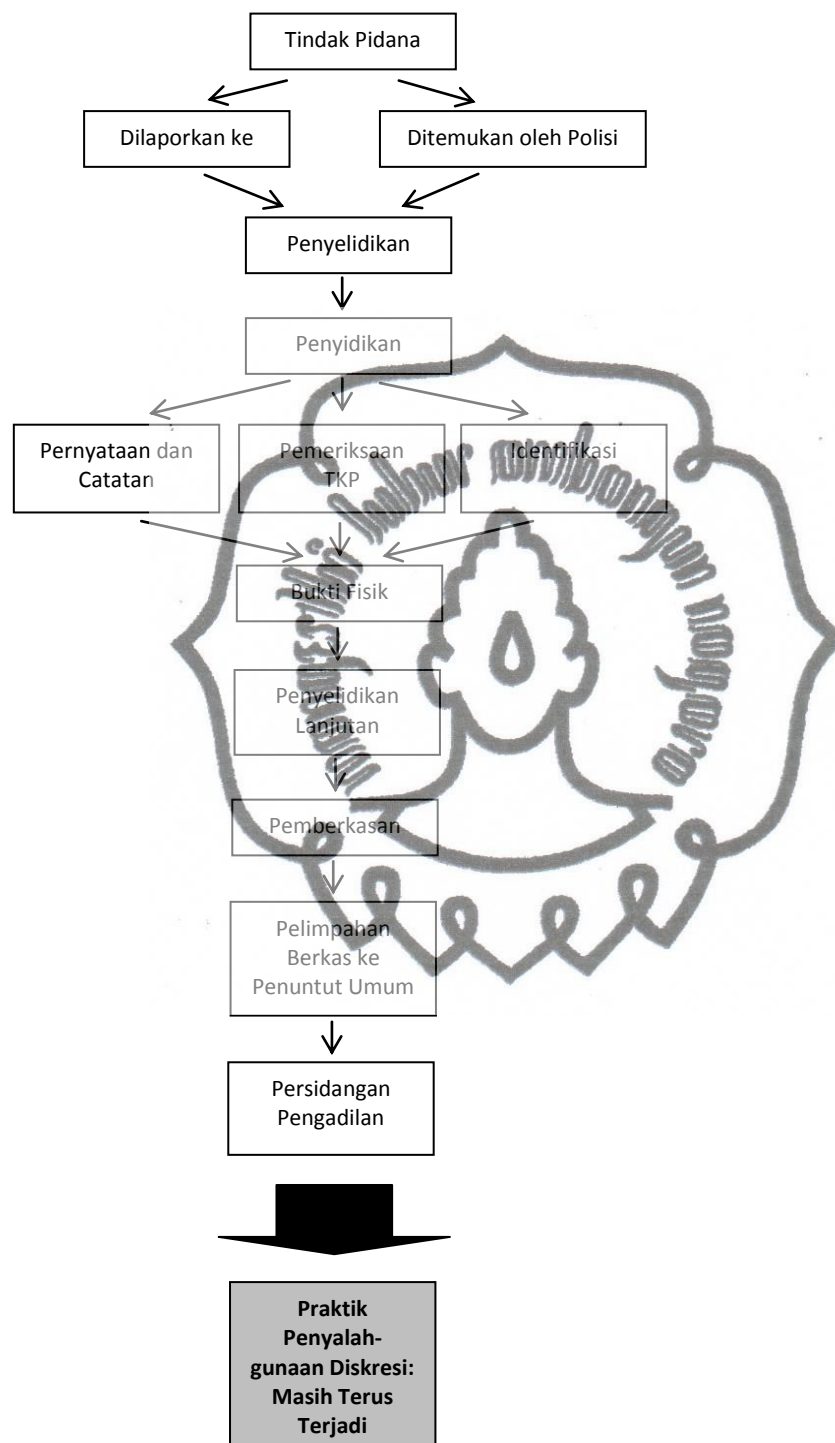
Uraian kewenangan atau otoritas yang perlu diberikan kepada Kompolnas dapat divisualisasikan dalam Gambar 11. Gambar 10 menunjukkan model penegakan hukum pidana yang eksisting (berlaku dan dipraktekkan) selama ini. Semua tahap, sejak terjadi tindak pidana dan dilaporkan atau diketahui aparat kepolisian, hingga pelimpahan berkas BAP ke kejaksan dan pemeriksaan di sidang pengadilan, digambarkan. Hasilnya, sebagaimana terjadi selama ini, praktik penyalah-gunaan diskresi masih terus terjadi, bahkan, dalam kuantitas yang semakin besar dan kualitas semakin tinggi pula. Hal ini tampak dalam bagian terakhir dari Gambar 10 yang merupakan penghujung dari semua tahap penanganan kejahatan dalam sistem peradilan pidana. Penjelasan ini menjadi lebih jelas lagi dengan melihat hasil penelitian seperti yang dilakukan *Indonesia Corruption Watch* yang dipaparkan dalam bab pembahasan. Praktik penyalah-gunaan diskresi oleh aparat penegak hukum, dan saya yakin dilakukan juga oleh aparat negara, BUMN, dan organisasi atau perusahaan swasta lainnya, demikian canggih, sehingga sangat sulit atau bisa dikatakan tidak dapat diketahui oleh orang-orang lain yang tidak terlibat secara

