

PENGAWASAN TERHADAP POLRI UNTUK MEWUJUDKAN POLISI YANG LEBIH PROFESIONAL

DISERTASI

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat
Menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum (S3)
Program Pascasarjana Universitas Borobudur



Oleh

Edi Saputra Hasibuan
No. Pokok : 14730098

**PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
UNIVERSITAS BOROBUDUR
JAKARTA 2017**

**LEMBAR PERSETUJUAN
PANITIA PENILAI DISERTASI**

Dengan ini Panitia Penilai Disertasi Program Pascasarjana Universitas Borobudur menyetujui naskah Disertasi atas nama dan judul sesuai yang tercantum pada halaman judul untuk diuji pada :

Nama	Tanda Tangan	Tanggal
1. <u>Prof. Dr. H. Basir Barthos</u> Rektor Universitas Borobudur (<i>Sebagai Ketua Panitia</i>)	_____	_____
2. Dr. H. Mohammad Faisal Amir Direktur Program Pascasarjana (<i>Sebagai Sekretaris Panitia</i>)	_____	_____

**LEMBAR PERSETUJUAN
KOMISI PEMBIMBING DISERTASI**

Judul : **PENGAWASAN TERHADAP POLRI UNTUK
MEWUJUDKAN POLISI YANG PROFESIONAL**

Disusun Oleh Mahasiswa


Nama : **Edi Saputra Hasibuan**

No. Pokok : **14730098**

Program Studi : **Program Doktor Ilmu Hukum**

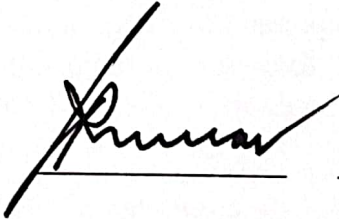
Tanda Tangan

Tanggal



8/9/2017

Prof. Dr. Kuntoro, S.H., M.H
Promotor



8/9/2017

Dr. Petrus Irwan Panjaitan, S.H., M.H
Ko-Promotor

RIWAYAT HIDUP



Edi Saputra Hasibuan, dilahirkan di Tapanuli Selatan, pada tanggal 13 April 1968. Saat ini alamat rumah penulis di Komplek Perumahan Bappenas A-157 RT 003/006, Kelurahan Kedaung, Kecamatan Sawangan Depok. Penulis telah dikaruniai 4 (empat) orang putra dari isteri Lely Anni Daulay, yaitu : Rizki Saputra, Ilham Saputra, Handika Joharudin. Arfa Bhayangkara.

Penulis menyelesaikan pendidikan Sekolah Dasar (SD), di SDN II Sibuhuan Tapanuli Selatan Lulus Tahun 1981, Menamatkan pendidikan SLTP di SMP Negeri I Sibuhuan Tahun Lulus 1984, kemudian tingkat SLTA di SMU Negeri 53 Jakarta Tahun Lulus 1987. Pendidikan Tinggi untuk Sarjana Strata Satu (S 1) Fakultas Komunikasi IISIP Jakarta Lulus Tahun 1992, Sarjana Strata Dua (S 2) Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya Lulus Tahun 2014. Riwayat pekerjaan penulis : Tahun 1993 sampai dengan sekarang Wartawan Harian Pos Kota; Sejak Tahun 2012 sampai dengan Tahun 2016 Anggota Komisi Kepolisian Nasional; Sejak Tahun 2016 sampai dengan sekarang, Direktur Eksekutif Lembaga Kajian Strategis Kepolisian Indonesia.

Penulis telah menyusun/membuat 2 (dua) buku dengan judul “Sketsa Kopolnas” dan “Di Balik TKP”, buku ini telah diterbitkan saat penulis menjabat sebagai Anggota Kopolnas. Perhatian yang sungguh-sungguh dan sebagai wujud dedikasi penulis terhadap dunia Kepolisian, selama Penulis menjadi Anggota Kopolnas, Penulis melakukan pemantauan secara langsung terhadap berbagai kasus, diantaranya kasus-kasus yang menonjol mengenai :

1. Melakukan klarifikasi dan verifikasi atas dugaan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh Penyidik Polrestabes Medan dalam kasus Sun An di Medan
2. Melakukan klarifikasi dan pencarian fakta dalam kasus penyerangan LP Grobogan Yogyakarta;
3. Melakukan klarifikasi atas peristiwa bentrokan antara masyarakat dengan Polisi di Tapanuli Selatan, dimana 11 warga tertembak Polisi;
4. Melakukan klarifikasi dan verifikasi secara langsung atas penangkapan terhadap 6 orang yang diduga teroris oleh Densus 88 di Ciputat

Saat ini penulis aktif sebagai narasumber dalam berbagai media baik cetak maupun elektronik serta sebagai narasumber dalam berbagai diskusi/seminar baik yang diselenggarakan oleh Perguruan Tinggi maupun NGO.

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

N a m a : Edi Saputra Hasibuan

No. Pokok : 14730098

Program Studi : Program Doktor Ilmu Hukum

Dengan ini menyatakan bahwa :

Karya tulis dalam bentuk penelitian Disertasi ini, dengan judul **“PENGAWASAN TERHADAP POLRI UNTUK MEWUJUDKAN POLISI LEBIH PROFESIONAL”** adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapat gelar akademik (sarjana, magister dan/atau doktor), baik di Universitas Borobudur maupun di Perguruan Tinggi lain.

1. Karya tulis ini murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari Tim Promotor dan Ko. Promotor serta masukan Tim Penguji;
2. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar pustaka; dan
3. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila di kemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku di Universitas Borobudur.

Jakarta, September 2017

Tanda Tangan Meng Buat Pernyataan



Edi Saputra Hasibuan
No. Pokok : 14730098

ABSTRAKSI

EDI SAPUTRA HASIBUAN/No. Pokok : 14730098. Pengawasan Terhadap Polri Untuk Mewujudkan Polisi Yang Profesional. Disertasi ini di bawah bimbingan Prof. Dr. Kunarto, S.H., M.H selaku Promotor dan Dr. Petrus Irwan Panjaitan, S.H., M.H selaku Ko-Promotor.

Masalah yang diteliti adalah urgensi pelaksanaan pengawasan terhadap Polri dalam penegakan hukum, dan bagaimana pelaksanaan sistem pengawasan terhadap Polri untuk mewujudkan Polri yang profesional dalam penegakan hukum, serta bagaimanakah model pengawasan yang ideal terhadap Polri untuk mewujudkan Polri profesional dalam penegakan hukum.

Permasalahan yang menjadi tantangan berat bagi Polri adalah permasalahan kultural anggota Polri, hal ini terkait dengan banyaknya pelanggaran dan perilaku yang tidak baik yang dilakukan oleh oknum anggota Polri pada saat melaksanakan tugas dan kewenangannya di masyarakat, sehingga untuk mengurangi pelanggaran ini, diperlukan pengawasan sebagai bagian dari pelaksanaan manajemen dalam institusi Kepolisian untuk mewujudkan Polri yang profesional. Pembinaan secara internal telah dilakukan oleh Polri sejak Tahun 1999 dengan melakukan 3 (tiga) agenda reformasi internal yaitu reformasi struktural, reformasi instrumental, dan reformasi kultural.

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dengan spesifikasi deskriptif yaitu peneliti menggambarkan mengenai urgensi pelaksanaan pengawasan, sistem pengawasan yang ideal terhadap Polri untuk mewujudkan Polri profesional dalam penegakan hukum.

Temuan penelitian diketahui bahwa : 1. Dalam melaksanakan tugas, Polisi selalu berhubungan dengan masyarakat; 2. Dalam penegakan hukum (pidana) Polisi merupakan ujung tombak mengoperasionalkan bekerjanya sistem peradilan pidana; 3. Kepolisian dengan jumlah anggota Polri lebih dari 400 ribu sangat berpotensi banyak penyimpangan yang dilakukan oleh oknum anggota Polri. Kesimpulan : Polri dalam melaksanakan tugasnya ambiguitas dimana pada satu sisi menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat serta menegakan hukum, tetapi pada sisi yang lain Polri tugasnya melindungi, mengayomi serta melayani masyarakat; Masih banyak pelanggaran/simpangan yang dilakukan oleh oknum anggota Polri. Sistem pengawasan terhadap Polri yaitu dengan membangun mekanisme pengawasan secara sinergis antara pengawas internal Polri dan pengawas eksternal. Sistem pengawasan yang ideal terhadap Polri dalam penegakan hukum adalah dengan memperkuat pengawas internal Polri khususnya pengawas penyidik baik dari aspek instrumental yaitu kewenangannya, struktural yaitu kedudukannya dibawah langsung Kapolri, serta kultural yaitu dengan dipilihnya pengawas-pengawas yang berkualitas dan berintegritas.

Kata kunci : Urgensi pengawasan, profesional, penegakan hukum

ABSTRACT

EDI SAPUTRA HASIBUAN/No. Pokok : 14730098. Supervision Against the Police For The Making of Professional Police. Disertasi, Under the guidance of Prof. Dr. Kunarto, S.H., M.H as the Adviser and Dr. Petrus Irwan Panjaitan, S.H., M.H as Co-Adviser.

The issue under study is the urgency of monitoring the Police in law enforcement, and how the implementation of the Police's supervisory system to realize the professional Police in law enforcement, and how the ideal model of supervision of the Police to realize the professional Police in law enforcement.

The problem that poses a serious challenge for the Police is the cultural problem of the Polri members, this is related to the many abuses and misbehavior committed by members of the Police when carrying out their duties and authorities in the community, so in order to reduce these violations, supervision is required as part of the implementation of management within the Police institution to realize the professional Police. Internal reform has been carried out by the Police since 1999 by conducting 3 (three) internal reform agenda namely structural reform, instrumental reform, and cultural reform.

This research uses normative approach with descriptive specification that is researcher describes about urgency of supervision implementation, ideal supervision system to Polri to realize professional Police in law enforcement.

The research findings are known that: 1. In carrying out duties, the police are always in contact with the community; 2. In law enforcement (criminal) Police are at the forefront of operating the operation of the criminal justice system; 3. Police with the number of police officers more than 400 thousand is potentially a lot of irregularities committed by elements of the Police. Conclusion: The police in carrying out their duties are ambiguities which on one hand maintain the security and order of the people and uphold the law, but on the other hand the Police are in charge of protecting, protecting and serving the community; There are still many violations / irregularities committed by members of the Police. Police oversight system is to build a synergic oversight mechanism between the internal police and external supervisors. The ideal supervision system of the Police in law enforcement is by strengthening the internal police inspector especially the investigator inspector both from the instrumental aspect of the authority, the structural that is under the direct position of the Chief of Police, and the culture that is with the election of supervisors of quality and integrity.

Keywords: Control, professional, law enforcement urgency

KATA PENGANTAR

Pada kesempatan yang baik ini, Penulis memanjatkan puji dan rasa syukur penulis atas Nikmat, Kemurahan dan Pertolongan Allah SWT yang senantiasa memberikan petunjuk dan kemudahan pada penulis selama penulis studi pada Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Borobudur Jakarta, khususnya selama penulis melaksanakan penelitian Disertasi dengan judul **“PENGAWASAN TERHADAP POLRI UNTUK MEWUJUDKAN POLISI YANG LEBIH PROFESIONAL”**

Reformasi yang bergulir pada Tahun 1998, merupakan momentum pembaharuan pada institusi Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Pembaharuan yang mendasar pada institusi Kepolisian menyangkut 3 (tiga) aspek yaitu pembaharuan aspek instrumental, aspek struktural, dan pembaharuan kultural. Profesional dan proporsional merupakan kata kunci untuk keberhasilan Polri dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Tetapi memang pada faktanya tidak mudah untuk mencapai derajat Polri profesional. Hal ini terlihat dengan masih banyaknya *complain* dari masyarakat mengenai ketidak-profesionalan Polri dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penyusunan hasil penelitian untuk kepentingan Disertasi ini, penulis tidak akan dapat menyelesaikannya tanpa ada peran dan bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu, perkenankan penulis menyampaikan terimakasih yang sebesar-besarnya, utamanya kepada :

1. Bapak Prof. Ir. H. Bambang Barnathos, M.Sc, selaku Ketua Yayasan Pendidikan Borobudur yang telah memberikan kesempatan pada penulis untuk melanjutkan pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Borobudur;
2. Bapak Prof. Dr. H. Basir Barthos, selaku Rektor Universitas Borobudur yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan pada Program Pascasarjana Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Borobudur;
3. Bapak Dr. H. Mohammad Faisal Amir, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Borobudur yang juga telah memberi kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan pada Program Doktor Ilmu Hukum;
4. Bapak Prof. Dr. H. Faisal Santiago, S.H., M.M, selaku Ketua Prrogram Doktor Ilmu Hukum atas kesempatan dan kebijaksanaanya serta arahan dan bimbingan selama penulis studi di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Borobudur;
5. Yang amat terpelajar, Prof. Dr. Kuntoro, S.H., M.H, atas bimbingan, ketelitian, arahan dan masukan-masukannya dalam Disertasi ini, baik dari aspek substansi, maupun teknis penyusunan dan redaksional Disertasi;

6. Yang amat terpelajar, Dr. Petrus Irwan Panjaitan, S.H., M.H, atas semua arahan, bimbingan, koreksi dan masukan dalam Disertasi ini;
7. Yang amat terpelajar Prof. Dr. Irjen Pol (P) Teguh Sudarsono, S.H., M.H, suatu kehormatan dan kebanggaan bagi promovendus atas kesempatan Beliau menelaah, memberi saran dan masukan terhadap isi (*content*) Disertasi ini;
8. Para Guru Besar dan segenap Dewan Penguji Disertasi;
9. Para Guru Besar dan segenap Dosen Pengajar Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Borobudur;
10. Seluruh Staf Administrasi dan Sekretariat Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Borobudur atas pelayanan dan bantuan-bantuannya;
11. Bapak Kapolri Jenderal Polisi Tito Karnavian, Ph.D atas dukungan dan kesediannya sebagai narasumber penelitian untuk Disertasi ini;
12. Bapak Wakapolri Komjen Pol. Drs. Syafruddin, M.Si, atas informasi dan kesediannya sebagai narasumber penulis;
13. Bapak Irwasum Polri Komjen Pol. Drs Dwi Prayitno, M.Si atas arahan, bimbingan dan motivasinya;
14. Bapak Kapolda Jawa Timur, Irjen Pol. Drs. Anton Setiadji, S.H., M.H, atas kesediannya sebagai Narasumber penulis;
15. Bapak Kapolda Metro Jaya, Irjen Pol. Drs. Mochamad Iriawan, S.H., M.H., M.M, atas kesediaannya sebagai narasumber penulis;
16. Bapak Kepala Divisi Profesi dan Pengamanan Polri, Irjen Pol. Drs. Idham Azis, M.Si, atas informasi dan kesediaannya sebagai narasumber penulis;
17. Bapak Karorenmin Itwasum Polri, Brigjen Pol, Drs. Kadir Prayitno, atas informasi dan kesediaannya sebagai narasumber penulis;
18. *Ta'dzim* kepada kedua orang tua penulis yang telah mendidik dan membesarkan penulis serta senantiasa mengiringi dengan doá kepada penulis;
19. Isteriku tercinta yang penuh dengan ketulusan, keikhlasan dan kesabaran mendampingi penulis. Anak-anak ku tercinta atas kerelaannya terkorbankan perhatian dan kasih-sayangnya demi cita-cita dan ambisi keilmuan Papahnya;
20. Semua saudara-saudara penulis, atas dorongan dan dukungannya;
21. Rekan-rekan satu angkatan dan satu almamater penulis. Terimakasih atas motivasinya.

Semoga atas segala apa yang Bapak/Ibu berikan, tercatat sebagai kebaikan dan memperoleh balasan yang berlipat-ganda dari Allah SWT.

Jakarta, September 2017
Penulis,

Edi Saputra Hasibuan

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN DISERTASI	ii
LEMBAR PERBAIKAN DISERTASI	iii
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	iv
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	v
ABSTRAKSI	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar belakang masalah	1
B. Permasalahan penelitian	14
C. Tujuan dan kegunaan Penelitian	14
D. Kerangka Teori dan konseptual	16
E. Originalitas penelitian	32
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	42
A. Konsep Negara Hukum	42
B. Konsep Sistem Hukum (<i>Legal System</i>)	47
C. Konsep Sistem Peradilan Pidana	51
BAB III : METODOLOGI PENELITIAN	67
A. Metode Pendekatan	67
B. Spesifikasi penelitian	67
C. Sumber Data	68
D. Teknik dan Alat Pengumpulan Data	68
E. Populasi Sampel dan Teknik Sampling	68
F. Teknik Analisa Data	70

BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	71
	A. Urgensi Pengawasan Terhadap Polri	
	Dalam Penegakan Hukum	71
	B. Sistem Pengawasan Terhadap Polri	
	Untuk Mewujudkan Polri yang Profesional	156
	C. Model Pengawasan yang Ideal Terhadap Polri	
	Untuk Mewujudkan Polri Profesional	
	Dalam Penegakan Hukum	185
BAB V	KESIMPULAN DAN SARAN	215
	A. Kesimpulan.....	215
	B. Saran-Saran	216

DAFTAR TABEL

Tabel 1	<i>Pelanggaran Anggota Polri Tahun 2014-2016</i>	10
Tabel 2	<i>Perbandingan Ide/Gagasan Penelitian Disertasi Peneliti Dengan Disertasi Hasil Penelitian Sebelumnya</i>	33
Tabel 3	<i>Perbandingan Komisi Pengawas Kepolisian Negara Kanada, Jepang, Indonesia</i>	210

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	<i>Alur Berfikir dan Kerangka Teoritik Penelitian</i>	17
Gambar 2	<i>Struktur Organisasi Kerja Itwasum Mabes Polri</i>	159

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang masalah

Sejalan dengan perkembangan masyarakat dan kemajuan teknologi, maka diperlukan pembaharuan hukum untuk menyelaraskan materi hukum dengan perkembangan masyarakat dan hukum senantiasa berfungsi sebagai “pemandu” dalam berbagai aktivitas masyarakat.

Pentingnya melakukan penyesuaian antara hukum dengan perkembangan masyarakat, penulis sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Warsito Hadi Utomo, bahwa penemuan baru di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi akan membawa pengaruh langsung atau tidak langsung terhadap pandangan hidup manusia, yang akhirnya dapat merubah cara hidup manusia, perubahan-perubahan ini selalu dengan timbulnya kepentingan-kepentingan baru untuk kelangsungan hidupnya memerlukan perlindungan terhadap gangguan-gangguan yang mungkin datang dari sesama manusia juga dari hewan atau alam, perlindungan ini oleh Negara diberikan dalam bentuk pengeluaran sejumlah peraturan, yang dinamakan peraturan-peraturan hukum”.¹

Warsito Hadi Utomo menambahkan, setiap negara hukum memiliki aparat penegak hukum termasuk kepolisian negara yang secara universal mempunyai tugas dan fungsi menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku untuk mewujudkan kepastian hukum dan keadilan,

¹ Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian di Indonesia*, Presdtasi Pustaka, Jakarta, 2005, hlm, 1

fungsi dan tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia telah diatur di dalam beberapa ketentuan perundang-undangan.²

Reformasi yang bergulir pada Tahun 1998, merupakan momentum pembaharuan pada institusi Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Pembaharuan yang mendasar pada institusi Kepolisian menyangkut 3 (tiga) aspek yaitu pembaharuan aspek instrumental, aspek struktural, dan pembaharuan kultural.

Pembaharuan dari aspek instrumental di dalam Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan bahwa “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat Negara yang menjaga keamanan, dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”.

Ketentuan Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, dijabarkan secara terperinci di dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, bahwa tugas pokok Polri adalah

1. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
2. Menegakkan hukum;
3. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Perincian tugas-tugas polisi sebagaimana yang tertera diatas, mencapai dan memelihara ketertiban merupakan tugas pokok yang harus dilakukan oleh polisi.

² *Ibid*, hlm, 1

Persoalan mulai timbul pada saat dipertanyakan dengan cara bagaimanakah tujuan tersebut hendak dicapai. Ternyata pekerjaan kepolisian tersebut hanya boleh dijalankan dengan mengikuti dan mematuhi berbagai pembatasan tertentu. Salah satu dari pembatasan-pembatasan tersebut adalah hukum. Polisi ditugasi untuk menciptakan dan memelihara ketertiban dalam kerangka hukum yang berlaku.³

Pentingnya pembaharuan aspek instrumental ini, Polri sebagai salah satu lembaga penyelenggara negara dan sekaligus melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan harus berdasarkan legitimasi hukum yang berlaku, dimana fungsi utama dari polisi adalah menegakkan hukum dan melayani kepentingan masyarakat umum. Sehingga dapat dikatakan bahwa tugas polisi adalah melakukan pencegahan terhadap kejahatan dan memberikan perlindungan kepada masyarakat.⁴

Tindakan kepolisian merupakan bagian dari tindak pemerintahan dalam rangka mewujudkan tujuan pemerintahan. Tujuan pemerintahan dimaksud antara lain meliputi: membuat dan mempertahankan hukum atau menjaga ketertiban dan ketentraman (*rush and order*), merealisasi kehendak negara dan menyelenggarakan kepentingan umum (*public service*). Penyelenggaraan kepentingan umum yang dijalankan pemerintah berupa:

1. Seorang petugas (fungsionaris) atau badan pemerintahan yang berdasarkan peraturan undang-undang diberi kewenangan untuk menyatakan kehendak pemerintah c.q. penguasa (*wil v/h openbaargezag*). Dan yang dilengkapi dengan kewenangan (berwenang) melakukan

³ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum suatu tinjauan sosiologis*, Genta Publishing, 2009, Yogyakarta, hlm 113

⁴ Mahmud Mulyadi, *Kepolisian dalam Sistem Peradilan Pidana*, USU press, Medan, 2009, hlm. 40

- tindakan-tindakan yang mengikat hukum (*persoon of college met enig openbaar gezag bekleed*);
2. Badan pemerintahan (*openbaar lichem*) yaitu kesatuan hukum yang dilengkapi dengan alat-alat atau kewenangan memaksa (*de met wereldlijk overheidgezag en phisikle dwangmiddelen toegeruste gemenschappen*).⁵

Dengan demikian hakikat tindakan kepolisian dilaksanakan dalam rangka menjalankan tugas dan wewenang pemerintahan, dalam bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban dalam negeri dengan tugas pokok sebagai aparatur negara dalam menjaga dan memelihara keamanan, menegakkan hukum, melayani masyarakat, melindungi serta mengayomi masyarakat. Dalam pelaksanaan tugas-tugas tersebut, Kepolisian sebagai lembaga negara sekaligus sebagai aparatur pemerintahan, dalam menjalankan tugasnya tetap bertumpu pada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik yaitu transparan, akuntabel.

Secara universal, tugas pokok lembaga kepolisian mencakup dua hal, yaitu pemeliharaan keamanan dan ketertiban (*peace and order maintenance*) dan penegakan hukum (*law enforcement*).⁶ Dalam perkembangannya, tanggung jawab “pemeliharaan” dipandang pasif, sehingga tidak mampu menanggulangi kejahatan. Polisi kemudian dituntut untuk secara proaktif melakukan “pembinaan”, sehingga tidak hanya “menjaga” agar keamanan dan ketertiban terpelihara, tetapi juga menumbuhkan kesadaran masyarakat agar taat terhadap hukum, menggugah dan mengajak peran serta masyarakat dalam upaya pemeliharaan keamanan dan

⁵ Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1981, hlm. 41-42.

⁶ Farouk Muhammad, 2003, *Menuju Reformasi Polri*, cet. Pertama April, PTIK Press bekerjasama dengan, CV Restu Agung, Jakarta, 2003, hlm. 107.

ketertiban, dan bahkan ikut memecahkan masalah-masalah sosial yang menjadi sumber kejahatan. Tugas-tugas ini dipersembahkan oleh polisi untuk membantu (*to support*) masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya akan rasa aman, sehingga memungkinkan tercapainya kesejahteraan.⁷

Pembaharuan dari aspek struktural, dimulai pada tanggal 1 April 1999 yaitu dengan dilakukannya upacara peresmian proses kemandirian Polri selaku aparat dan organ pelaksana tugas Kepolisian dengan ditandai penyerahan tanggungjawab pembinaan Polri dari Markas Besar ABRI kepada Departemen Pertahanan dan Keamanan R.I.⁸

Pemisahan komponen Polri yang dilakukan dalam kebijakan Tata Pemerintahan Negara Indonesia tersebut, menurut Teguh Sudarsono pada hakekatnya merupakan tuntutan jaman dan telah menjadi keharusan dalam tata kehidupan masyarakat global dan modern saat ini.⁹

Dalam kehidupan masyarakat global dan modern saat ini, kemandirian Polri tidak sebatas kemandirian institusional (lembaganya), tetapi mandiri dalam berfikir, bersikap dan bertindak. Kemandirian juga harus dilandasi dengan spirit profesionalisme dalam melaksanakan tugasnya sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban dalam negeri, sebagai petugas yang harus melayani masyarakat, melindungi dan mengayomi masyarakat serta sebagai petugas penegak hukum.

⁷ *Ibid.*, hlm. 108

⁸ Teguh Sudarsono, *BIANGLALA, Seganteng Wacana dan Aktualisasi Kelangsungan Reformasi POLRI yang Berkelanjutan*, Mullia Angkasa, Jakarta, Cetakan Kedua 2015, hlm, 1

⁹ *Ibid.*, hlm, 1

Menurut Teguh Sudarsono, untuk mewujudkan berbagai tuntutan profesionalisme Polri tidak hanya dilakukan dengan meningkatkan bentuk fisikanya saja seperti penyediaan kantor megah yang disertai alat peralatan berteknologi menengah dan canggih, atau menata berbagai prosedur kerja untuk membentuk kemampuan personal Polri yang lebih menampakkan sosok penampilan aparat yang profesional, tetapi makna kemandirian dan profesionalisme Polri tersebut hendaknya harus dapat diwujudkan dalam wujud pelaksanaan tugas kepolisian yang mendasarkan pikiran jernih, etika, serta mental dan moral sebagai pengayom, pelindung, dan pelayan masyarakat. Disamping itu dalam situasi dan kondisi keterbatasan yang dihadapi saat ini dan mendatang harus mau mawas diri dan dapat terus melakukan koordinasi kerja dengan berbagai pihak, agar bermacam tuntutan kebutuhan masyarakat terhadap layanan fungsi kepolisian yang diemban Polri dapat dilakukan secara profesional dan proporsional.¹⁰

Profesional dan proporsional merupakan kata kunci untuk keberhasilan Polri dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Tetapi memang pada faktanya tidak mudah untuk mencapai derajat Polri profesional. Hal ini terlihat dengan masih banyaknya *complain* dari masyarakat mengenai ketidak-profesionalan Polri dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Ditambah lagi dengan masih banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh anggota Polri termasuk juga perbuatan pidana yang banyak dilakukan oleh anggota Polri. Hal ini menandakan bahwa pembenahan dari aspek kultural Polri belum mencapai hasil yang signifikan.

¹⁰ *Ibid.*, hlm, 3-4

Beberapa hal yang masih menjadi sorotan masyarakat terkait dengan kinerja dan profesional anggota Polri adalah penggunaan kekerasan dalam penyidikan, persekongkolan oknum anggota Polri dengan penjahat dalam kasus-kasus kriminal, perilaku polisi yang tidak menunjukkan mentalitas dan moralitas sebagai aparat penegak hukum, sikap militerisme polisi, dan budaya korupsi.¹¹

Kinerja Polri yang belum optimal bisa juga dilihat dari budaya pelayanan Polri yang selama ini diberikan kepada masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Banyak sikap dan perilaku anggota Polri ketika berhubungan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat terkesan kurang ramah bahkan terlihat arogan dan menakutkan¹².

Memahami tentang hal tersebut di atas, Polri berusaha keras memperbaiki diri, mengambil langkah-langkah reformasi menuju Polri, yang bermoral, profesional, modern dan mandiri, dengan melakukan pembenahan berkelanjutan pada tataran struktural, instrumental dan kultural.

Pada reformasi di tataran kultural, Polri telah melakukan pembenahan manajemen sumber daya manusia, khususnya pada aspek sikap dan perilaku anggota Polri, baik di lingkungan kerja maupun di lingkungan sosial lainnya, yang mana hal ini antara lain diwujudkan dalam bentuk peraturan internalisasi dan penegakkan kode etik profesi, artinya bahwa untuk menghindari terjadinya pelanggaran-pelanggaran dan/atau perbuatan-perbuatan yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-

¹¹ Suwarni, *REFORMASI KE-POLISI-AN, Studi atas Budaya Organisasi dan Pola Komunikasi*, UII Press Yogyakarta, 2010, hlm, 1

¹² *Ibid.*, hlm, 5

undangan tentang Kepolisian, maka secara internal di dalam “tubuh” Kepolisian Republik Indonesia memiliki/mempunyai seperangkat aturan tentang pelanggaran kedisiplinan dan mekanisme (prosedur) penindakan terhadap anggota yang melakukan pelanggaran terhadap fungsi dan tugas Kepolisian Republik Indonesia (indisipliner).

Reformasi bidang kultural Polri ini merupakan hal yang terpenting karena Polri mempunyai peran vital dalam pelaksanaan pengelolaan pemerintahan bangsa Indonesia. Polri banyak menorehkan prestasi dalam menjaga stabilitas keamanan dalam negeri. Apresiasi mengalir deras dari berbagai komponen masyarakat saat Polri dapat mengawal acara tanggal 2 Desember 2016 (212), kegiatan berlangsung dengan tertib dan lancar. Sebelumnya juga, Polri boleh dibilang relatif sukses mengamankan Ibu Kota sebagai barometer Indonesia dalam kegiatan kemasyarakatan yang dilaksanakan pada tanggal 4 November 2016 (411). Prestasi lainnya Pori mampu melayani dan mengayomi beberapa agenda masyarakat yang lainnya dan juga agenda kenegaraan termasuk juga mengamankan beberapa kegiatan yang dilaksanakan oleh masyarakat di daerah. Prestasi lainnya, Densus 88, dapat *mengendus* kelompok teroris di Tasikmalaya, di Bekasi yang telah mempersiapkan bom bunuh diri dan kini pelakunya telah diamankan oleh pihak Kepolisian.

Pelaksanaan tugas-tugas Polri tidak selesai pada persoalan keamanan masyarakat dari tindakan kejahatan, tetapi di Tahun 2017, Polri disibukkan dengan kegiatan besar yaitu mengawal pelaksanaan Pilkada serentak untuk beberapa daerah di Indonesia, di samping juga melaksanakan kegiatan-kegiatan tugas pemolisian

dalam rutinitas sehari-hari untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat, melindungi dan mengayomi baik dari aspek fisik maupun memberikan perlindungan dan kenyamanan dari aspek batiniah.

Tetapi dibalik prestasinya, Polri juga dihadapkan dengan setumpuk pekerjaan rumah untuk memperbaiki citranya atas perbuatan pelanggaran yang dilakukan oleh oknum anggota Polri, yang berdampak buruk terhadap kehormatan dan *marwah* institusi Polri.

Berberapa kasus yang dilakukan oleh oknum anggota Polri seperti kasus tertangkapnya 3 (tiga) oknum anggota Polri yang sedang pesta narkoba di wilayah hukum Polda Jawa Tengah, dimana Jajaran Polda Jateng menggerebek pesta narkoba di sebuah Jalan Ngesrep Barat IV nomor 60, RT 1 RW 9, Spondol Kulon, Banyumanik. Delapan orang, terdiri dari empat pria dan wanita, yang diduga sedang pesta narkoba ditangkap dalam penggerebekan tersebut. Tiga pria di antaranya oknum polisi.

Dalam kasus tersebut, Polisi menyita satu paket sabu ukuran 100 gram dan dua paket ukuran dua gram. Ada pula dua butir pil Inek, 170 butir pil Happy Five, satu unit bong, tujuh pipet kaca. Kapolrestabes Semarang Kombes Pol Abiyoso Seno Aji membenarkan adanya tiga oknum polisi yang ditemukan di lokasi penggerebekan. Satu orang oknum dari Polrestabes Semarang dan dua lainnya oknum dari Polda Jateng. Dia menambahkan, tiga oknum polisi itu berpangkat Brigadir Kepala (Bripka) berinisial AS, DM dan DR.

Berbagai perbuatan pelanggaran yang dilakukan oleh oknum anggota Polri tersebut, berimplikasi yaitu masyarakat menjadi tidak lagi *respect* terhadap Polri. Menurunnya rasa simpati masyarakat terhadap Polri ini, perlu dipahami karena persepsi masyarakat anggota Polri ini harus menjadi contoh yang baik (keteladanan) bagi masyarakat, tetapi kenyataannya mereka anggota Polisi yang ditugaskan untuk menegakan hukum, perbuatannya malah sebaliknya, mereka melakukan perbuatan melanggar hukum.

Berikut ini penulis sampaikan data pelanggaran anggota Polri dalam kurun waktu Tahun 2014 sampai dengan Tahun 2016.

Tabel 1
Pelanggaran Anggota Polri Tahun 2014-2016

No	Jenis Pelanggaran	Tahun 2014		Tahun 2015		Tahun 2016	
		Kasus	Selesai	Kasus	Selesai	Kasus	Selesai
1	Pelanggaran Disiplin	15.687	2.320	8.147	3.520	6.662	2.772
2	Pelanggaran Kode Etik Profesi Polri	633	346	1.042	762	1.671	1.207
3	Pidana	166	166	468	446	359	359

Sumber : *Devisi Profesi dan Pengamanan Mabes Polri Tahun 2017*

Berdasarkan data pada tabel di atas pelanggaran terhadap disiplin Polri senantiasa mendominasi dalam tiap tahunnya. Tetapi demikian, terdapat hal yang membanggakan yaitu adanya penurunan yang signifikan pelanggaran terhadap disiplin Polri tersebut. Dimana jumlah pelanggaran disiplin Polri pada Tahun 2014

tercatat 15.687 kasus. Pada tahun 2015 menurun tercatat dalam angka 8.147 kasus atau menurun mendekati angka 50 %. Pada Tahun 2016, pelanggaran terhadap disiplin Polri menurun dibandingkan dengan Tahun 2015, dimana jumlah pelanggaran disiplin Polri pada Tahun 2016 tercatat pada angka 6.662 kasus atau menurun kurang lebih 25 % dibandingkan dengan tahun 2015.