langsung dalam praktik-praktik mafia atau mafia peradilan tersebut. Tabel-tabel yang dikemukakan dalam hasil penelitian *Indonesia Corruption Watch* menunjukkan bahwa semua tahapan penanganan kejahatan terdapat celah, dari yang kecil hingga besar, yang dapat dimanfaatkan untuk melakukan korupsi dan perbuatan mafia peradilan. Ada penulis yang mengatakan bahwa karena “sangat sulit atau bisa dikatakan tidak dapat diketahui oleh orang-orang lain” sehingga disebut “mafia peradilan” atau “pekerjaan mafia,” dan kalau “diketahui orang lain” maka tidak dapat lagi disebut “mafia peradilan” atau “pekerjaan mafia.” “Mafia peradilan” atau “pekerjaan mafia” itu mungkin terjadi di depan mata kita, akan tetapi sangat sulit atau kita tidak akan memperoleh alat bukti perbuatan atau tindakan tersebut secara hukum.

Gambar 11 menunjukkan model penegakan hukum pidana yang ditawarkan peneliti. Model baru ini menghendaki agar sejak tahap penyelidikan, ketika ada indikasi praktik penyalah-gunaan diskresi, semua pihak, terutama pihak korban segera melibatkan (1) Kopolnas/Kompolda, (2) Media massa, dan (3) Organisasi sosial. Pelibatan ketiga komponen ini merupakan upaya kontrol sosial ekstern terhadap penanganan atau penyelesaian kasus-kasus pidana yang terjadi. Belajar dari pengalaman-pengalaman di masa lalu atau yang sedang terjadi, pelibatan ketiga komponen ini akan sangat efektif dampaknya bagi penanganan atau penyelesaian kasus-kasus pidana.

Interaksi antara satu individu dengan individu lain, atau antara individu dengan kelompok, atau antara kelompok dengan kelompok dilakukan dengan atau melalui kontak primer dan kontak sekunder. Oleh karena berbagai sebab atau alasan maka sering kontak primer itu sukar dilakukan sehingga individu atau kelompok tadi

Gambar 11 Model Penegakan Hukum Pidana yang Eksisting (Berlaku) Selama ini



menggunakan kontak sekunder. Ada berbagai media kontak sekunder misalnya melalui mass media atau pers, yang menurut “*Commission on the freedom of the press...*, pers meliputi radio, *newspaper*, *motion pictures*, *magazine and books* (radio, surat kabar, film, majalah dan buku-buku).” Andi Hamzah menambahkan bahwa pers termasuk “televisi, poster dan brosur.”⁴⁵² Saat ini, ilmu pengetahuan dan teknologi, khususnya dalam bidang informatika, sudah berkembang dengan sangat cepat dan telah menghadirkan berbagai jenis mass media yang demikian canggih, yang benar-benar tidak terpikirkan sebelumnya. Misalnya, internet dengan berbagai program aplikasinya yang benar-benar mengejutkan dan sangat mempesona siapa pun yang menyaksikannya saat ini.