Pelanggaran Kode etik Profesi Polri merupakan terbanyak kedua bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh oknum anggota Polri. Perbuatan pelanggaran terhadap kode etik ini terlihat senantiasa mengalami kenaikan dalam setiap tahunnya, dimana, pada Tahun 2014 pelanggaran Kode Etik Profesi Polri tercatat pada angka 633 kasus. Pada Tahun 2015 meningkat kurang lebih 45 % atau sejumlah 1.042 kasus. Peningkatan kasus pelanggaran Kode Etik Profesi Polri masih menjadi fenomena di Tahun 2016 yaitu sejumlah 1.671 kasus atau naik kurang lebih 50 % dibandingkan dengan Tahun 2015.

Pelanggaran ketiga yang dilakukan oleh oknum anggota Polri adalah perbuatan pidana, yaitu pada Tahun 2014 tercatat pada angka 166 kasus. Perbuatan pidana yang dilakukan oleh anggota Polri meningkat di Tahun 2015 sejumlah 468 kasus atau naik mendekati angka 210 % dibandingkan dengan Tahun 2014. Di Tahun 2016 tindak pidana yang dilakukan oleh anggota Polri menurun tercatat dalam angka, 359 atau turun kurang lebih 30 % dibandingkan dengan Tahun 2015.

Untuk memaksimalkan pencapaian Polri yang professional, dalam era kepemimpinan Jenderal Polisi Tito Karnavian, mengusung konsep “Promoter” yaitu profesional, modern dan terpercaya. Penjabaran dari konsep “Promoter” ini adalah :

1. Profesional adalah meningkatkan kompetensi SDM Polri yang semakin berkualitas melalui peningkatan kapasitas pendidikan dan pelatihan, serta melakukan pola-pola pemolisian berdasarkan prosedur baku yang sudah dipahami, dilaksanakan, dan dapat diukur keberhasilannya;
2. Modern adalah melakukan modernisasi dalam layanan publik yang didukung teknologi sehingga semakin mudah dan cepat diakses oleh masyarakat, termasuk pemenuhan kebutuhan Almatasus dan Alpakam yang makin modern;
3. Terpercaya adalah melakukan reformasi internal menuju Polri yang bersih dan bebas dari KKN, guna terwujudnya penegakan hukum yang obyektif, transparan, akuntabel, dan berkeadilan.

Dari konsep “Promoter” di atas, diterjemahkan dalam 10 (sepuluh) program prioritas Kapolri dimana salah satunya adalah melakukan penguatan pengawasan. Disadari atau tidak, pengawasan terhadap Polri dalam pelaksanaan tugas-tugas pemolisian ini menjadi sangat penting. Hal ini mengingat kepercayaan masyarakat terhadap Polri menjadi salah satu modalitas bagi Polri dalam melaksanakan tugas-tugas pemolisian yang sangat luas. Tanpa disertai dengan adanya kepercayaan (*trust*) masyarakat, apapun yang dilakukan oleh petugas Polri dilapangan, tentunya akan selalu dinilai negatif, karena hal ini harus kita sadari bahwa tugas-tugas Polisi tidak hanya menyangkut aspek tugas penegakan hukum semata, tetapi banyak tugas lainnya dimana dalam melaksanakan tugas-tugas tersebut, anggota Polri akan selalu berhubungan dengan masyarakat.

Membangun mekanisme kontrol dan pengawasan yang ketat, kuat, dan efektif terhadap negara merupakan prinsip penting dan mendasar di negara demokrasi. Dengan kontrol dan pengawasan ini diharapkan dapat mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan dan sekaligus untuk mendorong dan memastikan lembaga-lembaga negara menjalankan fungsi dan tugasnya secara profesional, transparan, dan akuntabel. Oleh karena itu, agenda-agenda penguatan kontrol dan pengawasan terhadap lembaga negara merupakan bagian yang sangat penting. Salah satu institusi negara yang tidak luput dari agenda ini adalah Kepolisian Republik Indonesia.

Pertanyaan mendasar terkait dengan penguatan pengawasan ini adalah mengapa Polri perlu diawasi? Ada banyak hal untuk membedah urgensi pengawasan terhadap Kepolisian. Dari aspek pendekatan fungsional, Polri adalah lembaga yang sangat besar dengan 400 ribu lebih anggotanya serta dengan kewenangan yang dimiliki sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia. Polri dalam melaksanakan tugasnya langsung bersentuhan dengan masyarakat sehingga apabila tidak dilaksanakan dengan baik justru akan menjadikan sumber permasalahan.

Dari aspek ketatanegaraan, Polri merupakan institusi pemerintahan yang mengemban tugas dalam bidang menjaga dan memelihara keamanan dan ketertiban dalam negeri. Dalam hal yang demikian, maka Polri tetap harus tunduk terhadap komitmen penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman terhadap asas pemerintahan umum yang baik.

Untuk itu diperlukan adanya pengawasan sebagai bagian dari pelaksanaan manajemen di Polri dalam mewujudkan Polri yang profesional dalam sistem ketatanegaraan dan tata kelola organisasi yang baik serta untuk mengukur peningkatan kinerja polri secara internal dan eksternal agar tujuan organisasi dapat tercapai dengan maksimal.

B. Permasalahan

Permasalahan yang penulis kaji adalah :

1. Apa urgensi pelaksanaan pengawasan terhadap Polri dalam penegakan hukum?
2. Bagaimana pelaksanaan sistem pengawasan terhadap Polri untuk mewujudkan Polri yang profesional dalam penegakan hukum?
3. Bagaimanakah model pengawasan yang ideal terhadap Polri untuk mewujudkan Polri profesional dalam penegakan hukum?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

C.1. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui urgensi pelaksanaan pengawasan terhadap Polri dalam penegakan hukum;
- 2) Untuk menganalisis sistem pengawasan terhadap Polri untuk mewujudkan Polri yang profesional dalam penegakan hukum;
- 3) Untuk mencari dan menemukan formulasi yang tepat yaitu membuat model pengawasan yang ideal terhadap Polri untuk mewujudkan Polri profesional dalam penegakan hukum.

C.2. Kegunaan Penelitian

- 1) Secara umum hasil penelitian ini diharapkan mempunyai kegunaan untuk pengembangan ilmu hukum administrasi negara, hukum acara pidana, serta pengembangan ilmu Kepolisian, dimana harus disadari bahwa dalam perkembangan aktivitas perpolisian, Polisi tidak hanya memerankan 1 (satu) disiplin ilmu saja, tetapi juga harus ditunjang dengan berbagai disiplin ilmu (interdisipliner);
- 2) Secara khusus diharapkan mempunyai kegunaan untuk pengembangan kelembagaan :
 - a) Lembaga pengawas Polri dimana lembaga pengawas fungsional Polri yang ada saat ini masih dijumpai berbagai hambatan dan kendala-kendala secara teknis dalam pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh pengawas internal Polri maupun pengawas eksternal dalam kaitannya pengawasan terhadap tugas-tugas pemolisian Polri di masyarakat;
 - b) Dengan penulis dapat merekam berbagai kekurangan, kelebihan serta kenadala-kendala yang dihadapi oleh lembaga pengawas fungsional Polri baik itu pengawas internal mulai dari tingkat Mabes sampai pada tingkat Polda.
 - c) Diharapkan pula hasil penelitian ini mempunyai kontribusi untuk lembaga formal pengawas eksternal Polri yaitu Kompolnas, Ombudsman, Komnas HAM, untuk mengatasi hambatan yang ada saat

ini, serta memberikan usulan mengenai model pengawasan yang ideal terhadap Polri.

D. Kerangka Teoritis dan Konseptual

D.1. Kerangka Teori

Kerangka teoritik untuk menelaah permasalahan dalam penelitian ini, penulis berpijak dari teori negara hukum sebagai *grand theory*. Dalam konsep negara hukum, menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara dan politik secara jelas. Dalam negara hukum, hukum diletakan di atas kekuasaan negara dan politik atau yang lebih dikenal dengan istilah hukum sebagai panglima. Dalam mewujudkan negara hukum harus dilengkapi dengan aparatur yang profesional untuk mengoperasionalkan makna dari negara hukum tersebut.

Untuk keperluan dalam penelitian ini, maka *mieddle theory* yang penulis uraikan adalah teori *legal system*. Dalam teori sistem hukum, terdapat 3 (tiga) komponen hukum yang harus bekerja secara sinergis, yaitu : substansi hukum, struktur hukum, dan kultur/budaya hukum. Dalam teori *legal system* ini, menurut hemat penulis Kepolisian Republik Indonesia (Polri) merupakan salah satu sub struktur hukum yang mempunyai tugas mengimpelementasikan tujuan dari negara hukum.

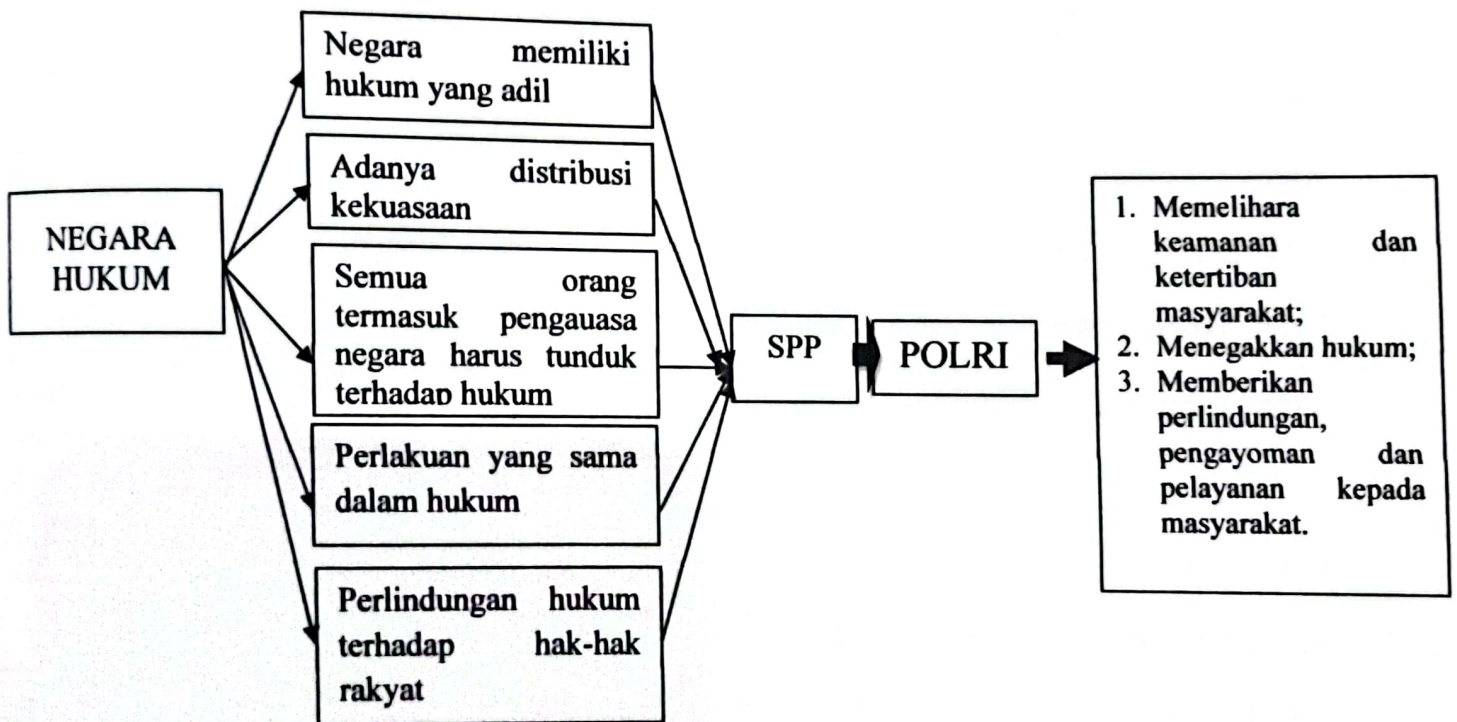
Sebagai *appleid theory* untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini adalah teori sistem peradilan pidana. Penulis menggunakan teori sistem peradilan pidana sebagai *appleid theory* mendasarkan pada salah satu tugas yang diemban oleh Kepolisian adalah melaksanakan penegakan hukum. Pelaksanaan

penegakan hukum yang bermartabat adalah melalui mekanisme bekerjanya sistem dalam peradilan pidana secara *integrated*, dimana Kepolisian merupakan salah satu komponen dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*).

Kerangka teoritik di atas secara skematis penulis deskripsikan dalam bentuk bagan/gambar sebagai berikut :

Gambar 1

Alur Berfikir dan Kerangka Teoritik Penelitian



Berdasarkan kerangka teoritik di atas dapat diketahui, terdapat 5 (lima) esensi dasar negara *rule of law*, yaitu :

1. Negara memiliki hukum yang adil;
2. Berlakunya prinsip distribusi kekuasaan;

3. Semua orang termasuk penguasa negara harus tunduk kepada hukum;
4. Semua orang mendapat perlakuan yang sama dalam hukum;
5. Perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat¹³.

Terdapat beberapa istilah asing yang dipersamakan pengertiannya dengan negara hukum, yaitu : *rule of law*, *rechtsstaat*, dan *etat de droit*. Perbedaan istilah dalam penyebutan negara hukum ini dilatarbelakangi oleh perkembangan teoritis-konseptual maupun dalam kerangka praktis-oprasional.

Konsep negara *rule of law* merupakan konsep negara yang dianggap paling ideal saat ini, meskipun konsep tersebut dijalankan dengan persepsi yang berbeda-beda. Terhadap istilah *rule of law* ini dalam Bahasa Indonesia sering juga diterjemahkan sebagai ‘supremasi hukum’ (*supremacy of law*) atau “pemerintahan berdasarkan atas hukum”. Disamping itu, istilah “negara hukum” (*government by law*) atau *rechstaat*, juga merupakan istilah yang sering digunakan untuk itu.¹⁴

Menurut Philipus M. Hadjon,¹⁵ konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechtsstaat* dan *rule of law* itu sendiri.¹⁶

¹³ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm, 6

¹⁴ *Ibid.*, hlm, 1

¹⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72

¹⁶ Padmo Wahjono, *Indonesia ialah Negara yang Berdasarkan Atas Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 17 November 1979, hlm. 3

Menurut Miriam Budiardjo, peristilahan *rechtsstaat* mengandung unsur-unsur : Hak-hak manusia; Pemisahaan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan; Peradilan administrasi dalam perselisihan. Sedangkan istilah *rule of law* oleh A.A.V. Dicey, secara sederhana diartikan dengan keteraturan hukum, terdapat tiga unsur fundamental dalam istilah tersebut yaitu : Supremasi aturan-aturan hukum, tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang dalam arti, seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum; Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum. Petunjuk ini berlaku baik bagi masyarakat biasa maupun para pejabat; Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.¹⁷

Hukum merupakan salah satu sub-sistem dalam masyarakat tidak terlepas dari perubahan-perubahan yang terjadi masyarakat. Hukum disamping mempunyai kepentingan sendiri untuk mewujudkan nilai-nilai tertentu di dalam masyarakat terikat pada bahan-bahan yang disediakan oleh masyarakatnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hukum sangat dipengaruhi oleh perubahan-perubahan yang terjadi di sekelilingnya.¹⁸

Menurut pendapat Lon L. Fuller untuk mengenal hukum sebagai sistem yang baik maka harus dicermati apakah memenuhi 8 (delapan) asas atau *principles of legality* sebagai berikut:

¹⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 56-63

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Aksara Bandung, 1980 hlm, 99

- 1) Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan artinya ia tidak boleh mengandung sekedar keputusan-keputusan yang bersefat *ad hoc*.
- 2) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
- 3) Peraturan tidak boleh berlaku surut.
- 4) Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
- 5) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
- 6) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
- 7) Peraturan tidak boleh sering dirubah-rubah.
- 8) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.¹⁹

Hukum sebagai suatu sistem norma untuk mencapai tujuan yang dikehendaki secara efektif. Keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua komponen. Ada tiga komponen dalam sistem hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Lawrence Meir Friedman, bahwa hukum itu merupakan gabungan antara komponen yaitu struktur (*legal structure*), substansi (*legal substancy*), dan Budaya (*legal culture*). Adapun penjelasan dari ketiga komponen tersebut adalah sebagai berikut:

1. Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.
2. Komponen substantif yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
3. Komponen kultural yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat. Komponen

¹⁹ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang 2005, hlm. 31.

kultur hukum ini hendaknya dibedakan antara *internal legal culture* yaitu kultur hukum para *lawyers* dan *judges* dan *external legal culture* yaitu kultur hukum masyarakat luas.²⁰

Gagasan negara hukum di Indonesia sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut paham *welfare state*. Hal ini tampak di dalam Pembukaan maupun batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Alinea keempat pembukaan UUD 1945, dapat ditemukan tugas tanggung jawab negara antara lain: melindungi secara fisik kemerdekaan individu dan teritorial negara Indonesia; memajukan kesejahteraan umum; dan proaktif dalam perdamaian dan kerjasama dengan bangsa lain.

Dengan demikian Negara Indonesia telah meletakkan dasar yang kokoh bagi penyelenggaraan pemerintahan, yaitu sebagai Negara Hukum. Seperti yang dikatakan oleh B. Arief Sidharta, bahwa

“Negara hukum adalah negara yang pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normativ, berupa asas-asas yang menjadi pedoman dan criteria penilaian pemerintah dan perilaku pejabat pemerintah. Keberadaan negara hukum harus memenuhi prasyarat berupa prediktabilitas perilaku khususnya perilaku pemerintah yang mengimplikasikan ketertiban demi keamanan dan ketentraman bagi setiap orang dan terpenuhinya kebutuhan materil minimum bagi kehidupan manusia yang menjamin keberadaan manusia yang bermartabat menusiawi.”²¹

Dalam konsep negara hukum, maka negara dalam arti Pemerintah mempunyai kewajiban untuk melindungi masyarakat dari tindakan-tindakan yang

²⁰ *ibid*, hlm.33

²¹ B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Majalah Jentera Edisi 3-Tahun II, November 2004, hlm.123-124.

membahayakan keamanan dan ketertiban masyarakat. Peran pemerintah dalam memberikan perlindungan terhadap masyarakat, tentunya tidak hanya perlindungan dari aspek lahiriah/badaniah/fisik semata, tetapi juga perlindungan secara menyeluruh menyangkut aspek perlindungan bathiniah yaitu ketenangan, kenyamanan, rasa damai dan lain sebagainya. Dalam hal yang demikian, maka dalam konsep perlindungan hukum ini menyangkut juga aspek *soft ware* hukum dan *hard ware* hukum. *Soft ware* hukum menyangkut bagaimana substansi hukum (peraturan perundang-undangan) memberikan jaminan dan kepastian secara hukum dalam ketentuannya sesuai dengan asas dan prinsip-prinsip pembuatan peraturan perundang-undangan. Aspek *hard ware* hukum penulis pahami disini adalah aspek struktur (aparatur penegak hukum) menjalankan/mengoperasionalkan peraturan perundang-undangan tersebut secara baik, adil, mempunyai kepastian dan berorientasi pada kemanfaatan. Aparatur penegak hukum menjalankan peraturan perundang-undangan dalam kerangka melindungi, mengayomi serta membela kepentingan masyarakat.

Kewajiban melindungi masyarakat ini dilaksanakan oleh Polri. Hal ini sebagaimana diamanatkan di dalam ketentuan Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 mencantumkan bahwa

“Keamanan dalam negeri dirumuskan sebagai format tujuan Polri dan secara konsisten dinyatakan dalam perincian tugas pokok yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat. Namun, dalam penyelenggaraan fungsi kepolisian, Polri secara fungsional dibantu oleh kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa melalui pengembangan asas subsidiaritas dan asas partisipasi. Asas legalitas sebagai aktualisasi paradigma supremasi hukum, dalam undang-undang ini secara tegas dinyatakan dalam perincian kewenangan Polri, yaitu melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya. Namun, tindakan pencegahan tetap diutamakan melalui pengembangan asas preventif dan asas kewajiban umum kepolisian, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam hal ini setiap pejabat Polri memiliki kewenangan diskresi, yaitu kewenangan untuk bertindak demi kepentingan umum berdasarkan penilaian sendiri.²²

Untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, maka harus didukung oleh terciptanya keamanan, ketertiban, ketentraman dan kedamaian masyarakat. Organ pemerintah yang tugasnya paling mendekati terciptanya keamanan, ketertiban, ketentraman dan kedamaian masyarakat adalah Polisi.

Dengan demikian, peran Polisi diharapkan tidak hanya sekedar sebagai pelaksana atau corong suatu undang-undangan, namun jauh dari pada itu, Polisi diharapkan dapat memberikan suatu jaminan hukum kepada masyarakat. Oleh karena itu mengutip pendapat Satjipto Rahardjo, polisi pada hakekatnya bisa dilihat sebagai hukum yang hidup, karena memang ditangan polisi itulah hukum itu mengalami perwujudan, setidaknya-tidaknya di bidang hukum pidana. Apabila

²² Penjelasan Undang –Undang Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.

hukum itu bertujuan untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat, diantaranya dengan melawan kejahatan, maka pada akhirnya polisi itulah yang akan menentukan apa itu yang secara konkrit disebut sebagai penegakan ketertiban, siapa-siapa yang harus ditundukan, siapa-siapa yang harus dilindungi dan seterusnya. Melalui polisi itulah hal-hal yang bersifat falsafi dalam hukum bisa ditransformasi menjadi ragawi dan manusiawai.²³

Kepolisian merupakan suatu organisasi birokrasi dijalankan oleh manusia sebagai pelaku, yaitu Polisi yang bekerja melayani masyarakat dalam pelaksanaan tugasnya dijalankan oleh manusia yang terikat pada rincian tugas, wewenang, aturan-aturan yang tersedia. Selain itu sebagai suatu organisasi profesi, kepolisian (polisi) juga dituntut untuk bersikap profesional dan sekaligus merupakan organisasi yang bersifat birokratis. Disebut demikian karena organisasi ini merupakan jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif dalam skala besar serta mengkoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematik, dan terus menunjukkan gerak perubahan menuju pengorganisasian rasional.²⁴

Menurut Barda Nawawi Arief, dalam praktik penegakkan hukum terlihat adanya gejala/kecendrungan berpikir hukum yang parsial dan hanya melihat undang-undang/ketentuan pidana dengan 'kacamata kuda'. Memisahkan antara norma "undang-undang, asas-asas, tujuan pemidanaan, dan nilai/ide dasar yang

²³ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun, hlm. 95

²⁴ David Beetham, *Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm 82-83

ada dan diakui dalam ilmu/teori/hukum tidak tertulis”; antara ”kepastian hukum/melawan hukum formal dan kepastian hukum/melawan hukum materiel”. Kecendrungan berpikir yang parsial di atas, akan mempengaruhi kualitas kehidupan masyarakat dan kualitas pembangunan yang berkelanjutan. Oleh karena, pada hakekatnya kualitas penegakkan hukum menurut Barda Nawawi Arief, tidak dapat dilepaskan dari tujuan meningkatkan kualitas kehidupan dan kualitas pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development/sustainable society*). Adanya ”budaya mafia peradilan, markus (maklar kasus), dapat merusak ”*sustainable development/sustainable society*, karena sumber daya (*resources*) pembangunan tidak hanya sumber daya alam/fisik, tetapi juga sumber daya non-fisik. Sistem peradilan pidana (SPP) yang baik/sehat, yang dapat menjamin keadilan (*ensuring justice*), keamanan warga masyarakat (*the savety of citizens*), yang jujur, bertanggung jawab, etis dan efesien (*a fair, responsible, ethical and efficient criminal justice system*), dan dapat menumbuhkan kepercayaan serta respek masyarakat (*public trust and respect*), pada dasarnya merupakan sumber daya non-fisik yang perlu dipelihara kelangsungannya untuk generasi berikut. Barda Nawawi Arief menambahkan, mafia peradilan pada hakekatnya merupakan bentuk eksploitasi yang merusak sumber daya non-fisik dan dapat menjadi ”virus” bagi SPP yang sehat/ideal; ini berarti dapat merusak kualitas kehidupan masyarakat.²⁵

²⁵ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm, 309-310

Untuk mewujudkan penegakan hukum yang sehat/ideal oleh sistem peradilan pidana (SPP) yang salah satu di dalamnya adalah institusi Polri, maka setiap institusi penegak hukum (SPP) mempunyai peran masing-masing dalam kesatuan sistem yang utuh. Peran ini secara normatif, dikonstantir dalam tugas dan kewenangannya masing-masing.

Tugas dan kewenangan institusi Polri dalam penegakkan hukum (pidana), sebagai berikut : Tugas dan kewenangan Kepolisian dalam penegakkan hukum pidana, secara yuridis ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Tugas Polri dibedakan menjadi dua yaitu tugas pokok dan tugas Polisi dalam bertugas. Tugas pokok Polri yaitu : Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakkan hukum; dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Rumusan tugas pokok tersebut bukan merupakan urutan prioritas, ketiganya sama penting, sedangkan dalam pelaksanaannya tugas pokok mana yang akan dikedepankan sangat tergantung pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi, karena pada dasarnya ketiga tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan.

D.2. Kerangka Konseptual

Latar belakang politik dan kekuasaan penguasa, tentunya mempunyai pengaruh terhadap postur Polri. Dalam hal demikian, maka Polri tentunya sering

kali digunakan sebagai alat untuk mempertahankan kekuasaan, atau alat untuk melindungi penguasa.

Sejak reformasi bergulir, membawa dampak perubahan di tubuh Kepolisian. Institusi Kepolisian yang selama era orde baru difungsikan sebagai salah satu alat kekuasaan untuk melanggengkan penguasa, pada era reformasi “disulap” menjadi Polisi sebagai pelindung, pengayom dan pelayan dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. (Pasal 30 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jo Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia). Untuk melaksanakan/menjalankan tugas pokok kepolisian tersebut, tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Karena dalam prakteknya dijumpai beberapa keterbatasan seperti sarana-prasarana, sumber daya manusia, jumlah personil/rasio Polri yang tidak sebanding dengan jumlah penduduk dan lain sebagainya²⁶.

Keterbatasan-keterbatasan ini berpengaruh terhadap optimalisasi Polri dalam melaksanakan tugas sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang.

Secara konstitusional, di dalam Pasal 30 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditentukan, “Usaha pertahanan dan keamanan Negara dilaksanakan melalui system pertahanan dan keamanan rakyat

²⁶ Kunarto & Anton Tabah yang telah memerinci kendala penegakkan hukum di Indonesia, yaitu : instrumental/perangkat hukum, situasional/perkembangan masyarakat, political (*good will*) pemerintah, budaya dan professional. Kunarto & Anton Tabah, *Polisi Harapan dan Kenyataan*, (Klaten: CV. Sahabat,2005), hlm, 95

semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat sebagai kekuatan pendukung”.

Kemudian di dalam Pasal 30 ayat (4) ditentukan, “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat Negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”.

Berdasarkan pada landasan konstitusional di atas, maka tampak diketahui bahwa fungsi dari Polisi adalah untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat ini, maka Polisi mempunyai tugas untuk melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum.

Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, bahwa tugas pokok Kepolisian Republik Indonesia, adalah :

1. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat
2. Menegakkan hukum
3. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Konsepsi yuridis ini dijabarkan oleh Kelling, Wycoff dan Pale, tugas Polisi untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, maka tugas polisi ditekankan untuk mempertahankan kedamaian dalam masyarakat. Tugas polisi sebagai penegak hukum, maka tugas polisi di fokuskan pada penegakan

peraturan Perundang-undangan. Tugas polisi sebagai pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat, maka polisi punya tugas sebagai agen pelayan yaitu melayani masyarakat.

Penegakan hukum yang sangat erat dengan tugas dan wewenang kepolisian adalah penegakan hukum pidana. Penegakan hukum pidana dalam sistem hukum modern, dikelola oleh negara melalui alat perlengkapannya dengan struktur yang birokratis, dikenal dengan istilah administrasi peradilan pidana, yang mempunyai ciri adanya badan-badan atau lembaga yang terlibat secara bersama-sama di dalamnya, walaupun dengan fungsinya yang berbeda. Oleh karena itu menurut Satjipto Rahardjo, adanya masing-masing lembaga penegak hukum yang berbeda fungsi, dalam pelaksanaannya memerlukan pengorganisasian dalam mencapai tujuan yang sama dalam kerangka peradilan pidana. Proses pengorganisasian tersebut pada dasarnya merupakan kegiatan manajemen, dengan memanfaatkan seluruh sumber daya lembaga melalui orang, tehnik dan informasi yang dijalankan dalam kerangka struktur organisasi²⁷.

Secara normatif, undang-undang telah memberi mandat kepada Polri bahwa usaha pemeliharaan keamanan dalam negeri merupakan tugas pokok Polri. Dalam melaksanakan tugas untuk memelihara kewanamanan dalam negeri tersebut, Polri mempunyai tugas berupa : memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, melindungi, melayani, mengayomi masyarakat dan menegakan hukum untuk masyarakat. Dan dalam penegakan hukum dilakukan dengan cara Pre-emptif, Preventif dan Represif.

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, BPHN, Jakarta, 1983, hlm, 16

Bergulirnya era reformasi yang meliputi seluruh daerah di Indonesia maupun instansi, fungsi-fungsi yang ada termasuk pula Polri, maka Polri berupaya membangun kembali jati dirinya agar menjadikan Polri sebagai sosok yang memegang tanggung jawab sebagai penegak hukum, pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat.

Tugas esensial Polri adalah memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum serta ketentraman, memberikan pengayoman, perlindungan dan pelayanan kepada masyarakat serta memelihara keselamatan negara dan keselamatan orang, benda serta memberikan perlindungan dan pertolongan. Dengan demikian secara umum tugas Polri adalah menangani masalah-masalah keamanan dalam negeri yang pada intinya adalah menegakkan hukum dalam rangka supremasi hukum.

Keamanan adalah keadaan aman, ketentraman. Aman adalah bebas dari bahaya/tidak merasa takut atau khawatir (*peace*), bebas dari gangguan (*secure*), terlindung (*safe*), kepastian (*sure*). Dari konotasi di atas, maka keamanan adalah suatu keadaan yang bebas dari setiap gangguan/bahaya/resiko, sehingga tercipta rasa tenteram, kepastian dan ketenangan dalam hati setiap orang.

Lingkup arti keamanan lebih luas, keamanan bisa ditujukan terhadap ancaman dari luar disebut pertahanan dan ancaman dari dalam yang disebut dengan keamanan dalam negeri yang pelaksanaannya dilakukan melalui penegakan hukum. Sedangkan apabila kita ingin membangun supremasi hukum, maka kita harus sepakat menempatkan hukum di atas segala kepentingan yang

lain. Itu berarti semua sikap dan perilaku, tindakan dan langkah baik oleh aparaturnegara, para elit politik dan masyarakat harus berdasarkan hukum.

Dalam hal menjaga kemanan dan ketertiba yang bermuara pada penegakkan hukum, maka peningkatan koordinasi serta kerja sama yang baik secara proporsional sangat diperlukan, karena masalah keamanan dan penegakkan hukum bukan semata-mata hanya dapat diatasi oleh para aparat penegak hukum/ Polri saja, akan tetapi berbagai aspek serta situasi dan kondisi yang dinamis sangat berpengaruh pada hukum dan keamanan itu sendiri.

Polisi bertugas untuk penegakkan hukum, maka diperlukan bagi Polisi untuk peningkatan pengetahuan dan pemahaman peraturan perundang-undangan, karena Polisi sudah harus bertindak begitu ada undang-undang yang dikeluarkan dan dinyatakan berlaku. Penegakkan hukum merupakan tugas sentral Kepolisian Republik Indonesia. Dikatakan sentral karena di dalam pelaksanaan penegakkan hukum, barang tentu melibatkan unsur tugas yang lain seperti melayani, melindungi, dan mengayomi. Adapun tugas Polisi di bidang penegakan hukum pada intinya ada dua, yaitu penegakan hukum di bidang peradilan pidana (dengan sarana penal) dan penegakan hukum dengan sarana non-penal. Tugas penegakan hukum dibidang peradilan (dengan sarana penal) sebenarnya hanya merupakan salah satu atau bagian kecil saja dari tugas polisi. Sebagian besar tugas polisi justru terletak diluar bidang penegakan hukum pidana (non-penal). Dengan demikian, dalam menjalankan tugasnya polisi sebenarnya berperan ganda, baik sebagai penegak hukum, maupun sebagai "pekerja sosial" (*social worker*).

Dalam konteks ini, maka hukum merupakan sarana penting dalam rekayasa sosial, oleh karena itu tidaklah mengherankan apabila ada undang-undang baru hampir dapat dipastikan bahwa pekerjaan polisi bertambah.

Diperlukannya peningkatan pemahaman dan pengetahuan perundang-undangan bagi seorang Polisi menurut Satjipto Rahardjo, karena undang-undang adalah cita-cita dan keinginan-keinginan, cita-cita dan keinginan-keinginan ini akan terwujud apabila aparat dalam hal ini Polisi melakukan “mobilisasi”. Selama Polisi tidak bertindak, undang-undang hanya akan tinggal sebagai huruf-huruf yang mati belaka. Hal ini berbeda misalnya dengan hakim. Seorang hakim baru bekerja apabila ada perkara yang diajukan kepadanya, dan perkara tersebut dimulai dari institusi Polri, atau penyidik dalam perkara dimaksud adalah perkara pidana.²⁸

E. Originalitas Penelitian

Penelitian mengenai pengawasan terhadap Polri, telah banyak dilakukan oleh para peneliti dalam bentuk Disertasi maupun jurnal ilmiah. Untuk mengetahui sejauhmana originalitas ide/gagasan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dengan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya, berikut penulis sajikan perbandingannya dalam bentuk matrik.