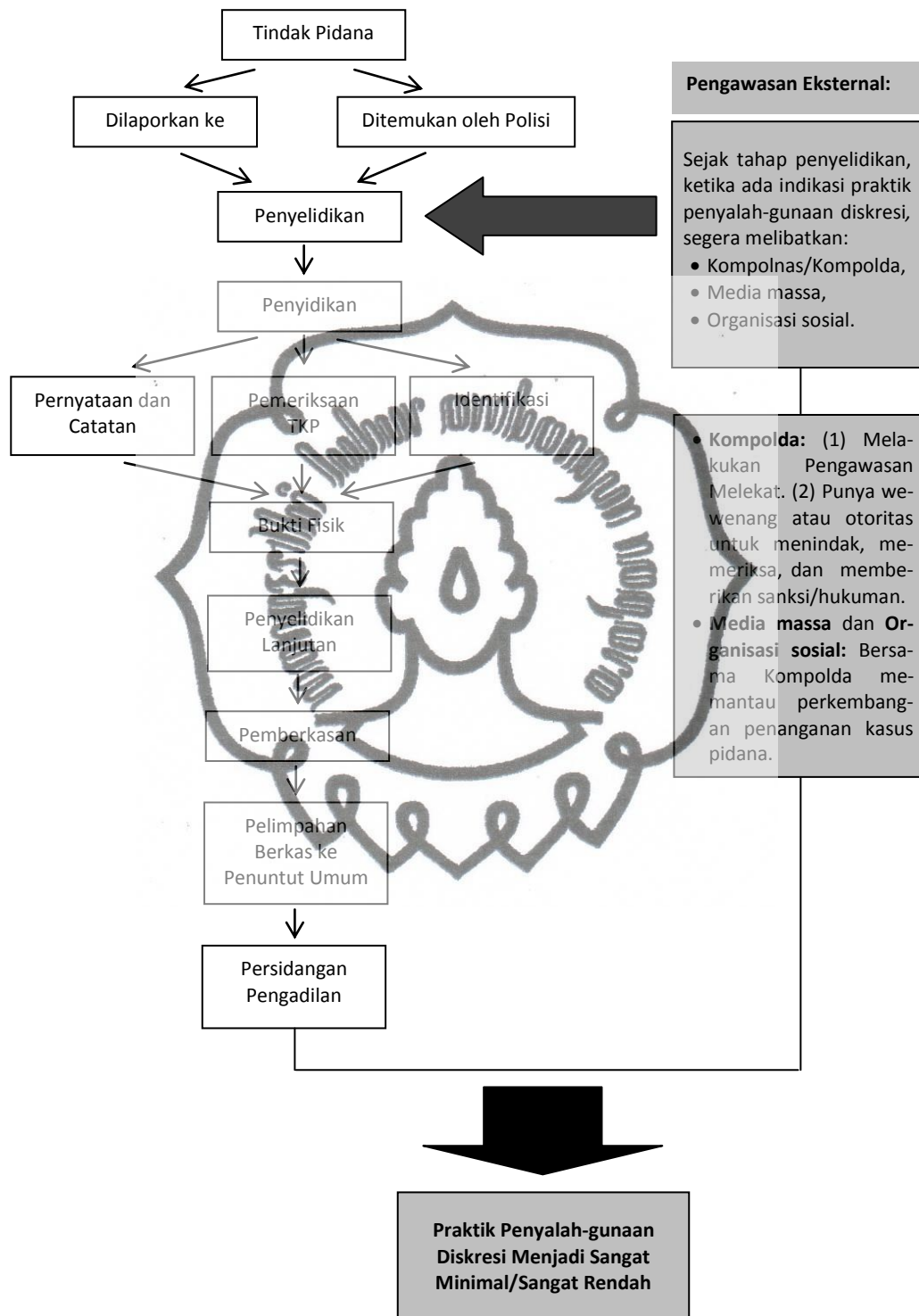
Armansyah mengemukakan bahwa pers memiliki rambu-rambu untuk melaksanakan profesinya dalam menjalankan fungsi informatif, edukatif, rekreatif, bisnis, dan kontrol sosial. Oleh karena itu, eksistensi pers memiliki peran strategis, selain untuk memenuhi hak-hak masyarakat untuk mengetahui (dimensi informasi), juga sebagai kontrol bagi jalannya pemerintahan dalam hal penegakan hukum, kritik konstruktif, dan memperjuangkan aspiratif masyarakat. Menurut Burhan Bungin, ada lima fungsi media massa yakni (a) fungsi pengawasan, (b) fungsi *social learning*, (c) fungsi penyampaian informasi, (d) fungsi transformasi budaya, dan (e) fungsi hiburan. Pengawasan dapat dilakukan terhadap aktivitas masyarakat pada umumnya. Fungsi pengawasan ini bisa berupa peringatan, kontrol sosial, maupun kegiatan persuasif. Pengawasan dan kontrol sosial dapat dilakukan untuk aktivitas preventif untuk mencegah terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan.⁴⁵³

Tugas pers adalah juga untuk mengungkapkan fakta terpendam (*news in depth*)

⁴⁵² Andi Hamzah, *Pornografi dalam Hukum Pidana*, Bina Mulia, Jakarta, 1987, hlm. 20.

⁴⁵³ Burhan Bungin, *Sosiologi Komunikasi: Teori, Paradigma, dan Diskursus Teknologi Komunikasi di Masyarakat*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, cet. ke-6, 2013, hlm. 79-81.

Gambar 12 Model Penegakan Hukum Pidana yang Ditawarkan Penelitian ini



untuk kepentingan umum (*public service*) sebab pers adalah lembaga sosial dan wahana komunikasi massa.⁴⁵⁴ Selanjutnya, ia mengatakan bahwa idealnya pers dapat memberikan sejumlah pengetahuan, wawasan, cara pandang, serta pola berpikir, dan sebagai kontrol sosial. Pers ibarat ‘mata pena’ terkadang tumpul dan terkadang sangat tajam melebihi pedang. Tumpul dan tajamnya pers sangat tergantung bagaimana ia mampu untuk merefleksikan sebuah tuntutan dan juga komitmen.⁴⁵⁵

Sifat utama dari berita adalah dapat menarik perhatian orang banyak. Menarik perhatian karena peristiwanya maupun karena penyajian beritanya. Praktik pers liberal di Amerika dalam model pemberitaan, dengan ketajaman pers telah dibuktikan menyumbang andil menjatuhkan Presiden Richard Nixon saat itu, melalui tulisan dua orang wartawan, Woodward dan Carl Bestein, di *The Washington Post* seputar keterlibatan Nixon dalam penyadapan kampanye rival politiknya.⁴⁵⁶ Melalui komunikasi, apa saja dapat berubah atau diubah. Salah satu media komunikasi yang dapat dikategorikan paling efektif untuk mempertahankan atau merubah sistem sosial adalah pers, sebab pers memang mempunyai daya pengaruh yang sangat hebat. Pers sebagai suatu media atau alat komunikasi, pers dapat mempengaruhi baik secara langsung maupun secara tidak langsung seorang individu atau kelompok.⁴⁵⁷ Pers dapat dianggap sebagai penyebab utama dari perubahan sosial, pers meskipun tidak dapat bekerja sendiri dalam konteks sebagai media perubahan hukum dalam masyarakat, dan korelasi pers dengan komunikasi ini sesungguhnya saling mengisi karena tujuan komunikasi menurut Onong Uchjana Effendy ialah (1) perubahan sikap atau *attitude change*, (2) perubahan pendapat atau *opinion change*,

⁴⁵⁴ Armansyah, *Pengantar Hukum Pers*, Gramata Publishing, Bekasi, 2015, hlm. 59.