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002, hlm. 10

1. Penelitian Disertasi

Tabel 2
Perbandingan Ide/Gagasan Penelitian Disertasi Peneliti
Dengan Disertasi Hasil Penelitian Sebelumnya

Nama Peneliti	Judul Penelitian	Deskripsi singkat/ Fokus Penelitian	Rekomendasi/ Simpulan
Dahlil Marjon	Eksistensi Komisi Kepolisian Nasional untuk Peningkatan Profesionalisme Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)"	Isu hukum utama dalam penulisan ini adalah ketidaksinkronan dalam pengaturan Komisi Kepolisian Nasional. "Penerbitan peraturan tentang Komisi Kepolisian Nasional seharusnya dilakukan dengan Undang-Undang. Hal ini sudah tertera di Pasal 8 ayat 1,2, dan 3 Tap MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan POLRI. Namun kenyataannya Komisi Kepolisian Nasional diatur dalam PP," karenanya, tidak ada kewenangan pelaksana tugas lainnya. Sehingga, Komisi Kepolisian Nasional lebih berfungsi sebagai staf ahli Presiden bidang	1. Agar pembentukan Komisi Kepolisian Nasional ini diatur dalam bentuk Undang-Undang. "Di dalam Undang-undang juga akan dapat dicantumkan kewenangan melakukan pemeriksaan dan penyidikan terhadap aparat kepolisian pelaku pelanggaran kode etik dan pelanggaran kewenangan pelaksanaan tugas lainnya";

		<p>kepolisian, dibandingkan fungsi yang sesungguhnya yaitu sebagai lembaga pengawas fungsional kepolisian.</p> <p>Dengan demikian, fokus kajian dalam penelitian ini adalah terhadap Kelembagaan Kopolnas, dari aspek fungsi tugas dan kewenangannya.</p>	<p>2. Agar dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 2 tahun 2001 tentang Polri untuk mengakomodasi pembentukan komisi Kepolisian Nasional dalam bentuk undang-undang tersendiri. Selanjutnya disarankan kepada anggota DPR untuk menggunakan hak inisiatifnya, dalam mengajukan rancangan UU tentang Komisi Kepolisian Nasional sebagai pemberdayaan peranan DPR dalam rangka melindungi kepentingan rakyat</p>
--	--	---	--

			dari kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan oleh Polri.
Edi Saputra Hasibuan	Pengawasan Terhadap Polri Untuk Mewujudkan Polisi Yang Profesional	<p>Polri sebagai institusi negara yang menjalankan fungsi pemerintahan dalam bidang keamanan dan ketertiban dalam negeri dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, akan senantiasa berhubungan secara langsung dengan masyarakat.</p> <p>Dalam menjaga hubungan antara Polri dengan masyarakat tersebut, Polri dituntut untuk profesional dan proporsional serta mandiri agar masyarakat terlayani, terlindungi dan terayomi secara baik. Demikian halnya dalam pelaksanaan tugas Polri sebagai penegak hukum, prinsip profesionalisme ini harus tetap menjadi pijakan kerja Polri dalam pelaksanaan</p>	<p>1. Polri dalam melaksanakan tugasnya ambiguitas dimana, pada satu sisi tugas Polri adalah menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat serta menegakan hukum, tetapi pada sisi yang lain Polri mempunyai tugas untuk melindungi, mengayomi serta melayani masyarakat;</p> <p>2. Masih banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh oknum anggota Polri. Tahun 2017</p>

		<p>tugas dan kewenangannya dalam penegakan hukum. Tetapi faktanya, landasan kerja secara professional ini belum sepenuhnya menjadi landasan dan prinsip kerja, hal ini ditandai dengan masih banyaknya complain dari masyarakat atas adanya penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh oknum anggota Polri dalam penegakan hukum, dalam melayani, melindungi dan mengayomi masyarakat. Sehingga untuk memperkecil ruang malkewenangan anggota Polri ini, harus dilakukan pengawasan secara intensif baik oleh pengawas internal maupun pengawas eksternal Polri.</p>	<p>terdapat 6662 kasus anggota Polri yang melakukan pelanggaran disiplin, 1671 kasus pelanggaran kode etik, dan 359 kasus anggota Polri yang melakukan tindak pidana.</p>
--	--	---	---

Berdasarkan hasil inventarisasi perbandingan antara Penelitian Disertasi yang dilaksanakan oleh Peneliti sebelumnya dengan Penelitian Disertasi yang penulis laksanakan, maka terdapat perbedaan fokus kajian yaitu :

1. Penelitian Disertasi Dahlil Marjon fokus terhadap :

- a) Kompolnas sebagai suatu lembaga yang secara yuridis tidak mencerminkan fungsi lembaga pengawas eksternal yang bersifat independen dan mandiri. Hal ini disebabkan dalam Peraturan Presiden terdapat pernyataan yang menyatakan, Komisi Kepolisian Nasional berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dengan demikian tidak mungkin bersifat independen dan mandiri;
- b) Sehingga, Komisi Kepolisian Nasional lebih berfungsi sebagai staf ahli Presiden bidang Kepolisian, dibandingkan fungsi yang sesungguhnya yaitu sebagai lembaga pengawas fungsional kepolisian.

2. Penelitian Disertasi peneliti fokus terhadap :

- a) Urgensi dan pelaksanaan sistem pengawasan terhadap Polri saat ini;
- b) Model/sistem pengawasan terhadap Polri untuk perkembangan masa yang akan datang.

2. Jurnal Ilmiah

Perbandingan dengan jurnal ilmiah, ada 2 (dua) jurnal yang penulis bandingkan dalam penelitian ini berdasarkan hasil penelusuran penulis melalui internet.

- a) Judul : Akuntabilitas Peran Propam Dalam Pengawasan Terhadap Penyimpangan Polis

- Penulis : Kendadi
- Universitas Indonesia
- Kesimpulan

Dalam kesimpulan Kendadi, penulis kutip diantaranya :

1. Peran Propam secara umum Propam berfungsi melakukan pengawasan internal di tubuh Polri, artinya melakukan pengawasan pada seluruh satuan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Implementasi yang telah dilakukan juga sudah memberikan poin akuntabilitas yang tercermin dari pelaksanaan tugas dan fungsi sebagai pengawasan;
2. Propam Polda Metro Jaya sudah melakukan Akuntabilitas politik, akuntabilitas politik secara vertikal, akuntabilitas administratif, akuntabilitas administrasi secara horizontal, akuntabilitas professional, akuntabilitas demokratis. Akuntabilitas demokratis inilah yang paling banyak mendapatkan sorotan dalam masyarakat karena sudah seharusnya organisasi pemerintahan bertanggung jawab pada masyarakat. Sebuah bentuk dari akuntabilitas demokratis adalah dengan memberikan masyarakat sipil partisipasi dalam pengawasan hal ini bisa direpresentasikan melalui Organisasi Masyarakat Sipil

harusnya lebih mengambil peran dalam meninjau pengawasan internal yang dilakukan oleh polisi.

b) Judul : Pengawasan Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Polri Mengadakan Tindakan Lain Menurut Hukum yang Bertanggung Jawab (Diskresi)

- Peneliti : I Made Suteja
- Program Studi Ilmu Hukum-Program Pasca Sarjana Universitas Udayana Denpasar 2013

- Deskripsi singkat

Fungsi pengawasan terhadap wewenang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyangkut aspek preemtif, preventif dan represif. Salah satu tugas Kepolisian Negara RI selaku alat negara dan penegak hukum dalam menegakkan hukum secara represif dalam membantu tugas Departemen Kehakiman khususnya di bidang hukum pidana Polisi sebagai penyelidik dan penyidik dapat melakukan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab atau diskresi.

Pengaturan secara legalistik formal tentang diskresi kepolisian dalam KUHAP (Pasal 5 ayat (1) huruf a angka 4 dan Pasal 7 ayat (1) huruf j) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian

Negara RI dalam Pasal 16 ayat (1) huruf 1 dan ayat (2) serta Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) tersurat dan tersirat demikian luas sehingga menampakkan norma hukum yang kabur, dan memerlukan interpretasi dalam penerapannya. Tampak pengaturan diskresi menimbulkan disharmonisasi norma hukum. Untuk menghindari penyimpangan pelaksanaan diskresi kedepannya norma pengaturannya perlu diharmonisasikan melalui konstruksi hukum terhadap pasal pengaturannya dengan cara reevaluasi dan reformulasi oleh lembaga legislatif.

- Kesimpulan :

1. Batasan diskresi dalam KUHAP dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI sangat luas tanpa ada batas dan kriteria sebagai pedoman kepolisian dalam bertindak, sehingga cenderung menyiratkan ketentuan norma hukum yang kabur. Dalam aplikasinya melakukan tindakan diskresi kepolisian memerlukan interpretasi dalam bertindak;

2. Tindakan diskresi yang menyimpang oleh kepolisian akan menimbulkan akibat dan tanggung jawab hukum secara hukum pidana, perdata dan administratif.

BAB II

TINJAUAN KEPUSTAKAAN

A. Konsep Negara Hukum

Beberapa istilah asing yang dipersamakan pengertiannya dengan negara hukum, yaitu : *rule of law*, *rechtsstaat*, dan *etat de droit*. Perbedaan istilah dalam penyebutan negara hukum ini dilatarbelakangi oleh perkembangan teoritis-konseptual maupun dalam kerangka praktis-oprasional.

Menurut Philipus M. Hadjon,²⁹ konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechtsstaat* dan *rule of law* itu sendiri.³⁰

Menurut Miriam Budiardjo, peristilahan *rechtsstaat* mengandung unsur-unsur : Hak-hak manusia; Pemisahaan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu; Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan; Peradilan administrasi dalam perselisihan.³¹ sedangkan istilah *rule of law* oleh A.A.V. Dicey, secara sederhana diartikan dengan keteraturan hukum, terdapat tiga unsur fundamental dalam istilah tersebut yaitu : Supremasi aturan-aturan hukum, tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang dalam arti, seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum; Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum. Petunjuk ini berlaku baik

²⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 72

³⁰ Padmo Wahjono, *Indonesia ialah Negara yang Berdasarkan Atas Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 17 November 1979, hlm. 3

³¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 56-63

bagi masyarakat biasa maupun para pejabat; Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan.

Menurut Bambang Sunggono dan Aries Harianto, “Negara hukum merupakan suatu dimensi dari negara demokratis konstitusional, khususnya tentang adanya hukum yang *supreme*, yang harus mengatur aturan main dan dihormati oleh rakyat maupun penguasa di dalam negara ini. Maka kajiannya kembali kepada substansi hukum. Hukum haruslah dibentuk secara demokratis dan memuat substansi hak asasi manusia (HAM). Kalau tidak, hukum akan kehilangan esensinya bahkan menjadi alat penindasan semata-mata untuk mengabsahkan, membenarkan segala tindakan sepihak dari penguasa. Hukum harus selalu mengacu pada hak asasi manusia (HAM) karena hukum harus melindungi hak-hak rakyat. Hukum harus menjadi teman bagi rakyat, sehingga rakyat merasa aman, hak-haknya terlindungi dan dapat memperjuangkan kepentingannya yang sah secara damai.”³²

Konsep negara hukum sudah lama menjadi dambaan dan pengharapan masyarakat. Sejak Plato menulis buku *Nomoi*, kemudian Emanuel Kant yang telah memaparkan prinsip-prinsip negara hukum secara formal, kemudian Julius Stahl yang mengajukan negara hukum yang substantif, dan Dicey yang mengetengahkan konsep negara *rule of law*.³³

Tetapi dalam penafsirannya yang kontemporer, konsep negara hukum bahkan sudah mencakup persyaratan pertumbuhan ekonomi yang bagus, pemerataan

³² Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm. 130

³³ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm, 5

pendapatan, dan sistem politik dan pemerintahan yang modern. Bahkan konsep *rule of law* semakin lama semakin luas ditafsirkan dan karenanya teorinya semakin *complicated*. Termasuk penafsiran *rule of law* dalam interkoneksi antara sektor hukum dengan sektor politik, moral, sejarah, bahasa, struktur sosial, kebudayaan, dan masalah-masalah internasional³⁴.

Karena itu, konsep negara *rule of law* mempunyai esensi dasar berupa :

1. Negara memiliki hukum yang adil;
2. Berlakunya prinsip distribusi kekuasaan;
3. Semua orang termasuk penguasa negara harus tunduk kepada hukum;
4. Semua orang mendapat perlakuan yang sama dalam hukum;
5. Perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat.³⁵

Tuntutan terhadap terjadinya perubahan hukum, mulai timbul manakala kesenjangan tersebut telah mencapai tingkat sedemikian rupa, sehingga kebutuhan akan perubahan semakin mendesak. Tingkat yang demikian itu bisa ditandai oleh tingkah laku anggota masyarakat yang tidak lagi merasakan kewajiban-kewajiban yang dituntut oleh hukum sebagai sesuatu yang harus dijalankan. Dengan demikian terdapat suatu jurang yang memisahkan antara tanggapan hukum di satu pihak dan masyarakatnya, dilain pihak mengenai perbuatan yang seharusnya dilakukan.³⁶

³⁴ *Ibid.*, hlm, 5-6

³⁵ *Ibid.*, hlm, 6

³⁶ Pendapat ini berasal dari Dror (Dror Yehezkel, 1971:Law and Sosial Changes), seperti yang dikutip oleh Satjipto Rahardjo, *ibid.*

Salah satu hal yang sering diperbincangkan adalah pembangunan hukum sebagai salah satu aspek yang fundamental dalam menjembatani kebutuhan masyarakat dengan kebutuhan hukum itu sendiri. Pertumbuhan hukum yang sehat harus selalu memberi ruang gerak dan kemungkinan kepada unsur pembaharuan yang dapat menyelaraskan dengan perkembangan dan kemajuan masyarakat sehingga mampu menampilkan keseimbangan antara gerak dan ketenangan serta antara kepastian dan perubahan.

Tantangan yang dihadapi selain adanya perubahan masyarakat adalah perkembangan ekonomi dunia yang semakin terbuka serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi yang pesat, yang tentunya berpengaruh pula pada kehidupan hukum. Untuk mengantisipasi kecenderungan perkembangan masyarakat dalam abad ke-21, diperlukan penyesuaian dalam sistem dan pranata hukum nasional yang tanggap terhadap perkembangan dunia, yang berubah dengan cepat serta dinamika dan aspirasi masyarakat yang berkembang. Beban-beban kemasyarakatan dan kenyataan-kenyataan baru dalam masyarakat akibat terjadinya perubahan dan perkembangan, menempatkan peranan hukum yang mendasar sebagai sarana pembaharuan.

Pembangunan hukum nasional secara implisit mencerminkan bahwa sampai saat ini di Indonesia masih terjadi proses perubahan sosial menuju kearah modernisasi

yang dikemas dalam proses legislasi yang teratur dan berkesinambungan dengan memasukkan aspek sosio-kultural yang mendukung arah perubahan yang dimaksud.³⁷

Pembangunan hukum menjadi tantangan tersendiri bagi para pembuat kebijaksanaan (*policy framers*) terutama para aparat pemerintah (*public bureaucrats*) untuk dapat membuat kebijaksanaan negara yang baik dan adil, dalam arti menyentuh kepentingan rakyat secara keseluruhan dan berdampak positif terhadap pertumbuhan dan pembangunan negara.

Pembangunan hukum tersebut tidak terlepas dari konsep pembangunan hukum nasional yang secara sederhana diartikan sebagai rangkaian kegiatan untuk mengembangkan hukum kearah terbentuknya suatu tata hukum nasional, konsepsi ini didasarkan pada suatu pemikiran, bahwa setiap negara yang merdeka dan berdaulat harus mempunyai suatu hukum nasional yang baik yang mencerminkan kepribadian jiwa maupun pandangan hidup bangsa.³⁸

Dalam berbagai literatur ilmu hukum, para sarjana hukum berpendapat bahwa komitmen negara atau pemerintah sebagai negara hukum adalah dengan diakuinya nilai-nilai esensi setiap individu yaitu hak asasi manusia.³⁹ Dalam perkembangan kehidupan berbangsa, konstitusi merupakan pilihan terbaik dalam memberi ikatan ideologi antara yang berkuasa dengan yang dikuasai (rakyat). Konstitusi hadir sebagai "kata kunci" kehidupan masyarakat modern. Maka, sebagai

³⁷ Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis (Business Crime)*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 11.

³⁸ Subekti, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, hlm. 57.

³⁹ Dalam bahasa Indonesia, hak asasi manusia (HAM) diartikan sebagai hak-hak mendasar pada diri manusia. (Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta : Balai Pustaka, 1994, halm. 334).

bagian yang terpenting dalam kehidupan bernegara, konstitusi sekaligus mencerminkan hubungan yang signifikan antara pemerintah dan rakyat. Tak dapat dinafikan, karenanya, konstitusi kemudian berisikan point-point mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tidak terkecuali persoalan HAM. Kehadiran konstitusi merupakan *conditio sine qua non* bagi sebuah negara. Konstitusi tidak saja memberikan gambaran dan penjelasan tentang mekanisme lembaga-lembaga negara, lebih dari itu didalamnya ditemukan letak relasional dan kedudukan hak dan kewajiban warga negara. Konstitusi merupakan *social contrac* antara yang diperintah (rakyat) dengan pemerintah (pemerintah). Oleh karenanya, maka Undang-Undang dasar berperan penting sebagai hukum dasar bagi suatu negara.

B. Konsep Sistem Hukum (*Legal system*)

Apapun namanya maupun fungsi apa saja yang hendak dilakukan oleh hukum tetap tidak terlepas dari pengertian hukum sebagai suatu sistem, yaitu sebagai sistem norma. Pemahaman yang demikian itu menjadi penting, karena dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki secara efektif, hukum harus dilihat sebagai sub-sistem dari suatu sistem yang besar yaitu masyarakat atau lingkungannya.

Pengertian sistem sebagaimana didefinisikan oleh beberapa ahli, antara lain Bertalanffy, Kenneth Building, ternyata mengundang implikasi yang sangat berarti terhadap hukum, terutama berkaitan dengan aspek : (1) keintegrasian, (2) keteraturan, (3) keutuhan, (4) keterorganisasian, (5) keterhubungan komponen satu sama lain,

dan (6) ketergantungan komponen satu sama lain.⁴⁰ Shrode dan Voich menambahkan pula bahwa selain syarat sebagaimana tersebut diatas, sistem itu juga harus berorientasi kepada tujuan.

Oleh karena hukum juga dipandang sebagai suatu sistem, maka untuk dapat memahaminya perlu penggunaan pendekatan sistem. Berbagai pengertian hukum sebagai sistem hukum dikemukakan antara lain oleh Lawrence M Friedman, bahwa hukum itu merupakan gabungan antara komopnen struktur, substansi dan kultur :

1. Komponen struktur yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur
2. Komponen substansif yaitu sebagai output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur
3. Komponen kultural yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.⁴¹

Komponen kultur hukum ini hendaknya dibedakan antara *internal legal culture* yaitu kultur hukum para lawyers and juges, dan *external legal cultur* yaitu kultur hukum masyarakat luas.⁴² Selain itu, Lon L. Fuller juga berpendapat bahwa untuk mengenal hukum sebagai sistem maka harus dicermati apakah ia memenuhi delapan (8) azas atau *principles of legality* berikut ini :

⁴⁰ Ludwing von Bertalanffy, *General System theory, Foundation Development Application*, Penguin Books, Middlesex, 1971, hlm. 91

⁴¹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System : A Social Science Perspective*, New York : Russel Sage Foundation, 1986, hlm. 17

⁴² *Ibid.*

1. Sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan artinya ia tidak boleh mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc;
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan;
3. Peraturan tidak boleh berlaku surut;
4. Peraturan-peraturan disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
7. Peraturan tidak boleh sering dirubah-rubah;
8. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.⁴³

Selanjutnya, apabila kita mulai bicara tentang hukum sebagai suatu sistem norma⁴⁴, Hans Kelsen berpendapat bahwa suatu norma dibuat menurut norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi ini pun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya sampai kita berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat.

⁴³ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Edisi Revisi, New Haven & London, Yale University Press, 1971, hlm. 38-39. dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 92

⁴⁴ Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun lingkungannya. Istilah norma, yang berasal dari bahasa Latin, atau kaidah dalam bahasa Arab, dan sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa Indonesia. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi, dengan pengertian pendek norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi. Suatu norma baru ada apabila terdapat lebih dari satu orang, karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain, atau terhadap lingkungannya. Setiap norma itu mengandung suruhan-suruhan (penyuruhan-penyuruhan) yang di dalam bahasa asingnya sering disebut dengan das Sollen (*ought to be/ought to do*) yang didalam bahasa Indonesia sering dirumuskan dengan istilah "hendaknya". Norma hukum itu dapat dibentuk secara tertulis ataupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma-norma moral, adat, agama, dan lainnya terjadi secara tidak tertulis, tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Fakta-fakta kebiasaan yang terjadi mengenai sesuatu yang baik dan buruk, yang berulang kali terjadi, sehingga ini selalu sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat tersebut, berbeda dengan norma-norma hukum negara yang kadang-kadang tidak selalu sesuai dengan rasa keadilan/pendapat masyarakat. Maria Farida Indrata Soeprapto, *Ilmu Perundang -Undangan Dasar -Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kansius, Yogyakarta, 1998, hlm, 6

Hans Kelsen menamakan norma tertinggi tersebut sebagai *Grundnorm* atau *Basic Norm* (Norma Dasar), dan *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah. Untuk mengatakan bahwa hukum merupakan suatu sistem norma, maka Kelsen menghendaki agar obyek hukum bersifat empiris dan dapat ditelaah secara logis, sedangkan sumber yang mengandung penilaian etis diletakkan di luar kajian hukum atau bersifat *trancenden* terhadap hukum positif, dan oleh karenanya kajiannya bersifat meta-yuridis.⁴⁵

Dengan adanya *Grundnorm* atau *Basic norm* ini, maka Hans Kelsen mengatakan, bahwa *basic norm's as the source of validity and as the source of unity of legal systems*⁴⁶. Melalui *Grundnorm* inilah semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hirarkhis, dan dengan demikian ia juga merupakan suatu sistem. *Grundnorm* merupakan sumber nilai bagi adanya sistem hukum, sehingga ia merupakan “bensin” yang menggerakkan seluruh sistem hukum. Di samping itu, *Grundnorm* menyebabkan terjadinya keterhubungan internal dari adanya sistem hukum. Di samping itu, *Grundnorm* menyebabkan terjadinya keterhubungan internal dari adanya sistem. Sedangkan, terminologi “norma” itu sendiri, oleh Hans Kelsen, kurang lebih diartikan sebagai ungkapan/gagasan dari ide yang dimana masing-masing individu harus melakukan dalam berbagai cara. (*the expression of the idea ... that a individual ought to behave in a certain way*)⁴⁷ Fungsi norma adalah perintah

⁴⁵ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Terjemahan Raisul Muttaqien, Nusamedia & Nuansa, Bandung, 2006,

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ Y.W. Harris, *Law and Legal Science*, Oxford : Clarendom Press, 1982, hlm. 36-57

(*commando*), yang diperbolehkan (*permissions*), otoritas dan wewenang (*authorizations and derogating norms*).

Hukum positif hanyalah perwujudan dari adanya norma-norma dan dalam rangka untuk menyampaikan norma-norma hukum. Hans Kelsen mengatakan *every law is a norm* Perwujudan norma tampak sebagai suatu bangunan atau susunan yang berjenjang mulai dari norma positif tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah yang disebut sebagai *individual norm*. Teori Hans Kelsen yang membentuk bangunan berjenjang tersebut disebut juga *stufen theory*.

Akhirnya, norma-norma yang terkandung dalam hukum positif itu pun harus dapat ditelusuri kembali sampai pada norma yang paling dasar yaitu *Grundnorm*. Oleh karena itu, dalam tata susunan norma hukum tidak dibenarkan adanya kontradiksi antara norma hukum yang lebih rendah dengan norma hukum yang lebih tinggi. Agar keberadaan hukum sebagai suatu sistem tetap dapat dipertahankan, maka ia harus mampu mewujudkan tingkat kegunaan (*efficaces*) secara minimum. *Efficacy* suatu norma ini dapat terwujud apabila (1) ketaatan warga dipandang sebagai suatu kewajiban yang dipaksakan oleh norma, dan (2) perlu adanya persyaratan berupa sanksi yang diberikan oleh norma.

C. Konsep Sistem Peradilan Pidana

1. Pengertian Sistem Peradilan Pidana

Istilah sistem dalam sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*) sudah terkandung makna keterpaduan (*integration/coordination*), serta *fixed control arrangement* (tertata). Beberapa pakar memberi pengertian sistem sebagai

berikut. Shrode William A and Voich, sistem ialah *whole compound of several parts*, Elias M. Awad, sistem ialah *“an organized group of components/subsystem linked together according to a plan to achieve a specific objective; An organized, functioning relationship among units or components.* Johnson, Kast, Rosenzweig, mengartikan sistem ialah suatu kebulatan/keseluruhan yang kompleks atau terorganisir, atau suatu himpunan atau perpaduan hlm.-hlm.atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan yang utuh.⁴⁸

Sistem peradilan pidana atau *criminal justice system*, kini telah menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan dasar pendekatan sistem.

Menurut Remington dan Ohlin,

“Criminal Justice system dapat diartikan sebagai penggunaan pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana, dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi antara peraturan perundang-undangan, praktik administrasi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem itu sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dan dengan cara efisiensi untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya.⁴⁹

Mardjono Reksodipoetro mengemukakan bahwa sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) adalah:

“Sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi persoalan kejahatan. Menanggulangi diartikan sebagai mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Untuk itu, tujuan sistem peradilan pidana dapat dirumsukan : (1) mencegah masyarakat menjadi

⁴⁸ Tatang M. Arifin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali Press, Jakarta, 1992, hlm.10

⁴⁹ Mardjono Reksodipoetro, *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat kepada kejahatan dan penegakan hukum dalam batas-batas toleransi*, Pidato Pengukuhan penerimaan Jabatan Guru Besar tetap dalam ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm.1

korban kejahatan (2) menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana dan (3) mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.⁵⁰

Sistem peradilan pidana merupakan suatu jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana sebagai sarana utamanya, baik hukum pidana materiil, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana. Namun demikian kelembagaan substansial ini harus dilihat dalam kerangka atau konteks sosial. Sifatnya yang terlalu formal apabila dilandasi hanya untuk kepentingan kepastian hukum saja akan membawa bencana berupa ketidakadilan. Dengan demikian demi apa yang dikatakan sebagai *precise justice*, maka ukuran-ukuran yang bersifat materiil, yang nyata-nyata dilandasi oleh asas-asas keadilan yang bersifat umum benar-benar harus diperhatikan dalam penegakan hukum. Demikian pula dalam kelembagaan yang bersifat struktural harus ada konsistensi terhadap pandangan, sikap dan bahkan falsafah yang mendasari sistem peradilan pidana. Idiologi yang sering disebut “model” ini harus tegas-tegas dinyatakan.⁵¹

Dikemukakan oleh Muladi bahwa Sistem Peradilan Pidana sebagai suatu sistem pada dasarnya merupakan suatu *open system*, suatu sistem di dalam gerakannya mencapai tujuan baik tujuan jangka pendek, menengah maupun jangka panjang sangat dipengaruhi oleh lingkungan masyarakat dan bidang-bidang kehidupan manusia, maka Sistem Peradilan Pidana dalam gerakannya akan selalu

mengalami *interface* (interaksi, interkoneksi dan interdependensi) dengan lingkungannya dalam peringkat-peringkat, masyarakat: ekonomi, politik, pendidikan dan teknologi serta subsistem-subsistem dari Sistem Peradilan Pidana itu sendiri (*subsystem of criminal justice system*).⁵²

2. Tujuan Sistem Peradilan Pidana

Menurut Sudarto pentingnya kesatuan proses dalam setiap sistem peradilan pidana adalah citra kesatuan dalam sistem penyelenggaraan hukum pidana. Hal itu harus merupakan benang sutera yang menelusuri segala fase dari pemeriksaan perkara pidana sejak awal pemeriksaan pendahuluan (penyidikan), sampai akhir proses (pelaksanaan pemidanaan), bahkan sesudah selesainya perjalanan pidana oleh narapidana.⁵³

Lebih tegasnya dijelaskan oleh Muladi, bahwa makna *intergrated criminal justice system* adalah sinkronisasi atau keserempakan dan keselarasan yang dapat dibedakan dalam:

1. Sinkronisasi struktural adalah keserempakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antar lembaga penegak hukum;
2. Sinkronisasi substansial adalah keserempakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horisontal dalam kaitannya dengan hukum positif;
3. Sinkronisasi kultural adalah keserempakan dan keselarasan dalam maghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistim peradilan pidana.⁵⁴

Disamping itu peran pembuat undang-undang sangat menentukan dalam politik kriminal yaitu menentukan arah kebijakan hukum pidana dan hukum pelaksanaan pidana yang hendak ditempuh dan sekaligus menjadi tujuan dari penegakan hukum. Penegakan hukum pidana dalam kerangka sistem peradilan pidana tidak dapat diharapkan sebagai satu-satunya sarana penanggulangan kejahatan yang efektif, mengingat kemungkinan besar adanya pelaku tindak pidana yang berada diluar kerangka proses peradilan pidana.⁵⁵

Mardjono Reksodipoetro mengemukakan bahwa tujuan dari "Sistem Peradilan Pidana" adalah :

1. Mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan;
2. Menyelesaikan kasus kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakan dan yang bersalah dipidana, dan
3. Mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya.⁵⁶

Bertitik tolak dari tujuan sistem peradilan pidana di atas, Mardjono Reksodipoetro mengemukakan bahwa empat komponen dalam sistem peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan) diharapkan dapat bekerja sama dan dapat membentuk suatu "*integrated criminal justice system*". Apabila keterpaduan dalam bekerjanya sistem tidak dilakukan, menurut Mardjono Reksodipoetro diperkirakan akan terdapat tiga kerugian sebagai berikut:

1. Kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;

⁵⁵ *Ibid.*, hlm, 25.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm, 12

2. Kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai sub-sistem dari sistem peradilan pidana);
3. Karena tanggung jawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.⁵⁷

Menurut pendapat Muladi, bahwa “Sistem Peradilan Pidana” harus dilihat sebagai *“The network of courts and tribunal which deal with criminal law and its enforcement”*. Pada awal pembahasan mengenai sistem peradilan pidana dalam tulisan ini, telah dikemukakan oleh Muladi bahwa sistem peradilan pidana di dalamnya mengandung gerak sistemik dari subsistem-subsistem pendukungnya ialah kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga koreksi/pemasyarakatan, yang secara keseluruhan merupakan satu kesatuan yang berusaha mentransformasikan masukan (*“input”*) menjadi keluaran (*“output”*) yang menjadi tujuan sistem peradilan pidana yang terdiri dari :

1. Tujuan jangka pendek berupa resosialisasi pelaku tindak pidana;
2. Tujuan jangka menengah berupa pencegahan kejahatan; dan
3. Tujuan jangka panjang berupa kesejahteraan sosial.⁵⁸

Seperti telah disebutkan di atas bahwa sistem peradilan pidana mempunyai tujuan : jangka pendek - resosialisasi pelaku tindak pidana, jangka menengah-mencegah kejahatan dan jangka panjang - kesejahteraan sosial, namun dalam kenyataannya menghasilkan sebaliknya seperti yang dikemukakan oleh Hulmans, sebagai berikut :

“The criminal justice system, then, is a system which deffers from most other social system because it produces, “unwelfare” on a large scale. Its

⁵⁷ *Ibid.*, hlm, 12-13

⁵⁸ *Ibid.*, hlm, 13

immediate output may be : imprisonment, stigmatization, dispossession and in many countries even today death and torture "

(Sistem peradilan pidana adalah suatu sistem yang berbeda dengan sebagian besar sistem sosial lainnya, karena menghasilkan ketidaksejahteraan dalam skala besar. Hasil yang paling dekat, mungkin: pemidanaan, stigmatisasi, pencabutan hak, dan di banyak negara sampai saat ini kematian dan penyiksaan).

Dengan demikian, sistem peradilan pidana menghasilkan hal-hal yang tidak menyenangkan. Bahkan Johannes Andenaes, menggambarkan sistem peradilan pidana adalah sebagai suatu permainan moralitas yang juga merupakan upacara degradasi ("*degradation ceremony*").⁵⁹

Dalam sistem peradilan pidana dikenal tiga bentuk pendekatan, yaitu: pendekatan normatif, administratif dan sosial. Lebih lanjut menurut Romli Atmasasmita, ciri pendekatan sistem dalam peradilan pidana, ialah :

1. Titik berat pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan lembaga masyarakat);
2. Pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana;
3. Efektifitas sistem penanggulangan kejahatan lebih utama dari efisiensi penyelesaian perkara;
4. Penggunaan hukum sebagai instrumen untuk memantapkan "*The administration of justice*"⁶⁰

Sistem Peradilan Pidana merupakan bentuk suatu sistem yang unik karena perbedaannya dengan sistem-sistem sosial yang lain. Perbedaan ini terletak pada kesadarannya untuk memproduksi segala sesuatu yang sifatnya *unwelfare* dalam skala yang besar, guna mencapai tujuan yang sifatnya *welfare* (rehabilitasi pelaku

⁵⁹ *Ibid.*, hlm, 13-14

⁶⁰ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana*, Bina Cipta, Bandung, 1996, hlm, 17.

tindak pidana, pengendalian dan penekanan tindak pidana serta kesejahteraan sosial). Segala sesuatu yang *unwelfare* tersebut dapat berupa perampasan kemerdekaan, stigmatisasi, perampasan harta benda, bahkan kadang-kadang hilangnya nyawa manusia atau di beberapa negara berupa derita fisik (misal pemukulan dengan rotan).