⁴⁵⁵ Astrid S. Soesanto, *Komunikasi Kontemporer*, Bina Cipta, Bandung, 1977, hlm. 87.

⁴⁵⁶ Armansyah, *ibid.*, hlm. 60-61.

⁴⁵⁷ Astrid S. Soesanto, *Filsafat Komunikasi*, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm. 1.

(3) perubahan perilaku atau *behavior change*, dan (4) perubahan sosial atau *social change*.⁴⁵⁸

Gambar 11 hampir sama bentuknya dengan Gambar 10, hanya ada sedikit perbedaan. Gambar 11 juga menunjukkan model penegakan hukum pidana yang eksisting (berlaku dan dipraktekkan) selama ini. Semua tahap, sejak terjadi tindak pidana dan dilaporkan atau diketahui aparat kepolisian, hingga pelimpahan berkas BAP ke kejaksaan dan pemeriksaan di sidang pengadilan, digambarkan. Namun, hasilnya berbeda dengan dampak Gambar 10 yang menunjukkan bahwa sebagaimana terjadi selama ini, praktik penyimpangan dalam penggunaan diskresi masih terus terjadi, bahkan, dalam kuantitas yang semakin besar dan kualitas semakin tinggi. Sedangkan pada Gambar 11, akan menimbulkan hasil yang berbeda. Hal ini tampak dalam bagian terakhir dari Gambar 11 yang merupakan penghujung dari semua tahap penanganan kejahatan dalam sistem peradilan pidana. Pelibatan tiga komponen yakni (1) Kopolnas/Kompolda, (2) Media massa, dan (3) Organisasi sosial dalam penanganan atau penyelesaian kasus-kasus yang terindikasi terjadi praktik penyimpangan dalam penggunaan diskresi, hasil akhir dari Gambar 11 adalah praktik penyimpangan dalam penggunaan diskresi menjadi sangat minimal atau sangat rendah.

Kaitan antara variabel independen, variabel antara, dan variabel dependen serta hal-hal di sekitar variabel-variabel ini divisualisasi secara skematis berdasarkan uraian-uraian di atas dalam Gambar 12. Gambar 5 (Kerangka Pikir Sebelum Penelitian) sedikit dengan Gambar 12 (Kerangka Pikir Setelah Penelitian) yakni adanya bulatan “Praktik Penyimpangan dalam Penggunaan Diskresi Minimum

⁴⁵⁸ Onong Uchjana Effendy, *Ilmu, Teori dan Filsafat Komunikasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 21.

(Sangat Jarang/Sangat Rendah)” yang merupakan efek atau dampak apabila (1) Kompolnas atau lembaga apapun namanya, diberi wewenang menindak dan memberikan sanksi atau hukuman yang tegas kepada setiap aparat kepolisian yang melakukan pelanggaran atau penyalah-gunaan diskresi saat melaksanakan tugas dan wewenangnya. (2) Melibatkan media massa dan (3) Melibatkan organisasi sosial, untuk melakukan pengawasan atau pengawalan terhadap penanganan kasus-kasus kejahatan ketika terlihat indikasi pelanggaran atau penyalah-gunaan diskresi oleh aparat kepolisian. Langkah ini memiliki dampak yang sangat positif terhadap sikap-perilaku atau tindakan aparat kepolisian serta aparat penegak hukum di tahap selanjutnya, dan akan memberikan efek pula kepada peningkatan kepercayaan masyarakat pada aparat kepolisian dan aparat penegak hukum lainnya (jaksa dan aparatur kejaksaan, hakim dan aparatur pengadilan, aparatur lembaga pemasyarakatan, serta penasihat hukum), bahkan, aparatur negara secara keseluruhan.



Gambar 13 Kerangka Pikir Penelitian Akhir (menurut Data Hasil Penelitian)