Sehubungan dengan itu dapat dikaji pula, bahwa sebenarnya dalam operasionalisasinya, sistem peradilan pidana melibatkan manusia, baik sebagai subyek maupun obyek, sehingga dapat dikatakan bahwa persyaratan utama agar sistem peradilan pidana tersebut dapat bersifat rasional, sistem tersebut harus dapat memahami dan memperhitungkan dampaknya terhadap manusia atau masyarakat manusia, baik yang berada dalam kerangka sistem maupun yang berada di luar sistem.⁶¹

Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat struktur atau sub-sistem yang seharusnya bekerja secara *koheren*, koordinatif dan integratif agar dapat mencapai efisiensi dan efektifitas yang maksimal. Sub-sub sistem ini berupa polisi, jaksa, pengadilan dan lembaga koreksi baik yang sifatnya institusional maupun yang non konstitusional. Dalam hal ini mengingat peranannya yang semakin besar, penasihat hukum dapat dimasukkan sebagai *quasi sub-system*.

Kombinasi antara efisiensi dan efektifitas dalam sistem sangat penting, sebab belum tentu efisiensi masing-masing sub-sistem dengan sendirinya

⁶¹ Ibid. hlm. 21

menghasilkan efektifitas. Fragmentasi fungsional pada sub-sistem akan mengurangi efektifitas sistem tersebut, bahkan dapat menjadikan sistem tersebut secara keseluruhan disfungsional.

Ada beberapa asas utama yang harus dihayati dalam mengoperasionalkan hukum pidana, sebab individu harus benar-benar merasa terjamin bahwa mekanisme sistem peradilan pidana tidak akan menyentuh mereka tanpa landasan hukum tertulis yang ada lebih dahulu (*legality principle*). Di samping itu atas dasar yang jelas-jelas dibenarkan oleh undang-undang, hukum acara pidana mengenal apa yang dinamakan asas kegunaan atau asas kelayakan (*expediency principle*) yang berpangkal tolak pada kepentingan masyarakat (*social desirability*) yang dapat ditafsirkan sebagai kepentingan tertib hukum (*the interest of the legal order*). Atas dasar ini penuntutan memperoleh legitimasinya. Asas kelayakan ini bisa bersifat negatif (*negative expediency principle*), apabila penekanan diletakkan pada bentuk peringatan terhadap asas legalitas dan dapat bersifat positif apabila tekanan diarahkan pada kewajiban untuk menuntut, kecuali dalam beberapa perkecualian. Asas ketiga yang tidak kalah pentingnya dengan sistem peradilan pidana adalah asas prioritas (*priority principle*) yang didasarkan pada semakin beratnya beban sistem peradilan pidana. Hal ini bisa berkaitan dengan pelbagai kategori tindak pidana dan bisa juga pelbagai tindak pidana dalam kategori yang sama. Prioritas ini dapat juga berkaitan dengan pemilihan jenis-jenis pidana atau tindakan yang dapat diterapkan pada pelaku tindak pidana. Sebagai contoh dapat dikemukakan di sini berkembangnya lebih kurang 22 (dua

puluh dua) alternatif pidana kemerdekaan (*alternative to custody*) di Eropa Barat.⁶²

Peranan perundang-undangan pidana dalam sistem peradilan sangat penting, karena perundang-undangan tersebut memberikan kekuasaan pada pengambil kebijakan dan memberikan dasar hukum pada kebijakan yang diterapkan. Lembaga legislatif berpartisipasi dalam menyiapkan kebijakan, dan memberikan kerangka hukum untuk memformulasikan kebijakan dan menerapkan program kebijakan yang telah ditetapkan. Jadi semua merupakan bagian dari politik hukum, yang pada hakikatnya berfungsi dalam tiga bentuk:

Pertama, politik tentang pembentukan hukum; Kedua, tentang penegakan hukum; dan Ketiga politik tentang pelaksanaan kewenangan dan kompetensi.⁶³

Kerangka pemahaman ini sangat penting, karena politik sebenarnya mengandung penentuan pilihan atau pengambilan sikap terhadap tujuan-tujuan yang dianggap paling baik termasuk di dalamnya usaha-usaha untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Secara operasional perundang-undang pidana mempunyai kedudukan strategis terhadap sistem peradilan pidana, sebab hal tersebut memberikan defenisi tentang perbuatan-perbuatan apa yang dirumuskan sebagai tindak pidana, mengendalikan usaha-usaha pemerintah untuk memberantas kejahatan dan memidana si pelaku, memberikan batasan tentang pidana yang dapat diterapkan

⁶² *Ibid.*, hlm, 21-22

⁶³ *Ibid.*, hlm, 23

untuk setiap kejahatan. Dengan perkataan lain perundang-undangan pidana menciptakan *legislated environment* yang mengatur segala prosedur dan tata cara yang harus dipatuhi di dalam pelbagai peringkat sistem peradilan pidana.⁶⁴

3. Sistem Peradilan Pidana dalam Penegakan Hukum

Sistem Peradilan Pidana tidak sekedar dilihat sebagai sistem penanggulangan kejahatan, tetapi justru dilihat sebagai "*social problem*" yang sama dengan kejahatan itu sendiri. Dikatakan demikian karena di samping kenyataan menunjukkan bahwa kejahatan tetap terus meningkat, yang dapat dilihat sebagai indikator tidak efektifnya Sistem Peradilan Pidana, juga karena Sistem Peradilan Pidana sendiri dalam hal-hal tertentu dapat dilihat sebagai faktor *kriminogen* dan *viktimogen*.⁶⁵

Sehubungan dengan yang dikemukakan di atas, W. Clifton misalnya pernah mengemukakan, bahwa "meningkatnya kejahatan telah cukup untuk menarik perhatian pada tidak effisiennya struktur peradilan untuk mencegah kejahatan. Pernyataan serupa pernah juga dikemukakan oleh Johannes Andenaes, bahwa "semakin tinggi dan meningkatnya angka rata-rata kejahatan, merupakan bukti kegagalan atau ketidakmampuan (*impotensi*) sistem yang ada sekarang. Demikian pula Manuel Lopez-Rey, seorang Guru Besar Hukum Pidana dan Kriminologi Bolivia, dalam ceramahnya pada Kongres PBB ke IV mengenai *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, mengemukakan bahwa

⁶⁴ *Ibid.*, hlm, 22- 23

⁶⁵ Muladi & Barda Nawawi Arief, 1998. *Op.Cit.* hlm, 195 - 196.

“sistem pidana saat ini tidak cocok dengan perkembangan masyarakat sekarang dan masa yang akan datang, yaitu pada umumnya telah usang dan jelas tidak adil; dan bahwa secara keseluruhan hal itu merupakan faktor yang menunjang peningkatan kejahatan”.

Ketidakberhasilan Sistem Peradilan Pidana menekan pertumbuhan peningkatan kejahatan ini pulalah yang oleh La-Patra dilihat sebagai salah satu faktor timbulnya kritik yang keras terhadap setiap unsur dari Sistem Peradilan Pidana. Dinyatakan oleh La-Patra, bahwa “*every element of the criminal justice (in America) has come under harsh criticism*”.⁶⁶

Timbulnya kritik-kritik yang keras dan tajam terhadap Sistem Peradilan Pidana, Quesnel mengemukakan bahwa dimensi yang jelas dari krisis SPP terlihat pada masih berkembangnya “*contra-productivity*”, yaitu timbulnya akibat-akibat yang berlawanan (dari yang diharapkan), antara lain peningkatan intervensi Polisi malahan meningkatkan kejahatan yang tersembunyi dan usaha mengintensifkan pengejaran penjahat mengandung timbulnya strategi kontra yang bersifat mafia dan *concequence*. Inilah yang pada akhirnya menyebabkan sistem peradilan pidana (SPP) itu sendiri menjadi suatu “*social problem*”.

Pembicaraan mengenai sistem peradilan pidana terpadu, tidak bisa lepas dari pendekatan sistem (“*system approach*”). Sistem peradilan pidana dengan embel-embel terpadu, menurut Muladi sangat berlebihan (“*overboding*”), sebab tidak ada sistem yang tidak terintegrasi atau terpadu. Segala sesuatu yang

⁶⁶ *Ibid.*, hlm, 196-197.

dinamakan sistem akan selalu mengandung karakteristik terpadu dengan indikator-indikator :

- a. Berorientasi pada tujuan (*"purposive behavior"*);
- b. Menyeluruh daripada sekedar penjumlahan bagian-bagiannya (*"wholism"*);
- c. Sistem selalu berinteraksi dengan sistem yang lebih besar (*"openness"*);
- d. Operasionalisasi bagian - bagian menciptakan sistem nilai tertentu (*"transformation"*);
- e. Antar bagian sistem harus cocok satu sama lain (*"interrelatedness"*); dan
- f. Adanya mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian secara terpadu (*"control mechanism"*).⁶⁷

Sistem peradilan pidana dalam operasionalisasinya/konkritisasinya melibatkan manusia, baik sebagai subyek hukum maupun sebagai sasaran atau obyek hukum, sehingga persyaratan utama supaya sistem peradilan pidana itu bersifat rasional, harus dapat memahami dan memperhitungkan dampaknya terhadap manusia dan masyarakat manusia, baik yang berada dalam kerangka sistem maupun yang berada di luar sistem.

Muladi mengatakan,

"Sistem peradilan pidana sebagai suatu sistem pada dasarnya merupakan sistem terbuka ("open system"*) dalam arti suatu sistem yang dalam usahanya untuk mencapai tujuan (jangka pendek-resosialisasi, jangka menengah-mencegah kejahatan dan jangka panjang-kesejahteraan sosial) dipengaruhi oleh lingkungan masyarakat serta bidang-bidang kehidupan manusia yang berakibat bahwa sistem peradilan pidana dalam pelaksanaannya mengalami *"interfance"* (interaksi, interkoneksi, dan interdependensi) dengan lingkungan dalam level-level: masyarakat, ekonomi, pendidikan dan teknologi serta subsistem-subsistem dari sistem peradilan pidana (*"subsystem of criminal justice system"*).⁶⁸*

⁶⁷ *Ibid.*, hlm, 14

⁶⁸ *Ibid.*, hlm, 14-15.

Sistem perdailan pidana yang digariskan KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana) merupakan “sistem terpadu” (*integrated criminal justice system*). Sistem terpadu tersebut diletakan di atas landasan prinsip “*defrensiasi fungsional*” diantara aparat penegak hukum sesuai dengan “tahap proses kewenangan” yang diberikan undang-undang kepada masing-masing.

Berdasarkan kerangka landasan dimaksud aktivitas pelaksanaan *criminal justice system*, merupakan “fungsi gabungan” (*collection of functional*) dari : Legislator, Polisi, Jaksa, Pengadilan dan penjara serta badan yang berkaitan, baik yang berada dilingkungan pemerintahan atau di luarnya.⁶⁹

Tujuan pokok “gabungan fungsi” dalam kerangka *criminal justice system* adalah untuk “menegakan, melaksanakan (menjalankan)”, dan “memutuskan hukum pidana”.

Dijelaskan oleh Yahya Harahap terhadap kegiatan sistem peradilan pidana ini didukung dan dilaksanakan melalui 4 (empat) fungsi utama, yaitu :

a. Fungsi Pembuatan Undang-undang (*Law Making Function*)

Fungsi ini dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah atau badan lain berdasar *delegated legislation*. Yang diharapkan, hukum yang diatur dalam undang-undang, “tidak kaku” (*not rigid*). Sedapat mungkin “fleksibel” (*flexible*) yang bersifat cukup “akomodatif” terhadap

⁶⁹ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Penyidikan dan Penuntutan* Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm, 90

kondisi-kondisi “perubahan sosial” (*enough to accommodate changing social condition*).

b. Fungsi Penegakan Hukum (*Law Enforcement Function*)

Tujuan obyektif fungsi ini dari pendekatan “tata tertib sosial” (*social order*) :

1) Penegakan hukum “secara aktual” (*the actual enforcement law*)

meliputi tindakan

a) Penyelidikan-penyidikan (*investigation*),

b) Penangkapan (*arrest*) – penahanan (*detention*),

c) Persidangan pengadilan (*trial*), dan

d) Pemidanaan (*punishment*) – pemenjaraan guna memperbaiki tingkah laku individu terpidana (*correcting the behaviour of individual offender*).

2) Efek “preventif” (*preventif effect*)

Fungsi penegakan hukum diharapkan “mencegah” orang anggota masyarakat melakukan tindak pidana. Malah “kehadiran” dan “eksistensi” polisi di tengah-tengah kehidupan masyarakat, dimaksudkan sebagai “upaya prevensi”. Dengan demikian “kehadiran” dan “keberadaan” polisi dianggap mengandung *preventive effect* yang memiliki “daya cegah” (*deterrent effort*) anggota masyarakat melakukan tindak kriminal.

c. Fungsi Pemeriksaan Persidangan Pengadilan (*Function of Adjudication*)

Fungsi ini merupakan “sub-fungsi” dari kerangka penagakan hukum yang dilaksanakan oleh Jaksa Penuntut Umum dan Hakim serta pejabat pengadilan yang terkait.

Melalui fungsi ini ditentukan :

- 1) kesalahan terdakwa (*the determination of guilty*),
- 2) penjatuhan hukuman (*the imposition of punishment*)

d. Fungsi Memperbaiki Terpidana (*The Function of Correction*)

Fungsi ini meliputi “aktivitas” Lembaga Pemasyarakatan, Pelayanan Sosial terkait, dan Lembaga Kesehatan Mental. Tujuan umum semua lembaga-lembaga yang berhubungan dengan “penghukuman” dan “pemenjaraan” terpidana: “merehabilitasi” pelaku pidana (*to rehabilitate the offender*) agar dapat kembali menjadi “kehidupan normal” dan produktif (*return to a normal and productive life*).⁷⁰

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan normatif. Pendekatan normatif adalah penelitian yang membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum, baik yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan maupun teori/pendapat para ahli hukum dan hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya.⁷¹

Untuk memperkaya data dalam penelitian, disamping peneliti melakukan penelitian terhadap norma hukum yang tersurat dalam peraturan perundang-undangan, peneliti juga melakukan pengumpulan bahan hukum yang diperoleh di lapangan (studi empiris) guna memperkuat analisis dan kebenaran tentang pelaksanaan sistem pengawasan terhadap Polri tersebut secara konseptual dalam teori serta aplikatifnya di lapangan.

B. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah bersifat deskriptif yaitu peneliti mendeskripsikan/menggambarkan mengenai urgensi pelaksanaan pengawasan terhadap Polri dalam penegakan hukum, kemudian bagaimana pelaksanaan sistem pengawasan terhadap Polri untuk mewujudkan Polri yang profesional dalam penegakan hukum, dan bagaimana model/sistem pengawasan yang ideal terhadap Polri untuk mewujudkan Polri profesional dalam penegakan hukum.

⁷¹ Zaenuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm, 24

Deskriptif ini bukan dalam arti yang sempit, artinya dalam memberikan gambaran tentang fenomena yang ada dilakukan sesuai dengan metode penelitian. Fakta-fakta yang ada digambarkan dengan suatu interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum, karena fakta tidak akan mempunyai arti tanpa interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum.⁷²

C. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer yaitu data asli atau data yang belum dilakukan pengolahan/analisis yaitu data yang peneliti peroleh secara langsung dari sumbernya dan didukung dengan wawancara dengan responden penelitian.

D. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam pelaksanaan penelitian ini menggunakan cara wawancara dengan pertanyaan yang terstruktur yang telah disiapkan lebih dahulu baik kepada petugas, pejabat, maupun para pakar yang berkaitan dengan masalah yang penulis teliti.

E. Populasi Sampel dan Teknik Sampling

Pada prinsipnya, populasi dalam penelitian ini adalah anggota Polri seluruh Indonesia, tetapi untuk memfokuskannya, penulis memilih populasi anggota Polri di wilayah DKI Jakarta dan Kepolisian Daerah Jawa Timur.

Untuk DKI Jakarta, populasi yang penulis ambil adalah di Markas Besar (Mabes) Polri dan Kepolisian Daerah Metro Jaya.

⁷² I.S. Susanto, *Kriminologi*, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1990, hlm, 15

Dipilihnya lokasi tersebut disamping faktor dana, personal dan waktu, juga karena pemilihan lokasi tertentu sudah cukup lengkap dan memadai untuk menyajikan informasi yang intensif baik dalam hal kedalamannya maupun proses-proses sosial. Hal ini sesuai dengan tipe informasi dalam penelitian kualitatif sebagaimana dikemukakan oleh Sanapiah Faisal yakni untuk memahami keadaan yang terbatas jumlahnya, dengan fokus yang mendalam dan rinci.⁷⁵

Teknik sampling yang dipergunakan di sini adalah *purposive sampling* yaitu penarikan sampel bertujuan, karena sampel yang diperlukan dalam penelitian ini harus memiliki karakteristik tertentu sesuai dengan apa yang menjadi tujuan penelitian ini. Responden yang penulis gunakan dalam penelitian ini, dianggap telah merepresentasikan keperluan data bagi penulis.

Respondennya yaitu :

- 1) Kepala Kepolisian Republik Indonesia;
- 2) Wakil Kepala Kepolisian Republik Indonesia;
- 3) Irwasum Polri
- 4) Kadiv Propam Polri;
- 5) Kapolda Metro Jaya;
- 6) Kapolda Jawa Timur.

Sesuai dengan karakteristik kualitatif, pengambilan informasi dari sampel (informan) di atas mengikuti prinsip “bola salju” dan akan berakhir setelah terdapat indikasi “tak munculnya” variasi/informasi baru.⁷⁶

F. Teknik Analisa Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif yaitu data yang diperoleh dianalisis berdasarkan asas dan teori hukum serta ketentuan peraturan perundang-undangan (hukum positif) di Indonesia yang disajikan dalam bentuk uraian.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 158-159

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Urgensi Pengawasan Terhadap Poliri Dalam Penegakan Hukum

1. Polri Sebagai alat negara yang melaksanakan fungsi Pemerintahan

Fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan salah satu fungsi pemerintahan di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban, sehingga penyelenggaraan kepolisian tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan, oleh karena itu penyelenggaraan kepolisian harus memiliki kualitas pengawasan dan akuntabilitas yang baik secara internal maupun eksternal.

Hal ini sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia, bahwa “Fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat”.

Di dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Polri sebagai alat negara berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Menurut responden penelitian yakni Kapolri Jenderal Pol. Tito Karnavian, Ph.D, pengawasan merupakan proses kegiatan pimpinan untuk

memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi dan ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku, sehingga pengawasan sangat penting dilakukan karena pengawasan bertujuan mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan dan kegagalan organisasi dalam pencapaian tujuan dan sasaran serta pelaksanaan Tupoksi.⁷⁷.

Peningkatan kualitas pengawasan dan akuntabilitas aparatur Polri merupakan salah satu amanat dari pelaksanaan *good governance* yang bertujuan menciptakan pemerintahan yang bersih, profesional, akuntabel dan transparan

Pelaksanaan pengawasan dan pengendalian berpedoman kepada langkah-langkah manajemen dan dilakukan oleh para pejabat/manajer yang berwenang dan untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan dan pengendalian memerlukan peran auditor profesional dan independen yang dapat memberikan laporan tentang kredibilitas kesatuan, baik dibidang operasional maupun pembinaan. Para auditor haruslah memahami teknik-teknik auditing yang merupakan metode dasar dan digunakan untuk menghimpun dan menilai laporan sebagai bukti, serta memahami standardisasi auditing yang berkaitan dengan ukuran kemahiran, keahlian sebagai seorang profesional dalam menilai suatu pekerjaan.

⁷⁷ Wawancara dengan Kapolri, Jenderal Polisi Tito Karnavian, Ph.D, di Jakarta, pada tanggal 21 Nopember 2016

Reformasi Polri menjadi pijakan para auditor dalam pelaksanaan tugasnya untuk menciptakan Polri yang bersih dan berwibawa bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dimana selama ini menjadi kendala bagi kemajuan Polri khususnya. Polri telah mengeluarkan kebijaksanaan dibidang organisasi untuk tugas pengawasan dan pengendalian yang bertanggung jawab dalam hal ini adalah pejabat auditor untuk tingkat Mabes Polri. Untuk membangun Polri diselenggarakan dalam rangka membangun kekuatan Polri yang profesional, mandiri, proporsional dan berwibawa baik sebagai aparat penegak hukum maupun penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat dengan melalui pendidikan, pelatihan, pembinaan karier dan pengadaan alat perlengkapan utama yang modern untuk mengimbangi ilmu pengetahuan dan teknologi yang sudah semakin maju.

Segala upaya untuk mewujudkan tujuan harus didahului oleh suatu proses pemikiran yang dituangkan kedalam berbagai bentuk rencana atau strategi, sehingga persoalan pemilihan strategi pada dasarnya juga merupakan permasalahan manajemen. Karena itu setiap pengambilan keputusan hendaknya berpedoman pada kerangka pikir penyelenggaraan upaya pengamanan negara yang merupakan tugas utama Polri dan dilaksanakan secara terpadu pada setiap langkah operasional perencanaan strategi sampai pada tahap pelaksanaan. Didalam perkembangannya manajemen profesional dituntut agar menggunakan paradigma manajerial yaitu bahwa kegiatan operasional tidak hanya berbeda dan berkaitan

dengan para pelaksana dilapisan manajer paling bawah (*low management*), tetapi dalam batas-batas tertentu menyentuh seluruh aspek manajerial mulai dari tingkatan tertinggi sampai kepada lepel terendah (*Top, middle and lower*).

Pengawasan internal Polri merupakan fungsi manajemen yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai sasaran strategis Polri. Pengawasan internal diperlukan untuk mendorong terwujudnya *good governance* dan *clean government* dan mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, akuntabel, serta bersih dan bebas dari KKN. Hal ini dapat dicapai bilamana pengendalian atas seluruh kegiatan pada institusi mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian sampai dengan pertanggungjawaban pelaksanaan program dan anggaran dilaksanakan secara tertib, ekonomis, efektif dan efisien.

Perlu disadari, kelemahan mendasar yang melingkupi institusi kepolisian dalam menjalankan kinerjanya terletak pada perubahan keluasan tugas yang dimilikinya pasca reformasi tidak diimbangi dengan struktur kontrol yang memadai terhadap institusi ini. Institusi besar ini bertumpu pada kontrol dari rekan-rekannya sendiri di dalam, sementara pada lain sisi insitusi ini (pasca reformasi) acapkali menekankan wacana soliditas dan solidaritas. Sehingga misi reformasi dengan kerangka dasar demokratisasi, yaitu keterlibatan atau partisipasi masyarakat atas institusi publik menghadapi 'ego sektoral' sebagai persoalan serius.

Konsekwensinya, aduan-aduan masyarakat terhadap institusi kepolisian yang sesungguhnya mengganggu citra insitusi ini justru berhenti di tangan rekan-rekannya sendiri. Paling serius aduan-aduan masyarakat terhadap insitusi ini direspon dalam aksentuasi karitatif, tidak mempunyai implikasi yang mengikat atas tindakan kesalahan anggota yang mencederai institusi ini.

Dalam rangka memelihara dan meningkatkan kinerja institusi Polri, peningkatan pengawasan internal merupakan salah satu program prioritas Kapolri. Program ini akan terus dilakukan secara berkesinambungan, mengingat segala bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh anggota Polri sekecil apapun akan mempengaruhi kinerja dan citra Polri. Polri menyadari bahwa kelemahan dalam melakukan pengawasan sangat memberikan dampak yang negatif dan kontra produktif bagi institusi polri. Lebih dari 400.000 personel Polri yang tersebar diseluruh wilayah Indonesia, termasuk yang sedang menjalankan penugasan di luar negeri, harus diawasi setiap saat.

Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Responden penelitian Wakil Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Wakapolri), pentingnya dilakukan pengawasan terhadap Polri didasarkan terhadap beberapa alasan sebagai berikut :

1. Polri adalah lembaga yang sangat besar dengan 400 ribu lebih anggotanya serta dengan kewenangan yang dimiliki sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia;

2. Polri dalam melaksanakan tugasnya langsung bersentuhan dengan masyarakat sehingga apabila tidak dilaksanakan dengan baik justru akan menjadikan sumber permasalahan;
3. Untuk itu diperlukan adanya pengawasan sebagai bagian dari pelaksanaan manajemen di Polri dalam mewujudkan Polri yang profesional dalam sistem ketatanegaraan dan tata kelola organisasi yang baik serta untuk mengukur peningkatan kinerja Polri secara internal dan eksternal agar tujuan organisasi dapat tercapai dengan maksimal.⁷⁸

Di dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditentukan bahwa tugas pokok Polri adalah,

“memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, dan memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat”

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 UU No. 2 Tahun 2002 di atas, dapat diketahui bahwa tugas dan tanggungjawab Polri sangat luas, tidak hanya melaksanakan tugas dalam bidang penegakan hukum semata, tetapi juga menyangkut tugas bidang sosial lainnya.

Untuk hal yang demikian, maka Polri dalam melaksanakan tugas-tugas fungsi pemerintahan ini perlu diawasi. Pengawasan ini dilakukan untuk mengendalikan anggota Polri dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya agar tidak melakukan penyimpangan.

Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Responden penelitian Anton Setiadji, melihat tugas dan tanggungjawab Polri kepada masyarakat yang sangat besar sehingga apabila terjadi penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh anggota Polri atau

⁷⁸ Wawancara dengan Wakapolri, Komjen Pol. Drs. Syafruddin, M.Si, di Jakarta, pada tanggal 14 November 2016

PNS Polri akan berdampak besar dan langsung dirasakan oleh masyarakat.

Dalam kenyataannya masih banyak ditemukan pelaksanaan tugas oleh anggota Polri yang tidak profesional, proporsional dan prosedural sehingga perlu dilakukan pengawasan anggota Polri dalam melaksanakan tugasnya.

Praktek pengawasan yang diterapkan di Polda Jatim dilakukan oleh Itwasda Polda Jatim dan Bidpropam Polda Jatim.

1. Itwasda Polda Jatim

Pengawasan yang dilaksanakan oleh Itwasda Polda Jatim sesuai dengan Perkap 22 tahun 2010 tanggal 28 September 2010 tentang susunan organisasi dan tata kerja pada tingkat Kepolisian Daerah.

Bahwa Itwasda Polda Jatim bertugas menyelenggarakan pengawasan, pemeriksaan umum, dan pemberdayaan dalam lingkungan Polda. Dalam melaksanakan tugas Itwasda menyelenggarakan fungsi :

- a) perencanaan dan pengadministrasian umum, penatausahaan dan urusan dalam, pengurusan personel, sarana dan prasarana (Sarpras), dan pelayanan keuangan di lingkungan Itwasda;
- b) perumusan kebijakan umum di bidang penyelenggaraan pengawasan fungsional di lingkungan Polda;

- c) pemberian arahan dan bimbingan atas pelaksanaan pengawasan melekat dalam jajaran Polda;
- d) pengawasan dan pemeriksaan (Wasrik) baik yang terprogram (rutin) maupun tidak terprogram meliputi Wasrik Khusus dan Verifikasi, terhadap aspek manajerial semua unit organisasi khususnya proses perencanaan, pelaksanaan, dan pencapaian program kerja serta pengelolaan dan administrasi anggaran dan perbendaharaan yang meliputi :
 - 1) bidang operasional, termasuk pembinaan kesiapsiagaan, sistem dan metode serta dukungan operasional;
 - 2) bidang sumber daya manusia, termasuk pembinaan personel baik anggota maupun Pegawai Negeri Sipil (PNS) Polri serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan personel dan/atau PNS Polri;
 - 3) bidang Sarpras, termasuk pembinaan materiil logistik, fasilitas, dan jasa serta inventori dan perbendaharaan;
 - 4) bidang anggaran dan keuangan, termasuk pembinaan anggaran serta pengurusan perbendaharaan dan administrasi keuangan;
- e) penyusunan laporan hasil Wasrik termasuk saran tindakan terhadap semua penyimpangan pelaksanaan tugas;

- f) penganalisisan dan pengevaluasian hasil pelaksanaan Wasrik serta penyusunan laporan akuntabilitas kinerja jajaran Polda.

2. Bidpropam Polda Jatim

Pengawasan yang dilaksanakan oleh Bidpropam Polda Jatim sesuai dengan Perkap 22 tahun 2010 tanggal 28 September 2011 tentang susunan organisasi dan tata kerja pada tingkat Kepolisian Daerah.

Bahwa Bidpropam Polda Jati bertugas membina dan melaksanakan pengamanan internal, penegakan disiplin, ketertiban, dan pertanggungjawaban profesi di lingkungan Polda Jatim, termasuk pelayanan pengaduan masyarakat mengenai dugaan adanya penyimpangan tindakan anggota atau PNS Polda Jatim serta rehabilitasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas Bidpropam Polda Jatim menyelenggarakan fungsi :

- a. perumusan kebijakan Kapolda Jatim dalam bidang pembinaan pengamanan internal, pembinaan disiplin dan pertanggungjawaban profesi di lingkungan Polda Jatim;
- b. pembinaan dan pengamanan internal, yang meliputi personel, materiil, kegiatan, dan bahan keterangan;
- c. pembinaan dan penegakan disiplin dan/ atau kode etik profesi Polri;

- d. pembinaan profesi, yang meliputi akreditasi profesi dan pembinaan atau penegakan etika profesi, serta pengauditan terhadap proses investigasi kasus baik eksternal maupun internal;
- e. pelayanan penerimaan laporan atau pengaduan warga masyarakat mengenai sikap dan tindakan anggota atau PNS Polda Jatim yang diduga melakukan pelanggaran disiplin dan/ atau kode etik profesi Polri;
- f. pengendalian dan pemantauan terhadap penanganan laporan dan pengaduan warga masyarakat oleh satuan-satuan dalam lingkungan Polda Jatim dan pelaksanaan rehabilitasi terhadap anggota dan PNS Polda Jatim dan pelaksanaan rehabilitasi terhadap anggota dan PNS Polda Jatim sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷⁹

Menurut Responden penelitian Kapolda Metro Jaya, Mochamad Iriawan, pentingnya dilakukan pengawasan terhadap Polri adalah untuk menjamin agar peran Polri kepada masyarakat dapat berjalan dengan baik maka perlu dilakukan pengawasan terhadap internal Polri. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Pasal 5 ayat 1 Polri sebagai alat negara berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum serta memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan

⁷⁹ Wawancara dengan Kapolda Jawa Timur, Irjen Pol. Drs. Anton Setiadji, S.H., M.H, di Surabaya, 15 Nopember 2016

dalam negeri. Pengawasan internal Polri merupakan fungsi manajemen yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai sasaran strategis Polri. Pengawasan internal diperlukan untuk mendorong terwujudnya *good governance* dan *clean government* dan mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, transparan, akuntabel, serta bersih dan bebas dari KKN. Hal ini dapat dicapai bilamana pengendalian atas seluruh kegiatan pada institusi mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian sampai dengan pertanggungjawaban pelaksanaan program dan anggaran dilaksanakan secara tertib, ekonomis, efektif dan efisien.⁸⁰

Menurut Responden penelitian Tito Karnavian, pada organisasi publik / pemerintahan di Indonesia, fungsi pengawasan berada dalam satu wadah tersendiri yang biasa disebut Inspektorat Jenderal (Itjen). Tugas utamanya secara garis besar adalah sebagai pengawas, pemeriksa, penguji dan penilai kebenaran pelaksanaan tugas, pengusutan atas pengaduan, penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh unsur-unsur di internal departemen.

Fungsi Itjen di lingkungan kementerian atau lembaga non-profesi ruang lingkup wewenangnya terbatas hanya sampai pada memberikan rekomendasi hukuman terhadap pihak-pihak internal yang terbukti melakukan penyimpangan atau pelanggaran.

⁸⁰ Wawancara dengan Kapolda Metro Jaya, Irjen Pol. Drs. Mochamad Iriawan, S.H., M.H., M.M., di Jakarta, pada tanggal 12 Nopember 2016

Berbeda halnya dengan fungsi *controlling* yang terdapat di lingkungan Polri, terdapat dua divisi yang melakukan fungsi *controlling*, yaitu Itwasum (Inspektorat Pengawasan Umum) dan Div Propam (Divisi Pertanggungjawaban Profesi dan Pengamanan Internal). Perbedaan Itwasum dan Div Propam terletak pada obyek yang dikontrol, sesuai tugas dan fungsi masing-masing.

Berdasarkan Peraturan Kapolri (Perkap) Nomor 21 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Satuan Organisasi pada tingkat Mabes Polri, tugas dari Itwasum adalah membantu Kapolri dalam menyelenggarakan pengawasan dan pemeriksaan umum serta perbendaharaan dalam lingkungan Polri termasuk satuan-satuan organisasi non struktural yang berada di bawah pengendalian Kapolri.

Obyek yang menjadi perhatian khusus Itwasum dalam menjalankan tugasnya adalah hal-hal yang bersifat administratif dan keorganisasian secara menyeluruh, seperti pengawasan dalam bidang manajemen sumber daya manusia, operasional, anggaran dan keuangan serta sarana dan prasarana Polri keseluruhan serta hal-hal yang menjadi atensi khusus dari pimpinan.

Sedangkan tugas Divpropam Polri adalah membina dan menyelenggarakan fungsi pertanggungjawaban profesi, pengamanan internal Polri yang meliputi pengamanan personil, materiil, kegiatan dan bahan keterangan serta pemeliharaan, peningkatan tata tertib disiplin dan

penegakan hukum di lingkungan Polri, termasuk pelayanan pengaduan masyarakat tentang adanya penyimpangan tindakan anggota Polri / PNS.

Obyek yang menjadi perhatian khusus Div Propam dalam menjalankan tugasnya adalah hal-hal yang bersifat pelaksanaan kode etik profesi seorang penegak hukum dan lebih bersifat personal.

Dalam konteks pengawasan dan akuntabilitas, institusi pemerintah yang sangat erat kemitraannya dengan Polri adalah DPR RI, Kementerian Keuangan, Kemenpan RB, BPKP, BPK, Kompolnas, Ombudsman, KPK serta organisasi / LSM lainnya. Kemitraan yang dibangun dengan institusi-institusi tersebut adalah dalam hal peningkatan pengawasan, pengkinian aturan hukum, dan pelatihan serta peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diketahui bahwa Polri membuka (*open*) terhadap siapapun atau lembaga manapun untuk melakukan pengawasan. Sehingga ada banyak organ/lembaga yang mengawasi Kepolisian baik itu lembaga formal maupun lembaga non formal.

Dari sekian lembaga/institusi yang dapat melakukan pengawasan terhadap Polri, media massa sebenarnya mempunyai andil yang cukup besar dalam melakukan pemantauan terhadap Polri. Secara tidak langsung, pemberitaan (*ekspose*) mengenai Polri yang dilakukan oleh pada awak media baik cetak maupun media elektronik, mempunyai dampak yang signifikan terhadap citra dan kinerja Polri. Oleh karenanya,

pintar-pintar awak media memuat *content* berita yang akan disampaikan kepada khalayak ramai, apakah itu berita baik atau berita buruk citra dan kinerja Polri.

Dengan melihat media massa mempunyai andil/peran yang cukup besar terhadap institusi Kepolisian, maka idealnya harus ada mekanisme kerja secara formal antara awak media dengan Polri mulai dari tingkat Mabes sampai pada tingkat satwil. Artinya, masing-masing daerah (Res/Resta) membuat MoU dengan awak media untuk mem-*back-up* kinerja Polri, sehingga masyarakat secara luas dapat mengetahui kinerja baik atau kinerja buruk Kepolisian.

Berdasarkan hasil penelitian, secara umum kondisi pengawasan baik internal maupun eksternal terhadap Polri yang ada saat ini telah berjalan dengan baik. Hal ini dapat terlihat dari berbagai kegiatan yang telah dilakukan, seperti :

1. Penguatan integritas seluruh personel Polri dalam menjalankan tugas pokok, peran maupun fungsi secara transparan dan akuntabel melalui:
 - a) Pengawasan kegiatan pakta integritas dan pemenuhan LHKPN;
 - b) Pengawasan manajemen kegiatan pemenuhan akuntabilitas kinerja melalui evaluasi AKIP;
 - c) Pengawasan manajemen kegiatan penerapan disiplin dan kode etik Polri kepada seluruh Personel Polri;
 - d) Pengawasan manajemen kegiatan penerapan *whistleblower system* di lingkungan Polri;

- e) Pengawasan manajemen kegiatan pengendalian gratifikasi di lingkungan Polri;
- f) Pengawasan manajemen kegiatan penerapan penanganan benturan kepentingan (*conflict of interest*) di lingkungan Polri;
- g) Pengawasan manajemen kegiatan pendidikan/ pembinaan dan promosi anti korupsi di lingkungan Polri melalui pembangunan zona integritas terutama pada sektor pelayanan publik, penegakan hukum, pengelolaan anggaran, pengadaan anggaran dan jasa yang didukung dengan pengawasan yang efektif dalam rangka mencegah praktek KKN.
- h) Penguatan sistem pengawasan yang efektif untuk mewujudkan pelayanan Polri yang bebas dari KKN melalui pengawasan manajemen untuk meningkatkan aparat pengawasan intern yang berkualitas dan profesional, meliputi :
 - 1) Kegiatan Wasrik untuk memantau sejak dini dan terus menerus pelaksanaan program atau kegiatan yang memiliki resiko penyimpangan yang berakibat kerugian negara;
 - 2) Kegiatan Wasrik Khusus / investigasi terhadap semua penyimpangan yang mengakibatkan kerugian negara pada unit organisasi / Satker;
 - 3) Kegiatan pengawas intern pada Satker dalam penyelesaian pengaduan masyarakat dan merespon serta menuntaskan setiap pengaduan masyarakat;

- 4) Kegiatan penegakan disiplin dan kode etik profesi Polri;
 - 5) Kegiatan koordinasi dan kerjasama dengan pengawas eksternal.
2. Untuk pengawasan eksternal telah dilakukan penilaian terhadap kinerja Polri oleh pengawas eksternal, seperti evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) dan reformasi birokrasi Polri oleh Menpan RB, pemberian opini atas laporan keuangan oleh BPK RI dan pemantauan tindak lanjut pengaduan masyarakat oleh Kompolnas, Ombudsman, Komisi III dan lain-lain.⁸¹

Reponden penelitian Syafruddin menegaskan, Pengawas Internal, Mengawasi bidang norma dan kode etik serta disiplin anggota Polri agar tidak dirusak oleh oknum-oknum anggota Polri yang melakukan pelanggaran. Pengawas Eksternal, mengawasi bidang tugas fungsional Polri sebagai aparatur Negara memiliki peranan penting untuk mewujudkan ketertiban, keamanan, kedamaian dalam kehidupan masyarakat yang berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab serta kinerja kepolisian untuk mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan dalam melaksanakan tugasnya secara profesional, transparan, dan akuntabel.⁸²

Bidang yang harus diawasi oleh pengawas internal maupun eksternal Polda Jatim menurut Anton Setiadji, adalah

1. Pengawas Internal Polda Jatim

⁸¹ Jenderal Pol. Tito Karnavian, Ph.D, *Ibid.*
⁸² Komjen Pol. Drs. Syafruddin, M.Si., *Ibid.*

a) Itwasda Polda Jatim

Melakukan pengawasan dari proses perencanaan, pelaksanaan, dan pencapaian program kerja serta pengelolaan dan administrasi anggaran dan perbendaharaan yang meliputi :

- 1) bidang operasional, termasuk pembinaan kesiapsiagaan, sistem dan metode serta dukungan operasional;
- 2) bidang sumber daya manusia, termasuk pembinaan personel baik anggota maupun Pegawai Negeri Sipil (PNS) Polri serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan personel dan/ atau PNS Polri;
- 3) bidang Sarpras, termasuk pembinaan materiil logistik, fasilitas, dan jasa, serta inventori dan perbendaharaan;
- 4) bidang anggaran dan keuangan termasuk pembinaan anggaran serta pengurusan perbendaharaan dan administrasi keuangan.

b) Bidpropam Polda Jatim

Melakukan pengawasan Internal Polda Jatim dalam bidang personel, bidang materiil, bidang kegiatan, bidang bahan keterangan, bidang pembinaan serta penegakkan disiplin dan/ atau Kode Etik Profesi Polri.⁸³

2. Pengawas Eksternal Polda Jatim

Pengawas Eksternal dapat berasal dari :

⁸³ Irjen Pol. Anton Setiadji, *Ibid.*,

- a) Pengawas eksternal perorangan berasal dari tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda, tokoh adat, akademisi, profesi dan praktisi yang mengawasi di bidang pelayanan publik dan kinerja anggota Polri Khususnya di Poda Jatim.
- b) Pengawas Eksternal Kelembagaan
- 1) Dewan Perwakilan Rakyat RI Komisi III bertugas di bidang hukum HAM dan Keamanan;
 - 2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR-D) Provinsi Jatim mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi Jatim;
 - 3) BPK RI Provinsi Jatim memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara di Wilayah Jatim;
 - 4) BPKP Provinsi Jatim melaksanakan tugas di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan yang berupa Audit, Konsultasi, Asistensi, Evaluasi, Pemberantasan KKN serta Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan sesuai dengan peraturan yang berlaku di wilayah Jatim;
 - 5) Ombudsman Provinsi Jatim mengawasi penyelenggaraan Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Polda Jatim khususnya Satker yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan Publik tertentu;

- 6) Lembaga Swadaya Masyarakat untuk melakukan pengawasan penggunaan anggaran pelayanan publik serta kinerja anggota Polri;
- 7) Media massa (media Elektronik maupun Media Cetak) melakukan pengawasan terhadap pelayanan Publik dan kinerja Polri.

Model pengawasan terhadap Polri yang ada di wilayah hukum Polda Metro Jaya, menurut Responden penelitian Mochamad Iriawan adalah pengawasan internal maupun eksternal yang termasuk dalam struktur organisasi Polda Metro Jaya, antara lain:

1. Pengawasan Internal Polda Metro Jaya

a) Itwasda Polda Metro Jaya

Itwasda sebagaimana merupakan unsur pengawas yang bertugas menyelenggarakan pengawasan, pemeriksaan umum dan perbendaharaan dalam lingkungan Polda. Dalam melaksanakan tugasnya, Itwasda menyelenggarakan fungsi :

- 1) Perencanaan dan pengadministrasian umum, penatausahaan dan urusan dalam, pengurusan personel, sarana dan prasarana (Sarpras) dan pelayanan keuangan di lingkungan Itwasda;
- 2) Perumusan kebijakan umum di bidang penyelenggaraan pengawasan fungsional di lingkungan Polda;
- 3) Pemberian arahan dan bimbingan atas pelaksanaan pengawasan melekat dalam jajaran Polda;

- 4) Pengawasan dan Pemeriksaan (Wasrik) baik yang terprogram (rutin) maupun tidak terprogram meliputi Wasrik Khusus dan Verifikasi, terhadap aspek manajerial semua unit organisasi khususnya proses perencanaan, pelaksanaan dan pencapaian program kerja serta pengelolaan dan administrasi anggaran dan perbendaharaan yang meliputi:
- a. Bidang operasional, termasuk pembinaan kesiap-siagaan, sistem dan metode serta dukungan operasional;
 - b. Bidang sumber daya manusia, termasuk pembinaan personel baik anggota maupun Pegawai Negeri Sipil (PNS) Polri serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan personel dan / atau PNS Polri;
 - c. Bidang Sarpras, termasuk pembinaan materiil logistik, fasilitas dan jasa, serta inventori dan perbendaharaan;
 - d. Bidang anggaran dan keuangan, termasuk pembinaan anggaran serta pengurusan perbendaharaan dan administrasi keuangan;
 - e. Penyusunan laporan hasil Wasrik termasuk saran tindakan terhadap semua penyimpangan pelaksanaan tugas;
 - f. Penganalisisan dan pengevaluasian hasil pelaksanaan Wasrik serta penyusunan laporan akuntabilitas kinerja jajaran Polda.

b) Bidpropam Polda Metro Jaya

Membina dan menyelenggarakan fungsi pertanggungjawaban profesi dan pengamanan internal termasuk penegakan disiplin dan ketertiban di lingkungan Polda Metro Jaya serta pelayanan pengaduan masyarakat tentang adanya penyimpangan tindakan anggota Polri atau PNS Polri.

2. Pengawasan Eksternal Polda Metro Jaya

Pengawasan eksternal saat ini tidak hanya dilakukan oleh lembaga pengawas di luar struktur organisasi Polri seperti Kompolnas, Komnas HAM dan Ombudsman RI, namun pengawasan eksternal terhadap Polri juga dilakukan dari masyarakat sekitar (Toga, Toda dan Tomas). Pada dasarnya pengawasan dari kelembagaan merupakan pengawasan utama DPR, DPRD, BPK maupun Ombudsman namun dengan semakin berkembangnya teknologi melalui media elektronik maupun cetak sehingga pengawasan eksternal terhadap pelayanan publik dan kinerja Polri juga dapat diawasi dari media massa. Pada intinya pengawasan internal maupun eksternal Polri memakai peranan penting untuk mewujudkan ketertiban, keamanan, kedamaian dalam kehidupan masyarakat yang berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab serta kinerja Polri untuk mencegah potensi penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan tugasnya secara profesional, transparan dan akuntabel.

Berdasarkan hasil penelitian di atas, dapat diketahui bahwa dilaksanakannya pengawasan terhadap Polri adalah dalam kerangka merealisasikan spirit reformasi ditubuh Polri yaitu untuk adanya transparansi sehingga masyarakat menaruh kepercayaan (*trust*) terhadap Polri sehingga kinerja organisasi terlihat ekonomis, efektif dan efisien.

Di tahun 2016 ini, berbagai upaya penindakan telah dilakukan oleh Polri terhadap personel yang melakukan pelanggaran, baik pelanggaran disiplin maupun terhadap kode etik. Bentuk-bentuk pelanggaran tersebut antara lain penyimpangan prosedur penyidikan, pungutan liar, meninggalkan tugas tanpa ijin, terlibat dalam jaringan narkoba, melakukan tindak pidana umum dan sebagainya. Semua bentuk penyimpangan tersebut tentu telah menodai kepercayaan masyarakat yang telah diberikan kepada Polri melalui negara. Berbagai faktor yang melatarbelakangi pelanggaran dan penyimpangan yang dilakukan oleh oknum anggota Polri akan dijadikan sebagai salah satu acuan untuk memperbaiki metode pengawasan yang efektif. Anggota Polri sebagai bagian dari masyarakat dan juga produk dari masyarakat, tidak dapat terpisahkan dengan semua dinamika yang terjadi di masyarakat. Masukan, saran dan kritik dari masyarakat juga akan menjadi bagian penting dalam rangka peningkatan pengawasan terhadap kinerja anggota Polri.

Responden penelitian, Kapolri Jenderal Pol Tito Karnavian menegaskan bahwa sistem *reward and punishment* (penghargaan dan

sanksi) dia terapkan secara tegas selama memimpin Polri. Tahun ini, masih banyak anggota Polri yang melakukan pelanggaran disiplin, pelanggaran etik, hingga pidana. Dibandingkan dengan tahun sebelumnya, pada 2016 jumlah anggota Polri yang melanggar disiplin cenderung menurun. Tahun ini, terjadi pelanggaran disiplin sebanyak 6.662 kasus dan dapat diselesaikan sebanyak 2.772 kasus. Dibandingkan dengan Tahun 2015, pelanggaran disiplin yang terjadi sebanyak 8.147 kasus, artinya ada penurunan 19 persen.

Selain itu, pelanggaran kode etik profesi Polri tahun ini meningkat dibandingkan tahun sebelumnya, yakni 1.041 kasus menjadi 1.671 kasus. Ada peningkatan sebanyak 61 persen. Untuk pelanggaran pidana oleh polisi, kasusnya menurun dibandingkan 2015. Tahun 2015, kasus pidana oleh anggota Polri sebanyak 468 kasus. Sementara itu, tahun 2016 ada 358 kasus yang ditangani internal Polri. Hukuman yang dikenakan bervariasi. Ada sanksi teguran, mutasi, hingga pemberhentian secara tidak hormat. Sejumlah pelanggaran itu ditangani oleh Divisi Profesi dan Pengamanan Polri. Sementara itu, Inspektorat Pengawasan Polri juga kebanjiran laporan dari masyarakat terkait kinerja Polri. Tahun 2016, ada lebih dari 6.000 laporan yang masuk. Dari jumlah laporan tersebut, ada yang terbukti benar, ada yang tidak terbukti, dan ada yang masih dalam proses penelitian.

Untuk keseimbangan, di samping hukuman, Kapolri juga menetapkan penghargaan bagi anggota Polri yang berprestasi.

Penghargaan tersebut diberikan kepada polisi antara lain mereka yang mencegah terjadinya aksi bom dan satuan tugas Tinombala yang memburu kelompok Santoso di Poso. Pada Tahun 2016 ada 35.727 yang telah diberi penghargaan (*reward*), baik bintang maupun penghargaan cukup tinggi, seperti promosi jabatan, dan kesempatan sekolah.

Keseriusan Polri untuk membenahi institusinya, bukan hanya sekedar wacana/retorika semata. Hal ini bisa dibuktikan dengan adanya 27 orang anggota Polri telah diusulkan untuk dipecat tidak dengan hormat (PTDH). Ke-27 anggota polisi tersebut telah menjalani sidang kode etik selama tahun 2012-2016.

2. Polri sebagai alat negara yang ditugaskan untuk melindungi, mengayomi dan melayani masyarakat

Keamanan Negara merupakan syarat terwujudnya tujuan kemerdekaan bangsa Indonesia yang berdaulat, adil, makmur dan sejahtera.

Di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ditentukan, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Tugas Polri dibedakan menjadi dua yaitu tugas pokok dan tugas Polisi dalam bertugas. Tugas pokok Polri yaitu : Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; menegakkan hukum; dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.⁸⁴

Rumusan tugas pokok tersebut bukan merupakan urutan prioritas, ketiga-tiganya sama penting, sedangkan dalam pelaksanaannya tugas pokok mana yang akan dikedepankan sangat tergantung pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi, karena pada dasarnya ketiga tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan.

Menurut Kelling, Wycoff dan Pale, tugas Polisi untuk memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, maka tugas polisi ditekankan untuk mempertahankan kedamaian dalam masyarakat. Tugas polisi sebagai penegak hukum, maka tugas polisi di fokuskan pada penegakan peraturan Perundang-undangan. Tugas polisi sebagai pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat, maka polisi punya tugas sebagai agen pelayan yaitu melayani masyarakat.⁸⁵

Polri mempunyai fungsi sosial lain yaitu ikut mewujudkan masyarakat adil makmur dan sejahtera, dengan cara sungguh-sungguh dalam melindungi, mengayomi, dan melayani masyarakat. Adanya peran penting dalam pelaksanaan pembangunan nasional ini, maka Polri secara

⁸⁴ Ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

⁸⁵ Yazid Efendi, *Kisi- Kisi Kriminologi*, UNSOED, Purwokerto, 2005, hlm, 67

internal dituntut untuk melakukan pembenahan agar Polri dapat tampil lebih “segar” dan profesional.

Di sini, ada dua kata kunci untuk optimalisasi dan peningkatan kualitas anggota Polri dalam melayani, mengayomi, dan melindungi masyarakat yaitu *pertama*, proporsional-profesional; *kedua*, Polisi ada dimasyarakat. Polri berupaya mendekati diri kepada masyarakat dan menggali segala potensi yang ada di masyarakat, karena kejahatan adalah produk dari masyarakat dan institusi Polisi ada karena kebutuhan masyarakat.

Proses reformasi yang telah dan sedang berlangsung untuk menuju masyarakat sipil yang demokratis membawa berbagai perubahan didalam sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Polri yang saat ini sedang melaksanakan proses reformasi untuk menjadi Kepolisian sipil, harus dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan kehidupan masyarakat dengan cara merubah paradigma yang menitik-beratkan pada pendekatan yang reaktif dan konvensional (kekuasaan) menuju pendekatan yang proaktif dan mendapat dukungan publik dengan mengedepankan kemitraan dalam rangka pemecahan masalah-masalah sosial. Model penyelenggaraan fungsi kepolisian tersebut dikenal dengan berbagai nama seperti *Community Oriented Policing*, *Community Based Policing* dan *Neighbourhood Policing* dan akhirnya populer dengan sebutan *Community Policing*.

Beberapa tahun belakangan, lembaga-lembaga donor yang bermaksud memberi dukungan dalam proses reformasi Polri menawarkan bantuan dana untuk proyek-proyek pengembangan *Community Policing*. Polda NTB yang bekerjasama dengan Universitas Negeri Mataram merupakan satuan organisasi Polri yang pertama kali (2001) menangkap peluang tersebut dengan menyelenggarakan proyek yang disebut “Pengembangan Kepolisian Nasional Berorientasi Masyarakat Lokal” atas dukungan biaya “*Partnership*” setelah itu sejumlah Polda menyelenggarakan proyek serupa, misalnya Polda Kalbar, Polda Jawa Timur dan Polda Jawa Barat dengan mengimplementasikan *Community Policing* dan membangun forum kemitraan Polisi masyarakat pada tingkat Polsek atas dukungan biaya dari *International Organization For Migration* (IOM). POLDA Metro Jaya / Polres Bekasi mengembangkan program *Community Policing* dengan mengadopsi pola “Koban” di Jepang atas dukungan biaya *Japan International Coordination Agency* (JICA). Polda DIY mengembangkan program *Community Policing* dengan dukungan biaya *The Asia Foundation*. Penerapan model *Community Policing* melalui berbagai proyek tersebut didasarkan atas resepsi masing-masing penyelenggara proyek sehingga menimbulkan kekurangan-sinkronan dalam implementasinya.

Cara “Tradisional” Polri mengembangkan program bimbingan masyarakat (Bimmas) dan program-program yang berkaitan dengan Sistem Siskamswakarsa. Program Siskamswakarsa dilakukan melalui

sistem keamanan lingkungan (Siskamling) yang meliputi lingkungan pemukiman, lingkungan pendidikan dan lingkungan kerja sebagai bentuk pengamanan Swakarsa sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Bintara Pembinaan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Babinkamtibmas) berperan sebagai ujung tombak pelaksanaan Siskamswakarsa/Siskamling. Selain membawa berbagai manfaat, pola penyelenggaraan tugas Polri yang bersifat “*Pre-emptif*” dengan pendekatan “Bimmas/Babinkamtibmas” yang mencerminkan hubungan struktural “Kekuasaan” dipandang perlu untuk disesuaikan untuk perkembangan masyarakat madani.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan yang diuraikan diatas maka dipandang perlu untuk mengadopsi konsep *Community Policing* dan menyesuakannya dengan karakteristik dan kebutuhan masyarakat Indonesia serta dengan cara dan dengan nama Indonesia. Tanpa mengesampingkan kemungkinan penggunaan penterjemahan istilah yang berbeda terutama bagi keperluan akademis secara formal oleh jajaran polri, model tersebut diberi nama “Perpolisian Masyarakat” dan selanjutnya secara konseptual dan operasional disebut “Polmas”. Pemikiran-pemikiran yang berkenaan dengan pengembangan Polmas dipandang perlu dituangkan dalam suatu naskah kebijakan dan strategi organisasi.

Sebelum konsep *Community Policing* diluncurkan terutama di negara-negara maju, penyelenggaraan tugas-tugas Kepolisian baik dalam

pemeliharaan keamanan dan ketertiban maupun penegakan hukum, dilakukan secara konvensional. Polisi cenderung melihat dirinya semata-mata sebagai pemegang otoritas dan institusi Kepolisian dipandang semata-mata sebagai alat negara sehingga pendekatan kekuasaan bahkan tindakan represif seringkali mewarnai pelaksanaan tugas dan wewenang Kepolisian. Walaupun prinsip-prinsip “melayani dan melindungi” (*to serve and to protect*) ditekankan, pendekatan-pendekatan yang birokratis, sentralistik, serba sama/seragam mewarnai penyajian layanan Kepolisian. Gaya perpolisian tersebut mendorong polisi untuk mendahulukan mandat dari pemerintah pusat dan mengabaikan ‘persetujuan’ masyarakat lokal yang dilayani. Selain itu Polisi cenderung menumbuhkan sikap yang menampilkan dirinya sebagai sosok yang formal, dan eksklusif dari anggota masyarakat lainnya. Pada akhirnya semua itu berakibat pada mudarnya legitimasi Kepolisian di mata publik pada satu sisi, serta semakin berkurangnya dukungan publik bagi pelaksanaan tugas Kepolisian maupun buruknya citra polisi pada sisi lain.

Sejalan dengan pergeseran peradaban umat manusia, secara Universal terutama di negara-negara maju, masyarakat cenderung semakin ‘jenuh’ dengan cara-cara lembaga pemerintah yang birokrasi, resmi, formal/kaku, general/seragam dan lain-lain dalam menyajikan layanan publik. Terdapat kecenderungan bahwa masyarakat lebih menginginkan pendekatan-pendekatan yang personal dan menekankan pemecahan masalah daripada sekedar terpaku pada formalitas hukum yang kaku.

Dalam bidang penegakan hukum terutama yang menyangkut pertikaian antar warga, penyelesaian dengan mekanisme informal dibanding lebih efektif daripada proses sistem peradilan pidana formal yang diacapkali kurang memberikan peranan yang berarti bagi korban dalam pengambilan keputusan penyelesaian masalah yang dideritanya.

Kondisi sebagaimana diutarakan di atas mendorong diluncurkannya program-program baru dalam menyelenggarakan tugas Kepolisian terutama yang disebut *Community Policing*. Lambat laun *Community Policing* tidak lagi hanya merupakan suatu program dan garis miring atau strategi melainkan suatu falsafah yang menggeser paradigma konvensional menjadi suatu model perpolisian baru dalam masyarakat madani. Model ini pada hakekatnya menempatkan masyarakat bukan semata-mata sebagai obyek tetapi mitra Kepolisian dan pemecahan masalah (pelanggaran hukum) lebih merupakan kepentingan daripada sekedar proses penanganan yang formal/prosedural.

Dalam kehidupan masyarakat bangsa Indonesia nilai-nilai yang terkandung dalam konsep *Community Policing* pada hakekatnya bukan merupakan hal yang asing. Kebijakan Siskamswakarsa diangkat dari nilai-nilai siso-kultural masyarakat Indonesia, yang lebih menjunjung nilai-nilai sosial daripada individu. Pelaksanaan lingkungan secara swakarsa pernah/masih efektif berjalan. Pada bagian-bagian wilayah/etnik tertentu nilai-nilai kultural masih efektif (bisa diefektifkan) dalam menyelesaikan masalah sosial pada tingkat lokal. Nilai saling memaafkan

dijunjung tinggi dalam masyarakat Indonesia yang religius. Pada zaman dahulu dikenal adanya “Hakim Perdamaian” desa. Kondisi itu semua merupakan modal awal yang dapat berperan sebagai faktor pendukung yang efektif dalam pembangunan Kopolisian “sipil” yang menekankan pada pendekatan kemanusiaan khususnya perlindungan hak-hak asasi manusia dalam pelaksanaan tugas Kepolisian.

Polri adalah institusi yang berperan dalam penegakan hukum dan norma yang hidup didalam masyarakat (*Police as an enforcement officer*), yang dalam bertugas dapat memaksakan berlakunya hukum. Bila hukum dilanggar, diperlukan peran Polri untuk memulihkan keadaan pemaksa agar para pelanggar hukum menanggung akibat perbuatannya. Tugas Polri baik yang berlingkup preemtif, preventif, maupun refresif tidak jarang harus dilakukan dengan kekerasan, hingga kekerasan dapat dikatakan baju dari pelaksanaan tugas Polri. Jadi hampir semua tugas Polri berpotensi melanggar HAM. Disini titik singgung antara HAM dan Polri, yang bila tidak arif akan dengan mudah dikatakan bahwa Polri adalah aparat pemerintah yang paling potensial atau paling besar melanggar HAM, dan HAM yang terkait dengan Polri itu hampir semuanya termasuk jenis generasi pertama yang bersifat fundamental.⁸⁶

Dalam pelaksanaan tugas pemolisian yang dilakukan oleh petugas Shabara maka dibangun juga suatu mekanisme kerja secara sinergis antara petugas Polri dengan masyarakat.

⁸⁶ Kunarto, *Pilisi dan HAM*, Cipta Manunggal, Jakarta, 2000, hlm, 15

Keterlibatan masyarakat dalam upaya polisi menangani masalah-masalah dilingkungannya memberi dampak signifikan terhadap hasil yang dicapai. Dengan kata lain, keberhasilan dalam mencegah kejahatan tergantung pada kerja sama polisi dan masyarakat tidak hanya tergantung pada satu pihak saja. Jadi masyarakat pun harus belajar tentang apa yang dapat mereka lakukan untuk mencegah/mengatasi kejahatan yang mereka hadapi. Polisi harus berperan aktif membantu masyarakat melakukan hal tersebut.

Pemahaman masyarakat atas keuntungan-keuntungan tersebut, akan meyakinkan masyarakat bahwa mereka memiliki peran penting sebagai mitra dalam mencegah kejahatan dan memecahkan masalah-masalah kejahatan, rasa takut, dan ketidaktertiban dalam masyarakat. Karena itu anggota polisi di tingkat bawah memiliki satu peran yang sangat penting untuk membangun kemitraan yang baik dengan masyarakat guna memaksimalkan partisipasi mereka dalam pencegahan kejahatan dan pemecahan masalah.

Secara teknis, sinergitas antara Polri dengan masyarakat dikembangkan dengan cara Polmas dalam pencegahan kejahatan melalui sistem keamanan lingkungan/Siskamling. Konsep sistem keamanan lingkungan merupakan contoh yang bagus mengenai keterlibatan masyarakat dalam pencegahan kejahatan. Keamanan lingkungan menjadi satu jaringan formal yang terdiri dari individu-individu (yang memberi

perhatian pada masalah ini) sebagai media komunikasi antara masyarakat dan polisi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kejahatan.

Dari aspek kepentingan Polisi, sistem keamanan lingkungan (Siskamling) menuntut masyarakat menjadi mata dan telinga bagi Polisi dengan cara lebih waspada terhadap kegiatan-kegiatan yang mencurigakan di lingkungan mereka. Logikanya, jika sesama tetangga telah saling mengenal satu sama lain, mereka lebih siap untuk saling mengetahui kebiasaan dan rutinitas masing-masing.

Polmas, menekankan pentingnya kemitraan aktif antara polisi, badan-badan lain, dan warga negara, di mana semua pihak benar-benar bekerja sama dalam mengidentifikasi dan memecahkan masalah. Anggota masyarakat dapat berperan dalam mengumpulkan sumberdaya-sumberdaya dan otoritas mereka untuk upaya ke arah penyelesaian permasalahan keamanan publik. Tentu saja ada batasan-batasan hukum dan keamanan tentang seberapa jauh warga masyarakat boleh berperan dalam "membantu menciptakan" keamanan dan ketertiban masyarakat (Kamtibmas) Sebaliknya, jelas juga bahwa polisi tidak boleh mengambil seluruh beban dalam menongani kejahatan dan pelanggaran ketertiban umum hanya sebagai tanggung jawab kepolision sendiri.

Bagi petugas patroli, kemitraan polisi dengan masyarakat ada hubungannya dengan kegiatan berbicara dengan para pemilik usaha setempat untuk membantu mengidentifikasi masalah dan kekhawatiran mereka, mengunjungi warga di rumahnya untuk memberi nasehat tentang

keamanan, membantu mengatur dan mendukung kelompok siskamling serta mengadakan pertemuan-pertemuan berkala dengan masyarakat.

Kepercayaan mulai tercipta ketika anggota masyarakat mengetahui bahwa keterlibatan dan saran/masukan mereka diterima dan dihargai. Untuk memelihara rasa percaya yang diciptakan dari kemitraan dengan masyarakat, seluruh kesatuan kepolisian harus terlibat dalam kegiatan di bawah ini:

1. Berbicara dengan pengusaha untuk mengidentifikasi masalah-masalah dan kekhawatiran mereka;
2. Mengunjungi warga ke rumah mereka untuk memberikan saran-saran yang berhubungan dengan masalah keamanan;
3. Membantu mengorganisir dan mengarahkan kelompok-kelompok siskamling dan pertemuan-pertemuan rutin masyarakat;
4. Melakukan kegiatan di lingkungan setempat untuk mendapatkan keterangan (Pulbaket) tentang kejahatan, mengunjungi kembali warga sebagai sumber informasi dan mendapatkan informasi terbaru mengenai kasus yang dilaporkan;
5. Meminta kepada kepala kesatuan setempat untuk menjelaskan taktik-taktik kepolisian yang dianggap kontroversial oleh masyarakat sehingga mereka memahami mengapa taktik-taktik tersebut diperlukan untuk menjaga keamanan masyarakat dan petugas;

6. Secara aktif mengumpulkan, mendengarkan ungkapan keprihatinan dan saran-saran dari pejabat pemerintah setempat, pimpinan masyarakat, kelompok-kelompok dan warga masyarakat setempat;
7. Kepolisian mendukung “Warga Negara/Masyarakat” – tokoh-tokoh masyarakat untuk mengikuti pelatihan singkat mengenai pemolisian dengan materi tertentu yang telah dipilih.

Peran dan hubungan yang baru antara kepolisian dan masyarakat menuntut adanya perubahan besar dari kedua pihak. Polisi harus memahami, bahwa mereka tidak dapat bekerja sendiri, mengetahui bahwa mereka memiliki sumberdaya dalam masyarakat yang berharga bagi mereka dan memahami perlunya berbagi kewenangan dan pengambilan keputusan untuk memecahkan masalah dalam masyarakat. Gaya manajemen harus disesuaikan sehingga menampung berbagai masukan dari masyarakat dan kelompok masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Teknis yang kedua adalah Patroli. Polisi dan tim dalam Pemolisian Masyarakat tetap bekerja sama dan melakukan patroli di lingkungan mereka, dengan tujuan untuk menghilangkan isolasi jika patroli dilakukan dengan mobil. Seringkali akan lebih baik jika patroli dilakukan dengan berjalan kaki atau dengan sarana transportasi lainnya, seperti sepeda, sepeda motor dan bahkan kuda.

6. Secara aktif mengumpulkan, mendengarkan ungkapan keprihatinan dan saran-saran dari pejabat pemerintah setempat, pimpinan masyarakat, kelompok-kelompok dan warga masyarakat setempat;
7. Kepolisian mendukung “Warga Negara/Masyarakat” – tokoh-tokoh masyarakat untuk mengikuti pelatihan singkat mengenai pemolisian dengan materi tertentu yang telah dipilih.

Peran dan hubungan yang baru antara kepolisian dan masyarakat menuntut adanya perubahan besar dari kedua pihak. Polisi harus memahami, bahwa mereka tidak dapat bekerja sendiri, mengetahui bahwa mereka memiliki sumberdaya dalam masyarakat yang berharga bagi mereka dan memahami perlunya berbagi kewenangan dan pengambilan keputusan untuk memecahkan masalah dalam masyarakat. Gaya manajemen harus disesuaikan sehingga menampung berbagai masukan dari masyarakat dan kelompok masyarakat dalam proses pengambilan keputusan.

Teknis yang kedua adalah Patroli. Polisi dan tim dalam Pemolisian Masyarakat tetap bekerja sama dan melakukan patroli di lingkungan mereka, dengan tujuan untuk menghilangkan isolasi jika patroli dilakukan dengan mobil. Seringkali akan lebih baik jika patroli dilakukan dengan berjalan kaki atau dengan sarana transportasi lainnya, seperti sepeda, sepeda motor dan bahkan kuda.

Apresiasi positif dari masyarakat dengan adanya program Polmas sejak dicanangkan akhir 2010, ternyata membawa perubahan cukup signifikan. Dengan adanya program ini terjalin hubungan silaturahmi makin kental, antara aparat dan warga sendiri. Selain itu, sejak adanya jejaring Polmas, setiap ada persoalan yang terjadi di tingkat RT, maka masyarakat langsung mengadukannya pada petugas tersebut. Padahal sebelumnya warga sempat bingung harus melapor ke mana bahkan merasa ketakutan. Tapi dengan digalakkannya program ini, semua persoalan yang terjadi dapat disampaikan pada petugas di setiap RT.

Dengan hal yang demikian, secara tidak langsung program Polmas memberi suatu jawaban berbagai kesulitan masyarakat akan adanya perlindungan keamanan dan ketertiban, di samping itu juga, program Polmas memberi dampak terhadap adanya perubahan paradigma bahkan stigma negatif terhadap anggota Polri.

3. Polisi sebagai alat penegak hukum

Dalam penegakkan hukum (pidana) Polisi merupakan institusi yang sangat menentukan proses penyelesaian suatu perkara pidana. Hal ini terlihat dalam sistem peradilan pidana, Polisi merupakan institusi pertama yang menangani perkara pidana. Kewenangan yang diberikannya akan berakibat adanya suatu penyeleksian atau penyaringan terhadap pelanggaran hukum. penyaringan ini artinya polisi akan melakukan identifikasi apakah perbuatan-perbuatan yang melanggar hukum tersebut benar-benar merupakan tindak pidana. Disini jelas

terlihat jika Polisi merupakan ujung tombak dalam penegakkan hukum, hasil dari Polisi ini baru kemudian diproses oleh istitusi lainnya.

Dalam penegakkan hukum, bisa dikatakan juga bila pekerjaan polisi (yang diperoleh melalui proses penyelidikan dan penyidikan), akan dinilai oleh institusi lain yaitu pertama oleh Kejaksaan yang akan menentukan apakah hasil dari suatu penyidikan sudah layak untuk diajukan ke Pengadilan atau belum.

Penegakan hukum yang sangat erat dengan tugas dan wewenang kepolisian adalah penegakan hukum pidana. Penegakan hukum pidana dalam sistem hukum modern, dikelola oleh negara melalui alat perlengkapannya dengan struktur yang birokratis, dikenal dengan istilah administrasi peradilan pidana, yang mempunyai ciri adanya badan-badan atau lembaga yang terlibat secara bersama-sama di dalamnya, walaupun dengan fungsinya yang berbeda. Oleh karena itu menurut Satjipto Rahardjo, adanya masing-masing lembaga penegak hukum yang berbeda fungsi, dalam pelaksanaannya memerlukan pengorganisasian dalam mencapai tujuan yang sama dalam kerangka peradilan pidana. Proses pengorganisasian tersebut pada dasarnya merupakan kegiatan manajemen, dengan memanfaatkan seluruh sumber daya lembaga melalui orang, tehnik dan informasi yang dijalankan dalam kerangka struktur organisasi⁸⁷.

Institusi Kepolisian mempunyai peran yang sangat penting dalam penanganan suatu perkara pidana, oleh karena Polisi merupakan lembaga pertama dalam melaksanakan kegiatan penegakkan hukum, Polisi merupakan ujung tombak yang berhadapan langsung dimasyarakat dalam menangani suatu tindak pidana, sehingga menurut Loebby Loqman, pada Polisilah terletak apakah seorang akan dituntut atau tidak dalam suatu proses peradilan pidana.⁸⁸

Menurut Harun M Husein, pentingnya peranan Polisi dalam penyidikan karena penyidikan berada pada gugus terdepan, yang merupakan tahap awal penanganan perkara pidana. penuntutan yang baik akan sangat tergantung pada hasil penyidikan yang baik. Pemeriksaan sidang di Pengadilan akan memeriksa dan menilai data dan fakta sebagai bahan baku yang telah disajikan pada tahap penyidikan dan penuntutan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hasil penyidikan akan menentukan kelancaran dan keberhasilan penanganan dan penyelesaian perkara pidana secara keseluruhan.⁸⁹

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka penulis melihat Polisi sebagai gerbang dari sistem peradilan pidana yang mempunyai peran sangat menentukan dan mempengaruhi bekerjanya sub sistem peradilan pidana lainnya.

⁸⁸ Mohd. Din, *Profesionalisme Penyidik Menuju Sistem Peradilan Pidana Yang rasional*, Kanun No. 16, Edisi April, 2007, hlm, 98

⁸⁹ Harun M Husein, *Penyidikan dan Penuntutan Dalam Proses Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm, 5

Mengingat sangat pentingnya peranan penyidik dalam mencapai suatu tujuan sistem peradilan pidana (SPP), maka diperlukan upaya secara terus menerus peningkatan kemampuan penyidik dalam menanggulangi atau menangani tindak pidana/kejahatan dimasyarakat, termasuk juga kemampuan untuk mencegah dan menangani suatu tindak pidana yang terjadi. Menurut Mohd. Din, kemampuan tersebut misalnya kemampuan pisik yang berupa ketangkasan dalam menghindari kemungkinan buruk yang akan terjadi dan ketangkasan dalam menggunakan senjata, serta kemampuan yang berkenaan dengan penyidikan.⁹⁰

Tugas penyidikan merupakan salah satu tugas utama Polisi dalam fungsinya sebagai penegak hukum, oleh karena tidak mengherankan dalam pelaksanaan penyidikan ini, Polisi (penyidik) seringkali “diawasi”, baik itu “pengawasan” yang dilakukan oleh ekstranal institusi Polri maupun pengawasan yang dilakukan secara internal. Pengawasan secara eksternal, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh Kuasa Hukum Tersangka, keluarga tersangka, maupun pengawasan yang dilakukan oleh pihak korban. Pengawasan secara internal, dilakukan pula oleh atasan/pimpinan, bahkan rekan sejawat penyidik itu sendiri.

Untuk meningkatkan kemampuan Polisi (penyidik) ini, maka Polri secara internal dituntut untuk melakukan pembenahan agar Polri dapat tampil lebih “segar” dan profesional. Profesionalisme ini tidak hanya

⁹⁰ Mohd. Din, *Op. Cit.*, hlm, 100

sebatas peningkatan kemampuan teknis aparat Kepolisian di tingkat mikro/lapangan. Namun lebih jauh, ia menuntut perubahan mendasar pada paradigma agar institusi kepolisian benar-benar menjadi institusi sipil yang independen serta menerapkan konsep perpolisian yang demokratis (*democratic policing system*). Dalam konsep ini, kepolisian bukanlah alat penguasa ataupun menjadi salah satu cabang kekuasaan yang otonom tanpa dibarengi dengan akuntabilitas publik. Karenanya, upaya membangun profesionalitas kepolisian secara lebih jauh menuntut pengembangan integritas dari semua aparat kepolisian berikut fungsi-fungsi yang ada di dalamnya. Arah pengembangan organisasi kepolisian harus semakin mengadopsi prinsip-prinsip manajemen yang modern dengan kinerja yang terukur dan terbuka untuk dinilai oleh publik.

Disini, profesionalisme menjadi kata kunci, karena masyarakat selalu memandang polisi dengan optik yang buram dan konotasi miring, nyaris tanpa apresiasi. Pandangan masyarakat ini tentu tidak keliru, karena dibangun di atas sejumlah fakta dan grafik statistik. Polisi memang harus menyimak dan perlu banyak berbenah⁹¹. Apa yang terjadi selama ini adalah kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap penegak hukum, khususnya Polisi (penyidik), sehingga apabila ada masyarakat yang menjadi korban kejahatan, dia cenderung untuk tidak melaporkan, dikarenakan adanya suatu opini yaitu “apabila melaporkan kehilangan 1 (satu) ekor ayam, terpaksa harus kehilangan seekor kambing”.

⁹¹ Budi Gunawan, *Kolombi Keadilan*, (Kumpulan Analisis di majalah FORUM). Forum Media Utama, Jakarta, 2006, hlm. 118-119

Dengan profesionalisme akan menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada penegak hukum khususnya Polisi (Penyidik), sehingga profesionalisme ini merupakan suatu garansi terciptanya keterpaduan pelaksanaan kerja antara sub sistem dalam sistem peradilan pidana dan akan menumbuhkan kedisiplinan. Sebab sebagaimana disampaikan oleh Mardjono Reksodiputro, sukar diharapkan adanya rasa aman apabila pelaksanaan peradilan pidana masih terhambat oleh kurangnya keterpaduan kebijakan dan langkah, in-efisiensi, tata cara penanganan perkara yang lambat dan sikap kurang peduli para petugasnya. Wajah sistem peradilan pidana yang serupa ini masih sering diungkapkan oleh masyarakat. Padahal disiplin dan rasa tanggung jawab itu pertama-tama harus datang dari para aparat penegak hukum. kurang atau tidak disiplinnya para petugas, berakibat lemah atau hilangnya kepercayaan masyarakat pada hukum, yang menimbulkan pula berkurangnya kesadaran hukum dan kepercayaan akan perlunya disiplin dan tanggung jawab masyarakat.⁹²

Berangkat dari tugas pokok Polri, Polri memiliki komitmen yaitu berusaha mendekati diri kepada masyarakat dan menggali segala potensi yang ada di masyarakat, untuk mendeteksi dan mencegah sedini mungkin kejahatan yang ada di masyarakat serta menyelesaikan kejahatan hingga keakar-akarnya dengan harapan kehidupan masyarakat yang "*tata tentrem kerta raharja*" dapat tercipta. Namun demikian, disisi lain saat

⁹² Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai Permasalahan Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, Buku II, hlm, 137-138

ini kepercayaan masyarakat terhadap Polri masih rendah, bahkan ketakutan masyarakat pada sosok keberadaan anggota Polri masih tinggi, akibat *streetip* yang melekat pada Polri masa lampau, yang cenderung menonjolkan kekerasan dan kekuasaan, dari pada tindakan Kepolisian yang berlandaskan aturan hukum dan menghargai hak asasi manusia.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia merumuskan bagaimana peran yang ideal dan peranan yang seharusnya dari Polisi sebagai penegak hukum sebagai berikut: Pasal 2 menyebutkan Fungsi Kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Pasal 4, menegaskan "Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia".

Dalam penyelenggaraan tugas di bidang proses pidana, Polri bertugas melakukan penyelidikan, dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya termasuk melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban

dan/atau bencana termasuk memberikan perlindungan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Berkaitan dengan penegakan hukum, secara khusus Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 memberikan kewenangan kepada Polisi untuk:

1. Menerima laporan dan pengaduan;
2. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban umum;
3. Mencegah dan menanggulangi tumbuhnya penyakit masyarakat;
4. Mengawasi aliran kepercayaan yang dapat menimbulkan perpecahan atau mengancam persatuan dan kesatuan bangsa;
5. Mengeluarkan peraturan kepolisian dalam lingkup kewenangan administratif kepolisian;
6. Melaksanakan pemeriksaan khusus sebagai bagian dari tindakan kepolisian dalam rangka pencegahan;
7. Melakukan tindakan pertama di tempat kejadian;
8. Mengambil sidik jari dan identitas lainnya serta memotret seseorang;
9. Mencari keterangan dan barang bukti;
10. Menyelesaikan Pusat Informasi Kriminal Nasional;
11. Mengeluarkan surat izin dan/ atau surat keterangan yang diperlukan dalam rangka pelayanan masyarakat;

12. Memberikan bantuan pengamanan dalam sidang dan pelaksanaan putusan pengadilan, kegiatan instansi lain serta kegiatan masyarakat;
13. Menerima dan menyimpan barang temuan untuk sementara.

Barda Nawawi Arief memerinci tugas pokok Polri⁹³ sebagai penegak hukum yang memelihara keamanan dalam negeri, yang lebih luas mencakup berbagai aspek yang sangat luhur dan mulia, yaitu:

1. Aspek ketertiban dan keamanan umum;
2. Aspek perlindungan terhadap perorangan dan masyarakat/ dari gangguan/perbuatan melanggar hukum/kejahatan; dari penyakit-penyakit masyarakat dan aliran-aliran kepercayaan yang membahayakan; termasuk aspek pelayanan masyarakat dengan memberi perlindungan dan pertolongan.
3. Aspek pendidikan sosial di bidang ketaatan/kepatuhan hukum warga masyarakat;
4. Aspek penegakan hukum di bidang peradilan, khususnya di bidang penyelidikan dan penyidikan.

Selanjutnya dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief, dengan memperhatikan perincian tugas yuridis seperti telah dikemukakan di atas, terlihat pada intinya ada dua tugas Polri di bidang penegakan hukum, yaitu penegakan hukum di bidang peradilan pidana (dengan sarana "penal") dan penegakan hukum dengan sarana "non penal"). Dengan

⁹³ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, 1998, Bandung, hlm 3-4.

demikian dalam menjalankan tugasnya Polri sebenarnya "berperan ganda", baik sebagai "penegak hukum maupun sebagai "pekerja sosial" ("*social worker*"). Untuk kedua tugas ganda ini, dalam Konggres PBB ke-5 (mengenai *Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*) pernah digunakan istilah "*law enforcement duties*", dan "*service-oriented task*".⁹⁴

Peranan ganda dari tugas polisi sebagaimana disebutkan di atas sering disebut pula dengan "ambivalensi peranan polisi", sehingga untuk menghindari kerancuan pembahasan dalam penelitian ini, maka fungsi/peranan Polisi yang hendak dibahas adalah fungsi/peranan Polisi sebagai aparaturnya penegak hukum di bidang peradilan pidana sebagai bagian "*Criminal justice system*".

Model sistem peradilan pidana, tidak terlepas dari ukuran dan karakteristik dari sistem peradilan pidana terpadu.⁹⁵ Dalam kaitan ini patut disimak pandangan dari Hiroshi Ishikawa, bahwa karakteristik yang dapat dijadikan dasar untuk memodifikasi indikator-indikator karakteristik sebagai berikut.⁹⁶

Pertama: clearance rate, yang relatif tinggi, yang meliputi variabel: 1) *police efficiency (well trained, well disciplined and well organized police force)*; 2) *citizens cooperation with law enforcement*.

Kedua, conviction rate, yang relatif cukup tinggi. Konsep yang

⁹⁴ *Ibid.* hal. 4-6.

⁹⁵ Sidik Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, UMM, Malang, 2004, hlm, 260

⁹⁶ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Balai Penerbit UNDIP Semarang, 1995, hlm, 5-6

mendasari ini adalah yang dinamakan *precise justice*, yang bertumpu pada *substantial truth*. Konsep ini dapat terlaksana jika didukung oleh *uniform as well as highly trained professionals*. Keadilan yang tepat ini mengandung unsur *precise and minute fact-finding and minute fact-finding justice, similar to precision machine tools, not only the degree of profit of substantial truth but the degree of repentance*. Ketiga, *speedy disposition / national policy in favor of criminal justice administration*. *Delay of justice is denied of justice*. Keempat, *rehabilitation minded sentencing policy*. Kelima, *rate of recall to prison (reconviction rate)* yang relatif kecil.

Sistem peradilan pidana harus dilihat sebagai *network of courts and tribunals wich deal with criminal law and its enforcement*. Sistem peradilan pidana dalam konteks ini harus di lihat dari satu sisi, yakni sisi fisik (sarana yang mendukung tegaknya sistem peradilan pidana itu sendiri) dan sisi non fisik/abstrak (berupa ide-ide dan konsep serta gagasan dalam kerangka pengembangan sistem peradilan pidana yang integratif dengan prinsip efektif dan efisien.⁹⁷

Di Belanda, sistem peradilan pidananya diusahakan pada pengembangan alternatif dari pidana kemerdekaan (*alternative to custodial sentence*). Hal demikian banyak dipengaruhi oleh adopsi model sistem peradilan pidana yang dinamakan *Family Model* yang dipelopori oleh John Griffith, yang menganggap bahwa *a defendant is not seen as*

⁹⁷ G. H. S. S. 2004, *Op.cit.* hlm. 260

*an opponent but as an erring member of the family, whom the parent might reprove but ought not to reject.*⁹⁸

Sistem peradilan pidana mempunyai dua dimensi fungsional ganda. Di satu pihak berfungsi sebagai sarana masyarakat untuk menahan dan mengendalikan kejahatan pada tingkatan tertentu (*crime containment system*). Di lain pihak sistem peradilan pidana juga berfungsi sebagai pencegahan sekunder (*secondary prevention*), yakni mencoba mengurangi kriminalitas di kalangan mereka yang pernah melakukan tindak kejahatan dan mereka yang bermaksud melakukan kejahatan, melalui proses deteksi pemidanaan dan pelaksanaan pidana.⁹⁹ Namun demikian justru sistem peradilan pidana mempunyai dimensi fungsi ganda tersebut, seringkali sistem peradilan menjadi faktor kriminogen dari sebab timbulnya kejahatan. Dengan model sistem penjara diganti dengan sistem pemasyarakatan misalnya, satu prestasi yang diraihinya adalah kecenderungan terjadinya proses *labeling* yang harus terpaksa disandang oleh narapidana maupun mantan narapidana.¹⁰⁰

Dalam teori kriminologi, prinsip proses *labeling* sudah dapat dimulai dari ketika pertama kali polisi melakukan penyelidikan baik yang disertai dengan penangkapan maupun tidak disertai dengan penangkapan terhadap seseorang.

Perilaku kekerasan yang dilakukan oleh polisi sejak awal proses tindakan hukum yang dilakukan terhadap seseorang tertentu yang dapat

⁹⁸ Muladi, 1995, *Op.cit.*, hlm.,16

⁹⁹ *Ibid.* hal. 22

¹⁰⁰ Sidik Sunaryo, 2004. *Op.cit.* hal 262

dilihat secara masal oleh masyarakat, sampai dengan proses penuntutan dan pendakwaan, pemeriksaan di sidang pengadilan hingga proses "pembantaran" terpidana di lembaga pemasyarakatan telah terjadi proses *labeling* atau peletakan "*master status*" pada narapidana.¹⁰¹ Cap atau *labeling* yang terpaksa harus diterima oleh oleh tersangka, terdakwa, terpidana sampai dengan mantan narapidana, secara psikologis sama dengan mendorong dan memaksa tersangka, terdakwa, terpidana dan mantan narapidana tidak mempunyai pilihan lain, kecuali harus merefleksikan perilaku jahat ikutan menjadi perilaku jahat kambuhan atau residivis. Proses *labeling* yang dilakukan oleh proses hukum yang dilakukan sistem peradilan pidana tersebut ternyata dalam fase tertentu mampu melahirkan proses apa yang dalam kriminologi disebut sebagai "*rejection of the rejector*" sehingga menjadi *secondary victim*.

Proses penyelidikan dan penyidikan diawali dengan melakukan suatu penyelidikan untuk mengetahui apakah suatu perkara tersebut merupakan tindak pidana atau bukan tindak pidana.

Dalam hal suatu perkara bukan merupakan tindak pidana, penyelidik/penyidik akan menghentikan penyidikan dengan mengeluarkan surat pemberitahuan penghentian penyidikan (SP3).

Lain halnya bilamana berdasarkan hasil penyelidikan suatu perkara tersebut merupakan perkara pidana, maka penyelidik akan melakukan serangkaian kegiatan yaitu melakukan penyidikan, mengambil tindakan

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm, 262

seperti pemeriksaan saksi-saksi, memintai keterangan ahli, melakukan upaya paksa seperti penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan serta pemeriksaan surat-surat.

Setelah proses penyelidikan dan penyidikan dirasa cukup, penyidik akan menyerahkan berkas perkara (BAP) tahap pertama kepada Penuntut Umum (Kejaksaan). Penyerahan tahap pertama ini akan dinilai oleh Penuntut Umum. Bila dalam hal Penuntut Umum menyatakan bahwa hasil penyelidikan dan penyidikan sudah lengkap, maka Penyidik akan menyerahkan tahap kedua yaitu penyerahan BAP yang disertai dengan penyerahan tersangka serta barang bukti.

Berdasarkan pentahapan di atas, merupakan langkah untuk menertibkan badan-badan penegak hukum sesuai fungsi dan wewenangnya masing-masing. Menurut Susilo Yuwono, pembagian fungsi dan wewenangan dalam rangka acara pidana ini tidaklah bersifat pembedaan sehingga satu sama lain berdiri sendiri-sendiri, melainkan antara yang satu dan lainnya saling berhubungan erat. Sehingga secara fungsional, penyelenggaraan acara pidana oleh badan-badan pelaksana hukum merupakan satu sistem yang saling menunjang. Dalam seluruh sistem itu pada akhirnya bermuara pada “kepastian hukum, kebenaran dan keadilan”.¹⁰² Mendasari pada pendapat Susilo Yuwono di atas maka dapat diketahui rangkaian kegiatan proses penyelidikan dan penyidikan perannya sangat penting, dimana hasil penyidikan akan menentukan

¹⁰² ¹⁴³ Susilo Yuwono, *Penyelesaian Perkara Pidana Berdasarkan KUHP Sistem dan Prosedur*, Alumni, Bandung, 1982, hlm, 29

kelancaran dan keberhasilan penanganan dan penyelesaian perkara pidana secara keseluruhan. Untuk hal itu, maka dalam proses penyelidikan dan penyidikan, Polri/penyidik dituntut untuk profesional, transparan, dan akuntabel.

Hal ini sebagaimana dipertegas dalam konsideran Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (Perkap) Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas penegakan hukum, penyidik Polri mempunyai tugas, fungsi, dan wewenang di bidang penyidikan tindak pidana, yang dilaksanakan secara profesional, transparan, dan akuntabel terhadap setiap perkara pidana guna terwujudnya supremasi hukum yang mencerminkan rasa keadilan.

Terdapat beberapa prinsip dalam penegakan hukum pidana oleh Polri yang terkait dengan tugasnya dalam bidang penyelidikan dan penyidikan yaitu :

1. Prinsip legalitas, yaitu proses penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Prinsip profesional, yaitu penyidik/penyidik pembantu dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang penyidikan sesuai kompetensi yang dimiliki;
3. Proporsional, yaitu setiap penyidik/penyidik pembantu dalam melaksanakan tugas sesuai dengan fungsi, peran dan tanggung jawabnya;
4. Prosedural, yaitu proses penyelidikan dan penyidikan dilaksanakan sesuai mekanisme dan tata cara yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Transparan, yaitu proses penyelidikan dan penyidikan dilakukan secara terbuka yang dapat diketahui perkembangan penanganannya oleh masyarakat;
6. Akuntabel, yaitu proses penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan;

7. Prinsip efektif dan efisien, yaitu penyidikan dilakukan secara cepat, tepat, murah dan tuntas.¹⁰³

4. Bidang Polri Yang Perlu di Lakukan Pengawasan

Menurut Responden penelitian Tito Karnavian, pada organisasi publik / pemerintahan di Indonesia, fungsi pengawasan berada dalam satu wadah tersendiri yang biasa disebut Inspektorat Jenderal (Itjen). Tugas utamanya secara garis besar adalah sebagai pengawas, pemeriksa, penguji dan penilai kebenaran pelaksanaan tugas, pengusutan atas pengaduan, penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh unsur-unsur di internal departemen.

Fungsi Itjen di lingkungan kementerian atau lembaga non-profesi ruang lingkup wewenangnya terbatas hanya sampai pada memberikan rekomendasi hukuman terhadap pihak-pihak internal yang terbukti melakukan penyimpangan atau pelanggaran.

Berbeda halnya dengan fungsi *controlling* yang terdapat di lingkungan Polri, terdapat dua divisi yang melakukan fungsi *controlling*, yaitu Itwasum (Inspektorat Pengawasan Umum) dan Div Propam (Divisi Pertanggungjawaban Profesi dan Pengamanan Internal). Perbedaan Itwasum dan Div Propam terletak pada obyek yang dikontrol, sesuai tugas dan fungsi masing-masing.

Berdasarkan Perkap 21 Tahun 2010 tentang susunan organisasi dan tata kerja satuan organisasi pada tingkat Mabes Polri, tugas dari Itwasum adalah membantu Kapolri dalam menyelenggarakan pengawasan dan

¹⁰³ Pasal 3 Perkap Nomor 14 Tahun 2012 Tentang Manajemen Penyidikan Tindak Pidana

pemeriksaan umum serta perbendaharaan dalam lingkungan Polri termasuk satuan-satuan organisasi non struktural yang berada di bawah pengendalian Kapolri.

Obyek yang menjadi perhatian khusus Itwasum dalam menjalankan tugasnya adalah hal-hal yang bersifat administratif dan keorganisasian secara menyeluruh, seperti pengawasan dalam bidang manajemen sumber daya manusia, operasional, anggaran dan keuangan serta sarana dan prasarana Polri keseluruhan serta hal-hal yang menjadi atensi khusus dari pimpinan.

Sedangkan tugas Divpropam Polri adalah membina dan menyelenggarakan fungsi pertanggungjawaban profesi, pengamanan internal Polri yang meliputi pengamanan personil, materiil, kegiatan dan bahan keterangan serta pemeliharaan, peningkatan tata tertib disiplin dan penegakan hukum di lingkungan Polri, termasuk pelayanan pengaduan masyarakat tentang adanya penyimpangan tindakan anggota Polri / PNS.

Obyek yang menjadi perhatian khusus Div Propam dalam menjalankan tugasnya adalah hal-hal yang bersifat pelaksanaan kode etik profesi seorang penegak hukum dan lebih bersifat personal.

Dalam konteks pengawasan dan akuntabilitas, institusi pemerintah yang sangat erat kemitraannya dengan Polri adalah DPR RI, Kementerian Keuangan, Kemenpan RB, BPKP, BPK, Kompolnas, Ombudsman, KPK serta organisasi / LSM lainnya. Kemitraan yang dibangun dengan institusi-institusi tersebut adalah dalam hal peningkatan pengawasan,

pengkinian aturan hukum, dan pelatihan serta peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Kondisi pengawasan baik internal maupun eksternal terhadap Polri yang ada saat ini telah berjalan dengan baik. Hal ini dapat terlihat dari berbagai kegiatan yang telah dilakukan, seperti :

- a. Penguatan integritas seluruh personel Polri dalam menjalankan tugas pokok, peran maupun fungsi secara transparan dan akuntabel melalui:
 - 1) Pengawasan kegiatan pakta integritas dan pemenuhan LHKPN;
 - 2) Pengawasan manajemen kegiatan pemenuhan akuntabilitas kinerja melalui evaluasi AKIP;
 - 3) Pengawasan manajemen kegiatan penerapan disiplin dan kode etik Polri kepada seluruh Personel Polri;
 - 4) Pengawasan manajemen kegiatan penerapan *whistleblower system* di lingkungan Polri;
 - 5) Pengawasan manajemen kegiatan pengendalian gratifikasi di lingkungan Polri;
 - 6) Pengawasan manajemen kegiatan penerapan penanganan benturan kepentingan (*conflict of interest*) di lingkungan Polri;
 - 7) Pengawasan manajemen kegiatan pendidikan/ pembinaan dan promosi anti korupsi di lingkungan Polri melalui

pembangunan zona integritas terutama pada sektor pelayanan publik, penegakan hukum, pengelolaan anggaran, pengadaan anggaran dan jasa yang didukung dengan pengawasan yang efektif dalam rangka mencegah praktek KKN.

b. Penguatan sistem pengawasan yang efektif untuk mewujudkan pelayanan Polri yang bebas dari KKN melalui pengawasan manajemen untuk meningkatkan aparat pengawasan intern yang berkualitas dan profesional, meliputi :

- 1) Kegiatan Wasrik untuk memantau sejak dini dan terus menerus pelaksanaan program atau kegiatan yang memiliki resiko penyimpangan yang berakibat kerugian negara;
- 2) Kegiatan Wasrik Khusus / investigasi terhadap semua penyimpangan yang mengakibatkan kerugian negara pada unit organisasi / Satker;
- 3) Kegiatan pengawas intern pada Satker dalam penyelesaian pengaduan masyarakat dan merespon serta menuntaskan setiap pengaduan masyarakat;
- 4) Kegiatan penegakan disiplin dan kode etik profesi Polri;
- 5) Kegiatan koordinasi dan kerjasama dengan pengawas eksternal.

c. Untuk pengawasan eksternal telah dilakukan penilaian terhadap kinerja Polri oleh pengawas eksternal, seperti evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) dan reformasi

birokrasi Polri oleh Menpan RB, pemberian opini atas laporan keuangan oleh BPK RI dan pemantauan tindak lanjut pengaduan masyarakat oleh Kompolnas, Ombudsman, Komisi III dan lain-lain.¹⁰⁴

Responden penelitian Syafruddin menegaskan, Pengawas Internal, Mengawasi bidang norma dan kode etik serta disiplin anggota Polri agar tidak dirusak oleh oknum-oknum anggota Polri yang melakukan pelanggaran. Pengawas Eksternal, mengawasi bidang tugas fungsional Polri sebagai aparatur Negara memiliki peranan penting untuk mewujudkan ketertiban, keamanan, kedamaian dalam kehidupan masyarakat yang berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab serta kinerja kepolisian untuk mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan dalam melaksanakan tugasnya secara profesional, transparan, dan akuntabel.¹⁰⁵

Bidang yang harus diawasi oleh pengawas internal maupun eksternal Polda Jatim menurut Responden penelitian Anton Setiadji, adalah

a. Pengawas Internal Polda Jatim

1) Itwasda Polda Jatim

Melakukan pengawasan dari proses perencanaan, pelaksanaan, dan pencapaian program kerja serta pengelolaan

¹⁰⁴ Jenderal Pol. Tito Karnavian, Ph.D, *Ibid*,

¹⁰⁵ Komjen Pol. Drs. Syafruddin, M.Si., *Ibid*,

dan administrasi anggaran dan perbendaharaan yang meliputi:

- bidang operasional, termasuk pembinaan kesiapsiagaan, sistem dan metode serta dukungan operasional;
- bidang sumber daya manusia, termasuk pembinaan personel baik anggota maupun Pegawai Negeri Sipil (PNS) Polri serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan personel dan/ atau PNS Polri;
- bidang Sarpras, termasuk pembinaan materiil logistik, fasilitas, dan jasa, serta inventori dan perbendaharaan;
- bidang anggaran dan keuangan termasuk pembinaan anggaran serta pengurusan perbendaharaan dan administrasi keuangan.

2) Bidpropam Polda Jatim

Melakukan pengawasan Internal Polda Jatim dalam bidang personel, bidang materiil, bidang kegiatan, bidang bahan keterangan, bidang pembinaan serta penegakkan disiplin dan/ atau Kode Etik Profesi Polri.¹⁰⁶

b. Pengawas Eksternal Polda Jatim

Pengawas Eksternal dapat berasal dari :

- 1) Pengawas eksternal perorangan berasal dari tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda, tokoh adat,

¹⁰⁶ Irjen Pol. Anton Setiadji, *Ibid.*

akademisi, profesi dan praktisi yang mengawasi di bidang pelayanan publik dan kinerja anggota Polri Khususnya di Poda Jatim.

2) Pengawas Eksternal Kelembagaan

- Dewan Perwakilan Rakyat RI Komisi III bertugas di bidang hukum HAM dan Keamanan;
- Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR-D) Provinsi Jatim mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi Jatim;
- BPK RI Provinsi Jatim memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara di Wilayah Jatim;
- BPKP Provinsi Jatim melaksanakan tugas di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan yang berupa Audit, Konsultasi, Asistensi, Evaluasi, Pemberantasan KKN serta Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan sesuai dengan peraturan yang berlaku di wilayah Jatim;
- Ombudsman Provinsi Jatim mengawasi penyelenggaraan Pelayanan Publik yang diselenggarakan oleh Penyelenggara Poda Jatim khususnya Satker yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan Publik tertentu;

- Lembaga Swadaya Masyarakat untuk melakukan pengawasan penggunaan anggaran pelayanan publik serta kinerja anggota Polri;
- Media massa (media Elektronik maupun Media Cetak) melakukan pengawasan terhadap pelayanan Publik dan kinerja Polri.

Model pengawasan terhadap Polri yang ada di wilayah hukum Polda Metro Jaya, menurut Responden penelitian Mochamad Iriawan adalah pengawasan internal maupun eksternal yang termasuk dalam struktur organisasi Polda Metro Jaya, antara lain:

a. Pengawasan Internal Polda Metro Jaya

1) Itwasda Polda Metro Jaya

Itwasda sebagaimana merupakan unsur pengawas yang bertugas menyelenggarakan pengawasan, pemeriksaan umum dan perbendaharaan dalam lingkungan Polda. Dalam melaksanakan tugasnya, Itwasda menyelenggarakan fungsi :

- Perencanaan dan pengadministrasian umum, penatausahaan dan urusan dalam, pengurusan personel, sarana dan prasarana (Sarpras) dan pelayanan keuangan di lingkungan Itwasda;
- Perumusan kebijakan umum di bidang penyelenggaraan pengawasan fungsional di lingkungan Polda;

- Pemberian arahan dan bimbingan atas pelaksanaan pengawasan melekat dalam jajaran Polda;
- Pengawasan dan Pemeriksaan (Wasrik) baik yang terprogram (rutin) maupun tidak terprogram meliputi Wasrik Khusus dan Verifikasi, terhadap aspek manajerial semua unit organisasi khususnya proses perencanaan, pelaksanaan dan pencapaian program kerja serta pengelolaan dan administrasi anggaran dan perbendaharaan yang meliputi:
 - a. Bidang operasional, termasuk pembinaan kesiap-siagaan, sistem dan metode serta dukungan operasional;
 - b. Bidang sumber daya manusia, termasuk pembinaan personel baik anggota maupun Pegawai Negeri Sipil (PNS) Polri serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan personel dan / atau PNS Polri;
 - c. Bidang Sarpras, termasuk pembinaan materiil logistik, fasilitas dan jasa, serta inventori dan perbendaharaan;
 - d. Bidang anggaran dan keuangan, termasuk pembinaan anggaran serta pengurusan perbendaharaan dan administrasi keuangan;
 - e. Penyusunan laporan hasil Wasrik termasuk saran tindakan terhadap semua penyimpangan pelaksanaan tugas;

f. Penganalisisan dan pengevaluasian hasil pelaksanaan Wasrik serta penyusunan laporan akuntabilitas kinerja jajaran Polda.

2) Bidpropam Polda Metro Jaya

Membina dan menyelenggarakan fungsi pertanggungjawaban profesi dan pengamanan internal termasuk penegakan disiplin dan ketertiban di lingkungan Polda Metro Jaya serta pelayanan pengaduan masyarakat tentang adanya penyimpangan tindakan anggota Polri atau PNS Polri.

3) Pengawasan Eksternal Polda Metro Jaya

Pengawasan eksternal saat ini tidak hanya dilakukan oleh lembaga pengawas di luar struktur organisasi Polri seperti Kompolnas, Komnas HAM dan Ombudsman RI, namun pengawasan eksternal terhadap Polri juga dilakukan dari masyarakat sekitar (Toga, Toda dan Tomas). Pada dasarnya pengawasan dari kelembagaan merupakan pengawasan utama DPR, DPRD, BPK maupun Ombudsman namun dengan semakin berkembangnya teknologi melalui media elektronik maupun cetak sehingga pengawasan eksternal terhadap pelayanan publik dan kinerja Polri juga dapat diawasi dari media massa. Pada intinya pengawasan internal maupun eksternal Polri memakai peranan penting untuk mewujudkan ketertiban, keamanan, kedamaian dalam kehidupan

masyarakat yang berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan tanggung jawab serta kinerja Polri untuk mencegah potensi penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan tugasnya secara profesional, transparan dan akuntabel.

Sebagaimana yang telah disampaikan oleh Responden penelitian Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) Jenderal Pol. Tito Karnavian, Ph.D, bahwa pada intinya :

1. Obyek yang menjadi perhatian khusus Itwasum dalam menjalankan tugasnya adalah hal-hal yang bersifat administratif dan keorganisasian secara menyeluruh, seperti pengawasan dalam bidang manajemen sumber daya manusia, operasional, anggaran dan keuangan serta sarana dan prasarana Polri keseluruhan serta hal-hal yang menjadi atensi khusus dari pimpinan;
2. Obyek yang menjadi perhatian khusus Div Propam dalam menjalankan tugasnya adalah hal-hal yang bersifat pelaksanaan kode etik profesi seorang penegak hukum dan lebih bersifat personal.

Menurut Irwasum, melalui Karorenmin Itwasum Polri, bahwa sesuai Perkap 21 tahun 2010 tanggal 14 September 2010, tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Satuan Organisasi pada tingkat Mabes Polri dan berdasarkan Keputusan Irwasum Polri Nomor : Kep 21/VI/2015 tanggal 29 Juni 2015 tentang Rencana Strategis Itwasum Polri tahun

2015-2019, dalam melaksanakan tugas Itwasum Polri menyelenggarakan sebagai berikut :

1. Pengawasan dan pemeriksaan umum (Wasrik) bagi seluruh jajajaran Polri yang meliputi :
 - a) Pemberian arahan dan bimbingan atas penyelenggaraan fungsi Wasrik di jajaran Polri serta pelaksanaan pengawasan melekat dalam lingkungannya;
 - b) Perumusan kebijakan penyelenggaraan pengawasan fungsional di lingkungan Polri;
 - c) perumusan, pengembangan sistem dan metode termasuk pedoman pelaksanaan Wasrik;
 - d) perencanaan kebutuhan personel termasuk pengajuan saran, pertimbangan penempatan, pembinaan karier dan pembinaan kemampuan personel pengemban fungsi Wasrik;
 - e) pengumpulan, pengolahan dan penyajian data informasi hasil Wasrik;
 - f) pengolahan dan penyajian data informasi tentang hasil pemeriksaan BPK RI, serta evaluasi kegiatan komunikasi dan kinerja Kepala Satuan Kerja (Kasatker) di lingkungan Polri; dan
 - g) penelaahan ulang (reviu) laporan keuangan Polri yang disusun oleh Puskeu Polri sebelum diserahkan kepada Kementerian

Keuangan (Kemenkeu) dan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI).

2. penganalisisan dan evaluasi hasil pelaksanaan Wasrik serta penyusunan laporan akuntabilitas kinerja jajaran Polri;
3. pengendalian mutu pelaksanaan Wasrik Itwasum Polri;
4. pelaksanaan koordinasi penanganan tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK RI di lingkungan Polri;
5. pelaksanaan kegiatan Wasrik umum baik yang terprogram (rutin) maupun tidak terprogram (Wasrik Khusus, Wasops, Wasrik tujuan tertentu, dan verifikasi) terhadap aspek manajerial untuk semua unit organisasi khususnya proses perencanaan, pelaksanaan dan pencapaian program kerja serta pengelolaan dan administrasi anggaran dan pembendaharaan yang meliputi :
 - a) bidang operasional, termasuk pembinaan kesiapsiagaan dan dukungan operasional serta sistem dan metode di lingkungan operasional;
 - b) bidang SDM, termasuk pembinaan personel baik Polri maupun PNS serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan personel;
 - c) bidang sarana dan prasarana, termasuk penggunaan materiil, fasilitas dan jasa serta inventarisasi dan perbendaharaan; dan
 - d) bidang anggaran dan keuangan, termasuk pembinaan anggaran serta pengurusan perbendaharaan dan administrasi keuangan.

6. penyusunan laporan hasil Wasrik termasuk saran tindak terhadap semua penyimpangan pelaksanaan tugas Polri.

Disamping fungsi tersebut diatas, Itwasum Polri menyelenggarakan kegiatan antara lain :

1. reuiu Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga (RKA-K/L)
2. reuiu revisi RKA-K/L pada Satker tertentu yang berhubungan dengan APBN-P;
3. reuiu kinerja Polri;
4. memberikan koordinasi/ konsultasi revisi anggaran untuk Satker Mabes.¹⁰⁷

Mekanisme pengawasan yang di lakukan oleh Irwasum adalah Inspektorat Wilayah (Itwil), bertugas menyelenggarakan Wasrik umum baik Wasrik terprogram (rutin) maupun tidak terprogram (Wasrik khusus, Wasops dan verifikasi) serta pemeriksaan dengan tujuan tertentu, terhadap aspek manajerial untuk semua unit organisasi, meliputi : perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian, pencapaian program, pengelolaan, dan administrasi anggaran serta perbendaharaan (bidang operasional, bidang SDM, bidang sarana dan prasarana dan bidang anggaran dan keuangan) dalam lingkungan Polri. Itwil dibagi dalam 5 (lima) Inspektorat Wilayah yang terdiri dari 4

¹⁰⁷ Wawancara dengan Karorenmin Itwasum Polri, Brigjen Pol, Drs. Kadir Prayitno, di Jakarta, pada tanggal 3 Nopember 2016

(empat) Inspektorat Wilayah dan 1 (satu) Inspektorat Wilayah mengemban tugas sebagai Inspektorat Khusus.

Selain dari Itwasum Polri, pengawasan terhadap Polri secara internal dilakukan oleh Devisi Provesi dan Pengamanan Polri (Div Propam Polri). Div Provam Polri secara umum bertugas membina dan menyelenggarakan fungsi pertanggungjawaban profesi dan pengamanan internal termasuk penegakan disiplin dan ketertiban di lingkungan Polri dan pelayanan pengaduan masyarakat tentang adanya penyimpangan tindakan yang dilakukan oleh Anggota Polri/ PNS Polri. Dalam hal pengawasan, Divpropam Polri melalui Biro Provos mengadakan cek dan kontrol terhadap anggota/ PNS Polri dengan menggelar operasi, baik operasi di tingkat Mabes maupun operasi di tingkat kewilayahan dan dilakukan secara berkala maupun insidental baik langsung maupun tidak langsung sesuai dengan perintah dan kebijakan dari pimpinan Polri.

Jadi Divpropam melakukan pengawasan perilaku dan kinerja pada hal-hal yang menyangkut pelanggaran disiplin dan pelanggaran kode etik yang dapat dilakukan oleh seluruh personil Polri baik anggota Polri maupun PNS Polri yang ada pada Satker-Satker Mabes Polri dan Polda-Polda.¹⁰⁸

Bahwa Divpropam Polri sesuai strukturnya terdiri dari seorang Kadivpropam dengan dibantu oleh 3 (tiga) orang Kepala Biro dengan Pangkat Brigjen Pol. dan 3 (tiga) orang Kepala Bagian dengan pangkat

¹⁰⁸ Wawancara dengan Kepala Devisi Profesi dan Pengamanan Polri, Irjen Pol. Drs. Idham Azis, M.Si

Kombes Pol. Biro-biro tersebut terdiri dari Biro Paminal (Pengamanan Internal), Biro Wabprof (Pertanggungjawaban Profesi) dan Biro Provos. Sedangkan bagiannya terdiri dari Bagian Renmin (Perencanaan dan Administrasi), Bagian Rehab Personil dan Bagian Yanduan (Pelayanan Pengaduan). Pada Biro dan bagian sudah ada jobdes/ peran dan tugas masing-masing, sehingga segala proses pengawasan terhadap segala sesuatu yang berkaitan dengan personil Polri dilakukan sepenuhnya oleh Biro dan bagian tersebut. SOP (Standar Operasional Prosedur) yang ada pada Biro dan Bagian menjadi pedoman atau dasar bekerja/ bertindak. Dalam hal pengawasan terhadap anggota yang diduga melakukan pelanggaran diawali dari pengaduan yang diterima oleh Bagian Yanduan kemudian dilakukan penyelidikan oleh Biro Paminal. Setelah hasil penyelidikan selesai maka dilakukan pemeriksaan oleh Biro Provos apabila terduga telah melakukan pelanggaran disiplin, sedangkan diserahkan ke Biro Wabprof apabila diindikasikan telah melakukan pelanggaran Kode Etik Profesi Polri (KEPP).

Selain dibantu oleh Biro dan Bagian, Kadivpropam dibantu oleh Kabid Propam di seluruh wilayah Polda-polda yang tersebar dari Polda Aceh sampai dengan Polda Papua. Ada 33 Polda di seluruh Indonesia, dengan demikian Divpropam dibantu oleh 33 Kabid Propam yang menjadi kepanjangan tangan Kadivpropam di wilayah.

Menurut Responden penelitian Tito Karnavian, kondisi pengawasan baik internal maupun eksternal terhadap Polri yang ada saat ini telah

berjalan dengan baik. Hal ini dapat terlihat dari berbagai kegiatan yang telah dilakukan, seperti :

1. Penguatan integritas seluruh personel Polri dalam menjalankan tugas pokok, peran maupun fungsi secara transparan dan akuntabel melalui
 - a) Pengawasan kegiatan pakta integritas dan pemenuhan LHKPN;
 - b) Pengawasan manajemen kegiatan pemenuhan akuntabilitas kinerja melalui evaluasi AKIP;
 - c) Pengawasan manajemen kegiatan penerapan disiplin dan kode etik Polri kepada seluruh Personel Polri;
 - d) Pengawasan manajemen kegiatan penerapan *whistleblower system* di lingkungan Polri;
 - e) Pengawasan manajemen kegiatan pengendalian gratifikasi di lingkungan Polri;
 - f) Pengawasan manajemen kegiatan penerapan penanganan benturan kepentingan (*conflict of interest*) di lingkungan Polri;
 - g) Pengawasan manajemen kegiatan pendidikan/ pembinaan dan promosi anti korupsi di lingkungan Polri melalui pembangunan zona integritas terutama pada sektor pelayanan publik, penegakan hukum, pengelolaan anggaran, pengadaan anggaran dan jasa yang didukung dengan pengawasan yang efektif dalam rangka mencegah praktek KKN.

2. Penguatan sistem pengawasan yang efektif untuk mewujudkan pelayanan Polri yang bebas dari KKN melalui pengawasan manajemen untuk meningkatkan aparat pengawasan intern yang berkualitas dan profesional, meliputi :
 - a) Kegiatan Wasrik untuk memantau sejak dini dan terus menerus pelaksanaan program atau kegiatan yang memiliki resiko penyimpangan yang berakibat kerugian negara;
 - b) Kegiatan Wasrik Khusus / investigasi terhadap semua penyimpangan yang mengakibatkan kerugian negara pada unit organisasi / Satker;
 - c) Kegiatan pengawas intern pada Satker dalam penyelesaian pengaduan masyarakat dan merespon serta menuntaskan setiap pengaduan masyarakat;
 - d) Kegiatan penegakan disiplin dan kode etik profesi Polri;
 - e) Kegiatan koordinasi dan kerjasama dengan pengawas eksternal.
3. Untuk pengawasan eksternal telah dilakukan penilaian terhadap kinerja Polri oleh pengawas eksternal, seperti evaluasi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) dan reformasi birokrasi Polri oleh Menpan RB, pemberian opini atas laporan keuangan oleh BPK RI dan pemantauan tindak lanjut pengaduan

masyarakat oleh Kompolnas, Ombudsman, Komisi III dan lain-lain.¹⁰⁹

Responden penelitian Syafruddin menambahkan, dalam pelaksanaannya secara internal sudah berjalan dengan baik dimana pengawas Internal Polri bersama konsultan dari BPKP secara berkala melaksanakan pemeriksaan sekaligus memberikan asistensi dan solusi terhadap kendala dan kesulitan yang dialami. Kegiatan ini dilaksanakan untuk menghilangkan kesalahan-kesalahan dan mengantisipasi adanya penyalahgunaan wewenang pada bidang perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian. Sebagai salah satu bukti bahwa Polri sudah beberapa kali mendapatkan predikat Wajar tanpa pengecualian dalam bidang laporan keuangan serta beberapa prestasi lainnya.

Namun dari sudut pandang masyarakat masih saja terdapat kekurangan, dimana tingginya ekspektasi masyarakat terhadap Polri untuk terus melakukan pembenahan secara komprehensif dari aspek struktural maupun aspek kultural instrument. Ini yang menjadi tolak ukur masyarakat yang belum merasa puas dengan kinerja Kepolisian termaksud fungsi pengawas yang ada walaupun pengawas eksternal diharapkan selalu mengikuti dalam setiap pelaksanaan tugas Polri.¹¹⁰

Dalam pandangan yang positif, tentunya ekspektasi masyarakat tersebut harus dimaknai sebagai dorongan agar Polisi betul-betul mempunyai kinerja yang baik, karena dicintai oleh masyarakat.

¹⁰⁹ Kapolri Jenderal Pol. Tito Karnavian, Ph.D

¹¹⁰ Wawancara dengan Wakapolri Komjen Pol. Drs. Syafruddin, M.Si

5. Membangun Sinergitas Antara Pengawas Internal Polri dengan Pengawas Eksternal

Sinergitas berasal dari kata sinergi, dapat disebut pula dengan sinergisme ataupun sinergisitas. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sinergi berarti kegiatan atau operasi gabungan. Menurut Covey yang dikutip melalui jurnal pembangunan pada student jurnal mengartikan sinergisitas sebagai kombinasi atau paduan unsur atau bagian yang dapat menghasilkan keluaran lebih baik dan lebih besar daripada dikerjakan sendiri-sendiri, selain itu gabungan beberapa unsur akan menghasilkan suatu produk yang lebih unggul. Oleh sebab itu, sinergitas dalam pembangunan berarti keterpaduan berbagai unsur pembangunan yang dapat menghasilkan keluaran lebih baik dan lebih besar. Covey menambahkan sinergitas akan mudah terjadi bila komponen-komponen yang ada mampu berpikir sinergi, terjadi kesamaan pandang dan saling menghargai.

Pentingnya mekanisme kerja secara sinergis dalam bidang yang sama tetapi dikelola oleh masing-masing institusi yang berbeda adalah mengingat pentingnya *out put*, atau capaian dan keluaran yang diharapkan dalam penanggulangan/penanganan suatu persoalan dimana tingkat keseriusan dari permasalahan/persoalan tersebut sehingga harus ditanggulangi secara bersama-sama.

James A.F.Stoner and Charles Wankel mengatakan, tingkat kerjasama yang terbaik adalah sinergistik yaitu kerjasama yang tinggi,

saling mempercayai, dan terpadu sehingga menghasilkan keluaran yang lebih besar dari penjumlahan hasil keluaran masing-masing pihak.¹¹¹

Berdasarkan hasil penelitian yang telah penulis uraikan di atas, bahwa pada intinya terdapat 2 (dua) komponen yang melakukan pengawasan terhadap Polri, yaitu pengawas internal dan pengawas eksternal.

Dalam menjalankan fungsi dan tugas yang mempunyai peran sama-sama melakukan pengawasan terhadap Polri, maka pengawas internal dan pengawas eksternal ini harus menciptakan/membangun suatu mekanisme kerja secara sinergis, terintegrasi dan harmonis.

Saat ini Polri sudah membangun mekanisme kerja secara sinergis antara pengawas internal Polri dengan pengawas eksternal Polri. Hal ini berdasarkan beberapa nara sumber dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Menurut Responden penelitian Irwasum Polri

Dalam membangun sinergitas Itwasum dengan pengawasan Eksternal Polri, terdiri dari : KPK, DPR, Menpan RB, Menkeu RI, BPK-RI, Ombudsman, Kompolnas dan Bapennas, dengan menggunakan Eksternal mendukung Internal (EMI) dan Internal memanfaatkan Eksternal (IME), dengan cara koordinasi rutin, MoU, mengikutsertakan dalam acara Raker sebagai Narasumber.

2. Menurut Responden penelitian Kapolda Metro Jaya

¹¹¹ James A.F.Stoner and Charles Wankel, *Manajemen*, Edisi Ketiga, Jilid 2, Intermedia, 1986, hlm, 34

Membangun mekanisme yang sinergis antara Pengawas Internal Polri dengan pengawas eksternal di wilayah hukum Polda Metro Jaya adalah dengan menggunakan konsep Eksternal Mendukung Internal (EMI) dan konsep Internal Memanfaatkan Eksternal (IME). Untuk konsep IME antara lain reviu keuangan kerjasama dengan BPKP, peningkatan kompetensi auditor melalui pendidikan dan pelatihan serta memanfaatkan dukungan personel BPKP dalam melaksanakan Wasrik rutin khususnya terkait anggaran. Untuk konsep EMI klarifikasi Dumas dengan Kompolnas, Ombudsman RI, Komnas HAM, LBH dan Masyarakat, Dumas *online* terkoneksi dengan Kompolnas, Menpan, Ombudsman RI dan Mabes Polri serta mendampingi dan mengkoordinir tindak lanjut temuan Audit BPK RI.

3. Menurut Responden penelitian Kapolda Jawa Timur

Dalam membangun sinergitas antara pengawas Internal (Itwasda dan Bidpropam Polda Jatim) dengan Pengawas Eksternal Polri terdiri DPR-D Provinsi Jatim, BPK-RI Provinsi Jatim, BPKP Jatim, Ombudsman Provinsi Jatim, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan media massa dengan menggunakan konsep Eksternal Mendukung Internal (EMI) dan konsep Internal memanfaatkan Eksternal (IME) melalui beberapa kegiatan yaitu :

- a) Melibatkan Ombudsman perwakilan Jatim dan Akademisi Universitas 17 Agustus Surabaya serta ahli Psikologi dari Ikatan

Psikologi Seluruh Indonesia (IPSI) Jatim dalam proses rekrutment personil Polri di Polda Jatim;

- b) Membuka saluran pengaduan masyarakat (dumas) terhadap kinerja anggota Polri yang berasal dari Ombudsman, Kompolnas, Komnas HAM, LSM, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda, tokoh adat, akademisi, profesi dan praktisi;
- c) Asistensi dengan BPKP Provinsi Jatim terkait giat reviu laporan keuangan tahunan Polda Jatim dan jajaran, melakukan kegiatan wasrik secara rutin;
- d) Pengawasan proyek Polri mulai proses lelang, pembangunan sampai dengan penyerahan hasil pekerjaan dengan melibatkan BPKP Provinsi Jatim;
- e) Wasriksus melibatkan BPKP Provinsi Jatim terkait penyimpangan yang bersifat teknis seperti laporan keuangan, pembangunan proyek Polri.

Hasil pengamatan penulis, dalam hal melakukan pengawasan terhadap anggota Polri yang melakukan pelanggaran, masih terdapat mekanisme kerja yang tumpang tindih dan *double* kegiatan klarifikasi pengaduan masyarakat. Dimana dalam hal masyarakat menyampaikan aduan, biasanya, pengaduan tersebut disampaikan ke berbagai instansi baik ke instansi Polri itu sendiri yang fungsinya menerima pengaduan masyarakat, maupun disampaikan kepada pengawas eksternal seperti kepada Ombudsman, Komnas HAM, Kompolnas, Komisi III DPR-RI,

Komisi Perlindungan Anak, serta disampaikan juga kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM/NGO).

Tumpang tindih dan *double* kegiatan klarifikasi yang sering terjadi adalah suatu pengaduan masyarakat mengenai ketidak profesionalnya anggota Polri dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya yang disampaikan kepada berbagai institusi tersebut, masing-masing institusi/lembaga melakukan klarifikasi masing-masing. Sehingga anggota Polri harus mengklarifikasi/menjelaskan duduk persoalan yang diadakan oleh masyarakat tersebut, menjelaskan penanganannya serta menjelaskan langkah-langkah penanganan yang telah dilakukan oleh satker atau satfung kepada masing-masing institusi yang memintai penjelasan/klarifikasi atas pengaduan tersebut.

Misalnya, ada masyarakat yang mengadukan bahwa penyidik di salah satu satker tidak profesional dalam pelaksanaan penangkapan/penahanan. Pengaduan tersebut disampaikan kepada Propam (Propos), Kompolnas, Ombudsman, Komnas HAM dan lain sebagainya. Masing-masing institusi yang menerima pengaduan tersebut, otomatis akan merespons aduan masyarakat itu dengan cara melakukan klarifikasi. Klarifikasi yang dilakukan oleh masing-masing institusi itu, secara otomatis akan mengurangi efisiensi kerja dari petugas/penyidik, karena ia akan melayani hari ini klarifikasi dari Propam/Irwasum, besok dari lembaga pengawas eksternal, besoknya lagi dari lembaga pengawas eksternal yang lain dan seterusnya, sehingga hal

ini dapat mengganggu kinerja dari penyidik/petugas yang seharusnya telah menyelesaikan tugas/pekerjaan lainnya.

Pada hakekatnya tujuan dari peradilan adalah tercapainya rasa keadilan yang tumbuh dalam masyarakat, namun tujuan proses peradilan yang sesungguhnya tidak lain adalah untuk mencari kebenaran materiil. Sehingga dengan terpenuhinya kebenaran materiil, maka akan tercapailah rasa keadilan tersebut. Keadilan dalam proses peradilan akan menciptakan suatu atmosfir kedamaian dalam kalangan masyarakat. Untuk mencapai kebenaran materiil tersebut, dalam proses peradilan pidana melibatkan berbagai institusi/badan-badan¹¹² sebagai bagian dari Pengadilan yang terangkum dalam sistem peradilan pidana.

Sistem peradilan pidana atau *criminal justice system*, kini telah menjadi suatu istilah yang menunjukkan mekanisme kerja dalam penanggulangan kejahatan dengan mempergunakan dasar pendekatan sistem.

Dalam penegakkan hukum (pidana) Polisi merupakan institusi yang sangat menentukan proses penyelesaian suatu perkara pidana. Hal ini terlihat dalam sistem peradilan pidana, Polisi merupakan institusi pertama yang menangani perkara pidana. Kewenangan yang diberikannya akan berakibat adanya suatu penyeleksian atau penyaringan terhadap pelanggaran hukum. penyaringan ini artinya polisi akan

¹¹² Hal mana telah diisaratkan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang".

melakukan identifikasi apakah perbuatan-perbuatan yang melanggar hukum tersebut benar-benar merupakan tindak pidana.

Sistem peradilan pidana dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana akan melibatkan badan-badan yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri, bekerja dalam kerangka sistematis yaitu tindakan badan yang satu akan berpengaruh pada badan yang lainnya.

Berkaitan dengan hal tersebut, Sudarto mengatakan: "instansi tersebut masing-masing menetapkan hukum dalam bidang dan wewenangnya. Pandangan penyelenggaran tata hukum pidana demikian itu disebut model kemudi (*stuur model*). Jadi kalau polisi misalnya hanya memberi peringatan pada orang yang melanggar peraturan lalu lintas dan tidak membuat proses verbal dan meneruskan perkaranya ke Kejaksaan, itu sebenarnya merupakan suatu keputusan penetapan hukum. Demikian pula keputusan Kejaksaan untuk menuntut atau tidak menuntut seseorang dimuka pengadilan. Ini semua adalah bagian-bagian dari kegiatan dalam rangka penegakan hukum, atau dalam suasana kriminologi disebut "*crime control*" suatu prinsip dalam penanggulangan kejahatan ini ialah bahwa tindakan-tindakan itu harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat."¹¹³

Menurut Iqraq Sulhin, dalam konsep negara modern, kejahatan akan diberikan reaksi formal oleh Sistem Peradilan Pidana. Termasuk di dalamnya reaksi kepolisian. Meskipun peran kepolisian tidak hanya

¹¹³ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Penerbit : Alumni Bandung, 1981, hlm, 121

terbatas pada penyelidikan dan penyidikan, karena dalam keseharian polisi juga berperan dalam pengaturan lalu lintas dan pengamanan objek penting. *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC, 2011) mencatat di dalam sektor keamanan, fungsi minimum kepolisian adalah mencegah dan mendeteksi kejahatan serta menjaga keteraturan dan bantuan bagi publik. Namun dalam wacana publik, kepolisian adalah institusi yang akan menangkap penjahat dan melakukan penahanan. Bahkan di dalam peran ini, kepolisian dibekali senjata dan memiliki legalitas untuk menggunakan kekerasan. Tentunya pertanyaan yang menjadi judul tulisan ini menjadi jelas jawaban awalnya. Meskipun terasa usang, namun pertanyaan mengenai mengapa polisi perlu diawasi selalu mendapat konteks untuk kembali didiskusikan. Kewenangan yang besar jelas menjadi alasan utama mengapa polisi perlu diawasi. Dalam praktek pemolisian, justru di dalam peran penyelidikan dan penyidikan ini pulalah berbagai macam persoalan muncul. Khususnya yang berkaitan dengan dugaan penyalahgunaan kewenangan, pelanggaran hak asasi manusia, bahkan penyiksaan. Tulisan ini pada dasarnya tidak bertujuan untuk menguraikan berbagai persoalan tersebut. Namun lebih merupakan sebuah interpretasi subjektif terhadap bagaimana harapan masyarakat terhadap institusi kepolisian.¹¹⁴

Sistem Peradilan Pidana pada dasarnya merupakan ranah yang tertutup, dalam arti harus bebas dari intervensi pihak manapun, termasuk

¹¹⁴ Iqbal Sulhin, *Mengapa Polisi Diawasi?*, Majalah Kompas Tahun 2014

desakan publik. Proses penyelidikan dan penyidikan kepolisian karenanya juga berada pada ranah tertutup. Persoalannya, kewenangan polisi yang besar di dalam memanggil, serta menetapkan seseorang sebagai tersangka dan ditahan, terlebih tidak adanya advokasi hukum yang memadai bagi terperiksa atau tersangka akan memberi ruang yang besar bagi penyalahgunaan kewenangan, kekerasan, penyiksaan, maupun pemerasan. Dalam konteks inilah secara sederhana dipahami mengapa kepolisian perlu diawasi. Maksud pengawasan dalam hal ini adalah yang dilakukan secara internal dan eksternal kepolisian. Sedangkan tujuan pengawasan, tidak hanya menjamin akuntabilitas dan integritas institusi kepolisian, namun juga untuk menumbuhkan kepercayaan publik. Sebagaimana disinggung sebelumnya, publik memiliki prasangka terhadap kepolisian. "*Trust*" akan menjadi modal penting bagi keberhasilan kepolisian.

Mengingat pentingnya peranan dan fungsi Polri, maka sudah sepantasnya negara/pemerintah membentuk sebuah lembaga pengawas sekaligus penyusun kebijakan bagi Polri dalam hal ini adalah Lembaga Kepolisian Negara. Lembaga Kepolisian Negara yang dalam melaksanakan peran dan fungsinya dasarkan pada Pancasila dan UUD 1945 serta asas-asas dalam melaksanakan fungsi pengawasan pemerintahan yang baik.

- a. legalitas (asas yang selalu mendasari hukum yang berlaku: baik berupa hukum positif, hukum kebiasaan, hukum adat, dan hukum yang tidak tertulis);
- b. kepatutan (asas yang mengutamakan setiap perbuatan atau tindakan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan perasaan hukum masyarakat);
- c. keadilan (asas penyelenggaraan kepentingan umum harus menekankan pada aspek pemerataan, tidak diskriminatif dan keseimbangan antara hak dan kewajiban);
- d. non-diskriminasi (asas untuk menghargai persamaan derajat, hak, dan kewajiban dengan tidak membedakan, baik atas dasar agama, ras, etnis, suku bangsa, warna kulit, status sosial, afiliasi atau ideologi, dan lain sebagainya).;
- e. tidak memihak (asas yang mewajibkan penyelenggara Negara dan masyarakat untuk bersikap netral dan tidak adil);
- f. persuasif dan coersif (asas yang lebih mengedepankan upaya pendekatan pembinaan segenap warga negara masyarakat untuk mematuhi aturan hukum, penindakan pemaksaan hukum sifatnya bukan memberi ganjaran hukuman tetapi hanya sekedar tindakan pemaksaan demi dipatuhinya hukum);
- g. akuntabilitas (asas yang mewajibkan setiap perbuatan harus dapat dipertanggungjawabkan);

- h. transparan (asas keterbukaan sehingga setiap orang dapat mengetahui sesuatu informasi sepanjang tidak ditentukan lain oleh hukum);
- i. proporsional; (asas yang mengutamakan alat, kekuatan atau tindakan yang diterapkan dalam rangka pelaksanaan tugas harus senantiasa memperhatikan keseimbangan antara ancaman dan tindakan);
- j. keterbukaan;
- k. oportunitas (asas yang mengedepankan tindakan yang dilakukan harus pantas/tepat dilakukan, ditinjau dari aspek waktu yang tepat untuk penindakan dan cara yang pantas untuk menindak);
- l. kerahasiaan (asas yang mewajibkan penyelenggara Negara dan para pihak yang terkait untuk menjaga rahasia Negara maupun rahasia seseorang/sekelompok orang); dan
- m. partisipatif (asas pelibatan segenap potensi masyarakat/komponen bangsa melalui sinergi dengan unsur-unsur yang terkait).

6. Hambatan Dalam Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Polri

Setiap kegiatan operasional Polri bahkan dalam kegiatan operasional lembaga pemerintahan lainnya pun, hampir dipastikan akan dijumpai berbagai hambatan dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Demikian halnya dalam pelaksanaan pengawasan terhadap Polri yang dilaksanakan oleh pengawas internal, terdapat berbagai hal sebagai

penghambat dalam pelaksanaan tugas dan perannya sebagai pengawas Polri secara internal.

Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pengawasan terhadap Polri tersebut, penulis perinci sebagai berikut :

1. Hambatan Irwasum dalam pelaksanaan pengawasan

- a) terbatasnya waktu pelaksanaan Wasrik dihadapkan pada kondisi geografi dan jumlah Satker di lingkungan Polri yang cukup banyak serta terbatasnya alat transportasi di wilayah sehingga tidak semua Satker di wilayah dapat dilaksanakan Wasrik;**
- b) Sistem Pengendalian Intern (SPI) belum sepenuhnya diterapkan dan dilaksanakan oleh semua Satker di lingkungan Polri, sehingga dalam pelaksanaan Wasrik sering ditemukan temuan berulang baik oleh tim Wasrik Itwasum Polri/ Itwasda maupun tim dari BPK RI;**
- c) pengaruh kondisi alam dan cuaca pada waktu tertentu utamanya di musim hujan serta terjadinya bencana alam dapat berdampak menghambat kegiatan pengawasan yang sedang berjalan;**
- d) kurang optimalnya koordinasi dengan fungsi pengawasan eksternal.**

Hambatan yang dihadapi oleh Irwasum tersebut di atas, ditengerai terdapat beberapa permasalahan yaitu :

- a) belum adanya peraturan tentang pengendalian mutu dan pengawasan dan pemeriksaan;**

- b) belum optimalnya pelaksanaan tugas Bagdalmutu sebagai pengendali mutu pengawasan;
- c) pembinaan karier di lingkungan Itwasum Polri masih perlu peningkatan untuk memberikan peningkatan kinerja;
- d) susunan struktur organisasi masih belum proporsional, antara lain:
 - 1) di Itwasum Polri, tidak adanya eselon jabatan II B2;
 - 2) di Itwasda, belum adanya struktur jabatan Irbid sesuai bidang (SDM, Ops, Garkeu dan Sarpras) dan jabatan Dalmutu;
 - 3) di Polres/ Ta/ Bes/ Tro, kepangkatan jabatan Siwas belum setara dengan beban kerja;
- e) belum optimalnya penilaian tanggapan atas tindak lanjut rekomendasi hasil temuan Wasrik;
- f) keterlambatan terbitnya Kebijakan Pimpinan dan Pedoman Perencanaan Kapolri, yang berpengaruh terhadap pelaksanaan pengawasan.

2. Hambatan Divisi Provam Mabes Polri dalam pelaksanaan pengawasan :

- a) **Kompetensi / kualitas SDM Propam sebagai anggota Propam masih belum merata dan tercukupi sehingga dalam bidang pelaksanaan tugas kurang maksimal/ optimal. Hal ini sedang diatasi dengan mengadakan dikbangpes dan pelatihan-pelatihan guna meningkatkan kemampuan personil, ketrampilan dan**

- pengetahuan serta attitude dari pelaksana-pelaksana petugas pengawas;
- b) Sarana dan prasarana yang ada masih terbatas sehingga fungsi pendukung yang diperlukan untuk mengoptimalkan kinerja anggota belum / tidak sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan/ keperluan sebagai sarana penunjang dalam keberhasilan tugas;
 - c) Anggaran yang ada masih tetap kurang walaupun sudah dianggarkan dalam DIPA RKA-KL. Hal ini dikarenakan oleh semakin banyaknya ditemukan/ dilaporkan anggota yang bermasalah setiap tahunnya sehingga berimplikasi pada semakin banyak anggaran yang diperlukan. Selain itu bahwa anggaran yang ada tidak mencukupi untuk mengawasi/ menangani kejadian-kejadian yang secara spontan terjadi dalam perkembangan dinamika masyarakat.

Berdasarkan beberapa hambatan dalam pelaksanaan pengawasan di atas, minimnya anggaran masih menjadi faktor penghambat primer dalam pelaksanaan pengawasan terhadap anggota Polri.

Minimnya anggaran dalam pelaksanaan pengawasan terhadap integritas anggota Polri ini, tidak tertutup kemungkinan akan menimbulkan permasalahan baru yaitu dengan istilah “jeruk minum jeruk” dalam arti perilaku koruptif antara yang diawasi dengan petugas yang mengawasi. Praktek suap menyuap bukan hal yang tidak mungkin terjadi, terlebih jika dihadapkan dengan minimnya anggaran.

Menurut Kapolri Jenderal Tito Karnavian dalam suatu acara di UGM Yogyakarta mengatakan, pada tahun 2016, Kepolisian Republik Indonesia (Polri) hanya dapat anggaran Rp 73 Triliun. Sementara pada tahun ini anggaran polri hanya sekitar Rp 80 Triliun. Namun anggaran sebanyak ini sekitar 60 persen diperuntukkan membayar gaji anggota kepolisian. Sebanyak 20 persen untuk biaya operasional. Sisanya 20 persen digunakan untuk pengadaan barang. Kapolri mengatakan anggaran operasional kepolisian saat ini sangat kurang. Anggaran operasional minim bisa menjadi penyebab terjadinya praktek suap dan lainnya di tubuh kepolisian. "Anggaran 20 persen itu hanya cukup di Polri. Untuk tingkat Polda pas-pasan, Polres kurang, di Polsek sangat kurang sekali," Kapolri mengakui praktek suap dan semacamnya masih sering terjadi. Munculnya masalah suap di kepolisian karena minimnya anggaran. "Jumlah anggota kepolisian, total sekitar 430.000. Kepolisian itu merupakan lembaga atau kementerian terbesar," Menurut Tito struktur pembagian anggaran sangat memungkinkan terjadinya kasus korupsi di tubuh kepolisian, yang dilakukan oleh orang-orang tak bertanggungjawab.

Kapolri menambahkan kebutuhan anggota kepolisian banyak, mulai dari perumahan, jaminan kesehatan yang saat ini sudah ada BPJS dan lainnya. "Jika anggota kepolisian tidak mendapat perumahan, anggaran operasional kurang, anggaran patroli kurang, bukan tidak mungkin

mereka melakukan penyalahgunaan wewenang. Karena mereka hanya memiliki kewenangan saja,"

Sebab itu, Kapolri berharap penyidikan di Polri disamakan dengan sistem *at cost* yang diterapkan di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Beban biaya penyidikan pihak kepolisian ditanggung oleh negara. "Yang sangat sulit itu anggaran (penyidikan) kurang lebih 70 juta. Untuk perkara bom meledak bisa sampai miliaran," Sementara Polri sampai sekarang masih menerapkan sistem indeks. Sistem ini berlaku dengan penetapan kasus menjadi beberapa bagian. Ada kasus dikategorikan penanganannya sulit, sedang, dan mudah.¹¹⁵

B. Sistem Pengawasan Terhadap Polri Untuk Mewujudkan Polri yang Profesional

Dalam rangka memelihara dan meningkatkan kinerja institusi Polri, peningkatan pengawasan internal merupakan salah satu program prioritas Kapolri. Program ini akan terus dilakukan secara berkesinambungan, mengingat segala bentuk pelanggaran yang dilakukan sekecil apapun akan mempengaruhi kinerja dan citra Polri dimata masyarakat. Polri menyadari bahwa kelemahan dalam melakukan pengawasan sangat memberikan dampak yang negatif dan kontra produktif bagi institusi Polri. Dalam rangka menindaklanjuti program prioritas Kapolri tersebut, sistem pengawasan terhadap anggota Polri telah berjalan mulai dari tingkat Mabes Polri sampai dengan Polres-polres. Walaupun belum sempurna, namun institusi Polri akan terus melakukan perbaikan sehingga setiap

¹¹⁵ Sumber : <https://m.detik.com/news/berita-jawa-tengah/d-3484846/kapolri--anggaran-minim-bisa-jadi-penyebab-korupsi>, dikases ulang pada tanggal 30 Agustus 2017

tahunnya angka pelanggaran yang dilakukan oleh personel Polri akan terus menurun.

Pengawasan tidak hanya dilakukan terhadap personel yang berpangkat bintara atau tamtama, tetapi juga terhadap semua personel pada setiap level kepangkatan. Pada tahun 2013, sebanyak 16 orang Pamen Polri telah disidangkan baik sidang pelanggaran disiplin maupun kode etik profesi, termasuk 31 orang Pama dan 244 Bintara. Sedangkan pada tahun 2014 sejumlah 15 orang Pamen dan 21 orang Pama telah menjalani sidang disiplin dan kode etik.

Berbagai faktor yang melatarbelakangi berbagai pelanggaran dan penyimpangan yang dilakukan oleh oknum anggota Polri terus dianalisis dan akan dijadikan sebagai salah satu referensi dan feedback untuk memperbaiki metode pengawasan yang efektif. Berbagai faktor yang menyebabkan lemahnya fungsi pengawasan akan dievaluasi, sehingga pada tahun berikutnya jumlah pelanggaran yang dilakukan anggota Polri akan terus berkurang.

Satu hal yang perlu kita pahami adalah bahwa anggota Polri merupakan bagian dari masyarakat dan juga produk dari masyarakat, tidak dapat terpisahkan dengan semua dinamika yang terjadi di dalam masyarakat. Masukan, saran dan kritik yang positif dari masyarakat juga akan menjadi bagian penting untuk melakukan pencegahan dalam rangka peningkatan pengawasan terhadap kinerja anggota Polri.

1. Sistem Pengawasan Terhadap Polri Saat Ini

Sebagaimana telah penulis sampaikan dalam uraian sebelumnya, bahwa pada intinya terdapat 2 (dua) komponen utama dalam pelaksanaan

pengawasan terhadap Polri yaitu pengawas internal Polri dan pengawas eksternal.

1. Pengawasan Internal, terdiri dari :

- a) Divisi Propam Polri, untuk mengawasi bidang norma kode etik, dan disiplin anggota;
- b) Inspektorat Kepolisian, untuk mengawasi tata kelola organisasi secara terstruktur dalam organisasi Kepolisian;
- c) Atasan Langsung, pada satuan dan fungsi Kepolisian yang secara spesifik untuk mengawasi secara langsung setiap personil yang melaksanakan penugasan dan bertanggung jawab terhadap yang dilaksanakannya pada satuan fungsi kepolisian tersebut.

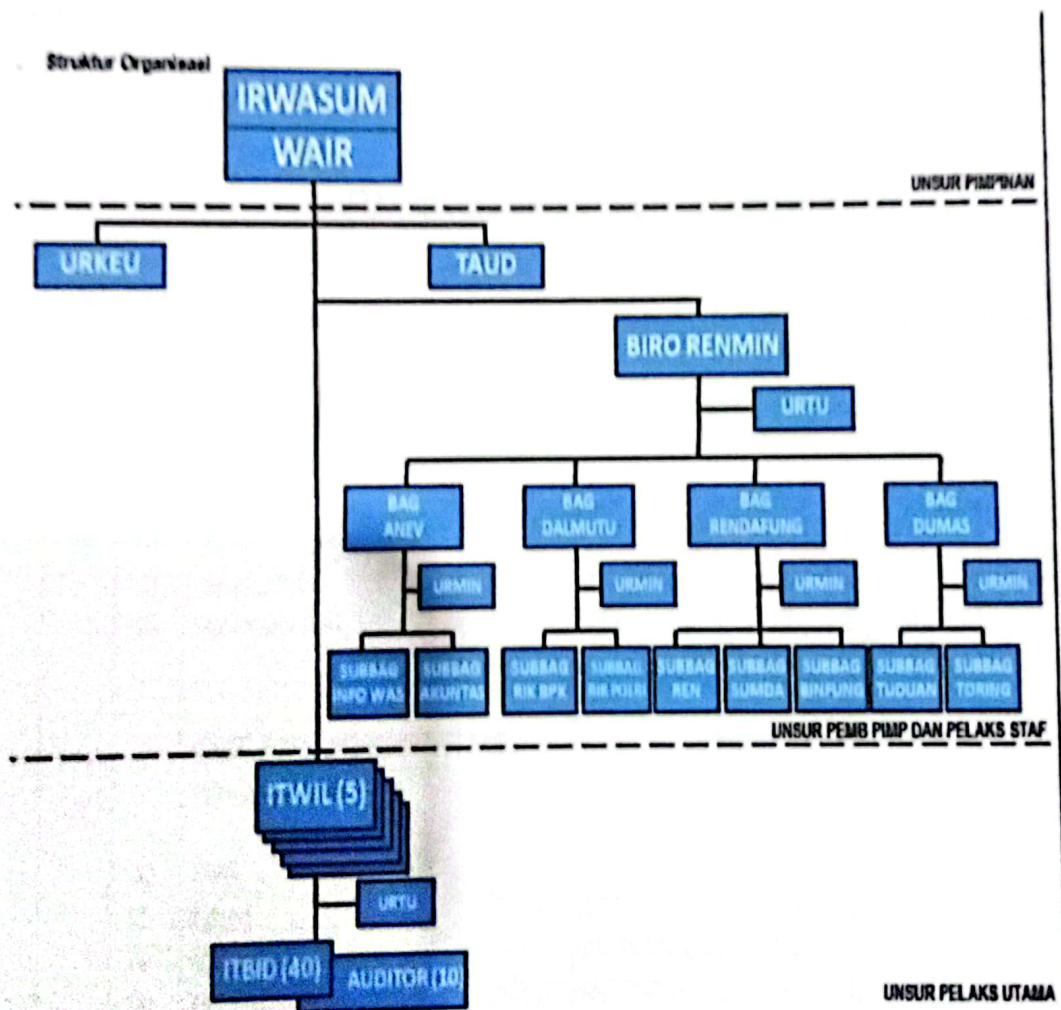
Berdasarkan ketentuan Pasal 4 Peraturan Kapolri Nomor 21 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Satuan Organisasi Pada Tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia, bahwa Susunan organisasi Mabes Polri terdiri dari:

- a) unsur pimpinan;
- b) unsur pengawas dan pembantu pimpinan/pelayanan;
- c) unsur pelaksana tugas pokok; dan
- d) unsur pendukung.

Unsur pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b, ditentukan di dalam Pasal 6 huruf a yaitu Itwasum Polri, yang dipimpin oleh Inspektur Pengawasan Umum Polri disingkat Irwasum Polri.

Struktur organisasi kerja Itwasum Polri penulis deskripsikan dalam bentuk bagan sebagai berikut

Gambar 2
Struktur Organisasi Kerja
Itwasum Mabes Polri



Sumber : Itwasum Mabes Polri Tahun 2016

REKAPITULASI DAFTAR PERSONEL ITWASUM POLRI

NO	UNIT ORGANISASI	POLRI										PNS				JML	KET
		KOMJEN	IRJEN	BRIGJEN	KDP	AKBP	KP	AKP	IP	DA/TA	JML	IV	III	II/I	JML		
1	PIMPINAN	1	1								2				0	2	
2	RORENMIN			1	4	9					14	5	11	11	27	41	
3	ITWIL I-V			5	50		5				60		5	5	10	70	
4	URKEU										0	1	4	4	9	9	
5	TAUD					1	1				2	1		2	3	5	
	JUMLAH	1	1	6	54	10	6	0	0	0	78	7	20	22	49	127	

DAFTAR SUSUNAN PERSONEL ITWASUM POLRI

NOMOR		URAIAN	PANGKAT	ESELON	JUMLAH	KETERANGAN
UNIT	JAB					
1	2	3	4	5	6	7
		UNSUR PIMPINAN				
02	00	PIMPINAN				
	01	Irwasum Polri	KOMJEN	IA	1	
	02	Wairwasum Polri	IRJEN	IB	1	
					2	
		UNSUR PEMBANTU PIMPINAN DAN PELAKSANA STAF				
	01	TAUD				
	01	Kataud	AKBP	III A	1	
	02	Paur	KP / PNS IV a/b	III B	2	
	03	Bamin/Banum	BA/PNS II / I	-	2	
					5	
	02	URKEU				
	01	Kaurkeu	KP / PNS IV a/b	III B	1	
	02	Pamin	IP/PNS III a/b	IV B	4	
	03	Bamin/Banum	BA/PNS II / I	-	4	
					9	

1	2	3	4	5	6	7
	03	RORENMIN				
	01	Karorenmin	BRIGJEN	II A	1	
	02	Kaurtu	KP / PNS IV a/b	III B	1	
	03	Pamin	PNS IIIa/b	IV B	2	
	04	Bamin/Banum	BA/PNS II / I	-	2	
	05	Kabagrendafung	KBP	II B	1	
	06	Kaurmin	KP / PNS IV a/b	III B	1	
	07	Kasubbagren	AKBP	III A	1	
	08	Kasubbagsumda	AKBP	III A	1	
	09	Kasubbagbinfung	AKBP	III A	1	
	10	Pamin	PNS III a/b	IV B	3	
	11	Bamin/Banum	BA/PNS II / I	-	3	
	12	Kabagdalmutu	KBP	II B	1	
	13	Kaurmin	KP / PNS IV a/b	III B	1	
	14	Kasubbagriik BPK	AKBP	III A	1	
	15	Kasubbagriik Polri	AKBP	III A	1	
	16	Pamin	PNS III a/b	IV B	2	
	17	Bamin/Banum	BA/PNS II / I	-	2	
	18	Kabaganev	KBP	II B	1	
	19	Kaurmin	KP / PNS IV a/b	III B	1	
	20	Kasubbaginforwas	AKBP	III A	1	
	21	Kasubbagakuntas	AKBP	III A	1	
	22	Pamin	PNS III a/b	IV B	2	
	23	Bamin/Banum	BA/PNS II / I	-	2	
	24	Kabagdumas	KBP	II B	1	
	25	Kaurmin	KP/PNS IV a/b	III B	1	
	26	Kasubbagtuduan	AKBP	III A	1	
	27	Kasubbagtoring	AKBP	III A	1	
	28	Pamin	PNS III a/b	IV B	2	
	29	Bamin/Banum	BA/PNS II / I	-	2	
					41	

1	2	3	4	5	6	7
		UNSUR PELAKSANA UTAMA				
	01	ITWIL I - V				
	01	IRWIL I - V	BINS/BN	II A	5	
	02	Kaurtu	KP/ PNS IV a/b	III B	5	
	03	Irbid	KBP	II B	40	
	04	Auditor	KBP	III B	10	
	05	Pamin pada Itwil	PNS III c/d	IV A	5	
	06	Bamin/Banum	BA/PNS II / I	-	5	
					70	

2. Pengawas eksternal : sejatinya bahwa seluruh elemen pemerintah dan masyarakat adalah mengawasi Polri. Dalam bidang-bidang tertentu memang ada lembaga pengawas, seperti Pengawasan di Bidang Keuangan: BPK dan BPKP. Pengawasan dalam hal kinerja Polri : Komisi Kepolisian Nasional, DPR, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Pemerintah/ Negara, LSM.

Dari kedua komponen pengawas Polri tersebut di atas, penulis melihat terdapat pengawas fungsional yaitu pengawasan yang dilakukan dari aspek pendekatan fungsi.

Dari aspek pendekatan fungsi, Polri melaksanakan tugas salah satunya adalah tugas dalam penegakan hukum pidana. Dalam melaksanakan tugas penegakan hukum pidana ini, khususnya penegakan hukum melalui mekanisme refresif, Polri mempunyai tugas sebagai penyelidik dan penyidik.

Untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagai penyelidik dan penyidik, Polri melakukan hubungan fungsional dengan sub sistem peradilan pidana lainnya yaitu dengan Jaksa Penuntut Umum. Kaitannya untuk kepentingan pengawasan secara luas, Penyelidik/ Penyidik Polri mempunyai kewajiban juga untuk menyampaikan *progrees* yang ia kerjakan terhadap publik, utamanya terhadap pelapor.

Dari kedua pendekatan kefungsiian tersebut, dapat penulis uraikan sebagai berikut :

1. Pengawasan Koordinasi Fungsional Melalui Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP)

Semakin beratnya tantangan tugas Polri saat ini, dengan eskalasi tugas yang semakin kompleks diperlukan performa Polri yang semakin profesional, khususnya dalam rangka pelayanan proses penyidikan yang dilakukan oleh Polri terhadap tindak pidana yang terjadi. Oleh karena itu untuk menjawab semua harapan masyarakat dalam rangka pelayanan proses penyidikan, maka perlu adanya transparansi penanganan perkara dari penyidik kepada pelapor dalam bentuk Surat Pemberitahuan dengan menjunjung

tinggi asas legalitas, kepastian hukum, kepentingan umum, akuntabilitas, dan transparansi.

Di era globalisasi dan transparansi saat ini, banyak perubahan dalam tatanan kehidupan tak terkecuali sikap kritis masyarakat terhadap kinerja Kepolisian, yang mana hal tersebut dulu tidak pernah terjadi, oleh karena itu dengan semakin kritisnya masyarakat terhadap kinerja Polri tersebut khususnya dalam hal pelayanan proses penyidikan kasus yang dilaporkan masyarakat kepada pihak Kepolisian harus diikuti pula dengan perubahan yang nyata seperti pemberitahuan hasil Penyidikan yang sesuai dengan program unggulan Polri untuk meraih keberhasilan segera (*QUICK WINS*) dibidang reserse kriminal. Oleh karena itu diharapkan kepada seluruh penyidik Polri dapat melaksanakan pelayanan dengan lebih baik, sehingga dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan, karena hal tersebut akan berdampak positif pada dukungan masyarakat terhadap kinerja Polri saat ini.

Dalam bidang penyidikan saat ini masih banyak terjadi komplain dari masyarakat, dimana Kepolisian masih terkesan lambat dalam memberi pelayanan proses penyidikan, sehingga masih belum memenuhi harapan masyarakat yang membutuhkan suatu kepastian hukum. Hal tersebut terjadi disebabkan banyaknya pelayanan yang

kurang baik dari penyidik, baik dalam proses penyidikan maupun kultur penyidik itu sendiri.

Dalam rangka peningkatan pelayanan hukum masyarakat dan mewujudkan transparansi proses penyidikan diperlukan adanya suatu informasi yang berkesinambungan setelah masyarakat menyampaikan laporan atau pengaduan, khususnya yang menyangkut sejauhmana perkembangan penanganan/proses penyidikan tindak pidana yang terjadi, yang sudah dilakukan, terkait dengan hal tersebut maka penyampaian surat pemberitahuan perkembangan hasil penyidikan (SP2HP) kepada pelapor/pengadu harus disampaikan secara berkala kepada pelapor/pengadu sesuai tenggang waktu dan tahapannya.

Langkah administrasi ini dilaksanakan untuk mengimplementasikan tugas dan kewenangan Polri dalam penanganan perkara pidana. Tugas dan kewenangan institusi Polri dalam penegakkan hukum (pidana), sebagai berikut : Tugas dan kewenangan Kepolisian dalam penegakkan hukum pidana, secara yuridis ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Tugas Polisi Republik Indonesia dibedakan menjadi dua yaitu tugas pokok dan tugas Polisi dalam bertugas. Tugas pokok Polisi Republik Indonesia yaitu : Memelihara keamanan dan ketertiban

masyarakat; Menegakkan hukum; dan Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. (Pasal 13 UU No. 2 Tahun 2002).

Rumusan tugas pokok tersebut bukan merupakan urutan prioritas, ketiga-tiganya sama penting, sedangkan dalam pelaksanaannya tugas pokok mana yang akan dikedepankan sangat tergantung pada situasi masyarakat dan lingkungan yang dihadapi karena pada dasarnya ketiga tugas pokok tersebut dilaksanakan secara simultan dan dapat dikombinasikan.

Dalam penegakkan hukum (pidana) Polisi merupakan institusi yang sangat menentukan proses penyelesaian suatu perkara pidana. Hal ini terlihat dalam sistem peradilan pidana, Polisi merupakan institusi pertama yang menangani perkara pidana. Kewenangan yang diberikannya akan berakibat adanya suatu penyeleksian atau penyaringan terhadap pelanggaran hukum. penyaringan ini artinya polisi akan melakukan identifikasi apakah perbuatan-perbuatan yang melanggar hukum tersebut benar-benar merupakan tindak pidana.

Sistem peradilan pidana dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana akan melibatkan badan-badan yang masing-masing memiliki fungsi sendiri-sendiri, bekerja dalam kerangka sistematis yaitu tindakan badan yang satu akan berpengaruh pada badan yang lainnya.

Berkaitan dengan hal tersebut, Sudarto mengatakan: “instansi tersebut masing-masing menetapkan hukum dalam bidang dan wewenangnya. Pandangan penyelenggaran tata hukum pidana demikian itu disebut model kemudi (*stuur model*). Jadi kalau polisi misalnya hanya memberi peringatan pada orang yang melanggar peraturan lalu lintas dan tidak membuat proses verbal dan meneruskan perkaranya ke Kejaksaan, itu sebenarnya merupakan suatu keputusan penetapan hukum. Demikian pula keputusan Kejaksaan untuk menuntut atau tidak menuntut seseorang dimuka pengadilan. Ini semua adalah bagian-bagian dari kegiatan dalam rangka penegakan hukum, atau dalam suasana kriminologi disebut “*crime control*” suatu prinsip dalam penanggulangan kejahatan ini ialah bahwa tindakan-tindakan itu harus sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.”¹¹⁶

Kepolisian, dengan tugas utama: menerima laporan dan pengaduan dari publik mana-kala terjadi tindak pidana; melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana; melakukan penyaringan terhadap kasus-kasus yang memenuhi syarat untuk diajukan ke kejaksaan; melaporkan hasil penyidikan kepada kejaksaan dan memastikan dilindunginya para pihak yang terlibat dalam proses peradilan pidana, kemudian Kejaksaan membuat suatu dakwaan atau tuntutan yang akan disampaikan di hadapan Majelis Hakim

¹¹⁶ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Penerbit : Alumni Bandung, 1981, Hal. 121

Pengadilan dan masih terus berlanjut sampai betul-betul semua pihak menerima semua putusannya.

Berdasarkan pada uraian di atas, jelas terlihat jika Polisi merupakan ujung tombak dalam penegakkan hukum, hasil dari Polisi ini baru kemudian diproses oleh istitusi lainnya. Dalam penegakkan hukum, bisa dikatakan juga bila pekerjaan polisi (yang diperoleh melalui proses penyelidikan dan penyidikan), akan dinilai oleh institusi lain yaitu pertama oleh Kejaksaan yang akan menentukan apakah hasil dari suatu penyidikan sudah layak untuk diajukan ke Pengadilan atau belum.

Berkaitan dengan penegakkan hukum pidana, langkah dan gerak Polisi dibatasi oleh seperangkat aturan hukum pidana, yang secara prinsip melarang dipergunakannya cara-cara kekerasan dalam menangani tersangka pelaku kejahatan.¹¹⁷

Disamping itu juga adanya ketentuan mengenai tugas dan kewenangan Polisi dalam penanganan suatu perkara pidana untuk menyelamatkan Polisi/petugas itu sendiri dari tindakan-tindakan yang berlebihan, juga sebagai instrumen untuk memandu dalam pelaksanaan pekerjaannya.

Sejak saat penyidik sudah mulai melakukan tindakan penyidikan, maka penyidik yang bersangkutan wajib segera memberitahukan dimulainya penyidikan itu kepada penuntut umum

¹¹⁷ Pasal 20 KUHAP mengenai hak-hak tersangka, pada hakikatnya adalah pembatasan yuridis bagi Polisi dalam menangani tersangka.

dengan menggunakan formulir SERSE: A3 yang lazim dinamakan SPDP (Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan). Untuk daerah terpencil atau yang sulit transportasinya, pengirimannya dapat dilakukan melalui upaya komunikasi lain sesuai dengan fasilitas yang ada kemudian segera disusul dengan SPDP (Pasal 109 ayat (1) KUHAP). Oleh karena yang dimaksud dengan tindakan penyidikan itu merupakan serangkaian tindakan upaya paksa antara lain dimulai dari tindakan pemanggilan dan pemeriksaan saksi, tersangka, orang ahli, penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, dan lain-lain. Untuk itu sejak saat penyidik mulai melakukan salah satu tindakan upaya paksa, maka penyidik wajib segera mengimkan SPDP kepada penuntut umum disertai lampiran berupa Laporan Polisi/Surat Pengaduan. Dengan diterimanya SPDP maka Kepala Kejaksaan Negeri segera memerintahkan/menunjuk jaksa untuk bertindak selaku Penuntut Umum (PU) guna mengikuti perkembangan kegiatan penyidikan yang bersangkutan. Dengan demikian mulailah terjadi hubungan koordinasi fungsional antara penyidik dengan penuntut umum antara lain dilakukan dalam bentuk komunikasi dan konsultasi.

2. Pengawasan Administratif Substantif Melalui SP2HP

Sistem peradilan pidana (SPP) yang rasional tampaknya masih merupakan suatu tujuan yang akan terus diupayakan agar tercapai. Untuk mencapai tujuan tersebut, memerlukan keterpaduan

pelaksanaan tugasnya antara sub sistem dalam sistem peradilan pidana, mulai dari Penyidik (Kepolisian) Penuntut Umum (Kejaksaan), Hakim (Pengadilan), Lembaga Pemasyarakatan dan Advokat.

Mengingat sangat pentingnya peranan penyidik dalam mencapai suatu tujuan sistem peradilan pidana (SPP), maka diperlukan upaya secara terus menerus peningkatan kemampuan penyidik dalam menanggulangi tindak pidana/kejahatan dimasyarakat, termasuk juga kemampuan untuk mencegah dan menangani suatu tindak pidana yang terjadi.

Secara administrasi, *progress* penanganan perkara pidana yang dilakukan oleh Penyidik Polri ini dilaksanakan dengan cara menerbitkan surat pemberitahuan perkembangan hasil penyidikan (SP2HP) yang diberikan kepada pelapor/korban yang memuat mengenai :

1. pokok perkara;
2. tindakan penyidikan yang telah dilaksanakan dan hasilnya;
3. masalah/kendala yang dihadapi dalam penyidikan;
4. rencana tindakan selanjutnya; dan
5. himbauan atau penegasan kepada pelapor tentang hak dan kewajibannya demi kelancaran dan keberhasilan penyidikan.

Di dalam Pasal 1 ayat (27) Peraturan Kapolri Nomor 12 Tahun 2009 tentang pengawasan dan pengendalian penanganan perkara

pidana di lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia ditentukan, Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan yang selanjutnya disingkat SP2HP adalah surat pemberitahuan terhadap si pelapor tentang hasil perkembangan penyidikan.

Pemberitahuan Hasil Penyidikan ini untuk memberikan gambaran kepada penyidik reserse Polri tentang bagaimana memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat (pelapor) dengan memberikan penjelasan ataupun gambaran penyelidikan dan penyidikan, perihal perkembangan panyelidikan dan penyidikan yang tengah dilaksanakan, kendala yang dihadapi serta rencana penyelidikan dan penyidikan selanjutnya, dalam bentuk Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP).

Tujuan dalam pembuatan SP2HP untuk mewujudkan pelayanan optimal dibidang Reserse dengan pelaksanaan transparansi penyelidikan dan penyidikan dengan pemberian/ pengiriman SP2HP pada masyarakat (pelapor), sehingga masyarakat dapat mengetahui dengan jelas sampai dimana proses penyelidikan dan penyidikan yang telah dilakukan oleh penyidik reserse, dengan demikian masyarakat akan merasa puas atas pelayanan yang diberikan oleh Polri sehingga tujuan dari program quick win Kapolri yaitu membangun kepercayaan masyarakat kepada Polri dapat tercapai.

Didalam memberikan pelayanan penyidikan secara transparan kepada masyarakat, petugas Reserse membuat dan memberikan

Surat Pemberitahuan Perkembangan Penyidikan secara berkala, sehingga masyarakat dapat memonitor dan mengikuti perkembangan perkara yang sudah dilaporkannya kepada kantor Polisi. Didalam pembuatan dan pemberian SP2HP tersebut petugas-petugas yang berkompeten melakukannya adalah :

1. Pada tingkat Polda petugas yang melaksanakan adalah penyidik pembantu atau penyidik ditandatangani oleh Dir Reskrim Umum/ Dir Reskrim Khusus/ Dir Narkoba yang ditembuskan kepada Ka / Waka Polda, Irwasda dan Kabid Propam;
2. Pada tingkat Polres adalah penyidik pembantu atau penyidik ditandatangani oleh Kasat Reskrim/ Kasat Narkoba yang ditembuskan kepada Ka / Waka Polres;
3. Pada tingkat Polsekta/ Polsek adalah penyidik pembantu atau penyidik ditandatangani oleh Ka/ Waka Polsek.

Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan (SP2HP) ditujukan kepada pelapor perihal perkembangan penyidikan yang tengah dilaksanakan, kendala yang dihadapi dalam penyidikan, serta penjelasan rencana penyidikan selanjutnya. Pembuatan isi SP2HP tetap memegang asas kerahasiaan yang menurut sifatnya atau menurut peraturan perundang-undangan harus dirahasiakan.

Ketentuan penerbitan surat pemberitahuan perkembangan hasil penyidikan (SP2HP), berangkat dari ketentuan Pasal 37 Peraturan Kapolri Nomor 12 Tahun 2009 tentang Pengawasan dan Pengendalian Penanganan Perkara Pidana di Lingkungan Kepolisian Negara Republik Indonesia, yaitu sebagai bentuk pengendalian perkembangan penyidikan.

Pengendalian perkembangan penyidikan ini ada 2 (dua) cara, yaitu melalui laporan perkembangan penyidikan; dan koreksi hambatan penyidikan. Laporan perkembangan penyidikan ini disampaikan oleh penyidik kepada atasannya penyidik yang member tugas penyidikan; dan kepada pelapor/korban.

Laporan perkembangan penyidikan yang ditujukan/diberikan kepada pelapor/korban, melalui surat pemberitahuan perkembangan hasil penyidikan (SP2HP).

Di dalam Pasal 40 Perkap Nomor 12 tahun 2009 ditentukan,

1. Surat pemberitahuan perkembangan hasil penyidikan (SP2HP) sekurang-kurangnya memuat tentang :
 - a) pokok perkara;
 - b) tindakan penyidikan yang telah dilaksanakan dan hasilnya;
 - c) masalah/kendala yang dihadapi dalam penyidikan;
 - d) rencana tindakan selanjutnya;

e) himbauan atau penegasan kepada pelapor tentang hak dan kewajibannya demi kelancaran dan keberhasilan penyidikan.

2. Surat pemberitahuan perkembangan hasil penyidikan (SP2HP) yang dikirimkan kepada Pelapor, ditandatangani oleh Ketua Tim Penyidik dan diketahui oleh Pengawas Penyidik, tembusannya wajib disampaikan kepada Atasan Langsung.

Di dalam Pasal 41 Perkap Nomor 12 Tahun 2009 ditentukan,

1. Dalam hal terdapat keluhan baik dari pelapor, saksi, tersangka maupun pihak lain terhadap perkara yang sedang ditangani, penyidik wajib memberikan penjelasan secara lisan atau tertulis yang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Dalam hal masih terdapat ketidakpuasan pihak yang berkeberatan, Perwira Pengawas Penyidik wajib melakukan upaya klarifikasi.
3. Klarifikasi dapat berupa konsultasi, penjelasan langsung atau melalui penyelenggaraan gelar perkara dengan menghadirkan para pihak yang berperkara.

Untuk mengetahui dalam hal apakah penyidik menerbitkan surat pemberitahuan perkembangan hasil penyidikan (SP2HP), berikut ini penulis kutip ketentuan Pasal 39 Perkap Nomor : 12 Tahun 2009 yang menentukan :

1. Dalam hal menjamin akuntabilitas dan transparansi penyidikan, penyidik wajib memberikan SP2HP kepada pihak pelapor baik diminta atau tidak diminta secara berkala paling sedikit 1 kali setiap 1 bulan.
2. Laporan perkembangan hasil penyidikan dapat disampaikan kepada pihak pelapor baik dalam bentuk lisan atau tertulis.

Berdasarkan ketentuan Pasal 39 Perkap No. 12 tahun 2009 di atas, maka dapat diketahui bahwa SP2HP ini mempunyai fungsi sebagai kontrol dari masyarakat dalam hal ini pelapor/korban terhadap kinerja petugas dalam hal ini Penyidik/Penyelidik dalam menangani/menyelesaikan kasus yang dilaporkannya. Secara tidak langsung, SP2HP ini mempunyai fungsi pula sebagai bentuk akuntabilitas dan transparansi penyidik dalam menangani/menyelesaikan kasus tersebut.

Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan (SP2HP) ditujukan kepada pelapor perihal perkembangan penyidikan yang tengah dilaksanakan, kendala yang dihadapi dalam penyidikan, serta penjelasan rencana penyidikan selanjutnya. Pembuatan isi SP2HP tetap memegang asas kerahasiaan yang menurut sifatnya atau menurut peraturan perundang-undangan harus dirahasiakan.

Pejabat yang berwenang menandatangani Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyidikan (SP2HP) adalah sebagai berikut :

1. Pada tingkat Polda ditandatangani oleh Dir Reskrim Umum/ Dir Reskrim Khusus/ Dir Narkoba yang ditembuskan kepada Ka / Waka Polda, Irwasda dan Kabid Propam
2. Pada tingkat Polres ditandatangani oleh Kasat Reskrim /Kasat Narkoba yang ditembuskan kepada Ka / Waka Polres, seksi Was dan Seksi Propam.
3. Pada tingkat Polsekta / Polsek ditandatangani oleh Ka / Waka Polsek.

Bentuk SP2HP yang dikirimkan kepada pelapor/pengadu pada hari ketiga setelah laporan polisi diterima terlampir yang memuat. Bentuk SP2HP yang dikirimkan kepada pelapor / pengadu pada tahap penyelidikan terlampir yang memuat. Bentuk SP2HP yang dikirimkan kepada pelapor / pengadu pada tahap penyidikan (pemeriksaan dan penindakan) diterima terlampir yang memuat.

Bentuk SP2HP yang dikirimkan kepada pelapor / pengadu pada tahap penyelesaian dan penyerahan berkas perkara terlampir yang memuat. Nomor telepon Penyidik yang tertera dalam SP2HP adalah penanggung jawab yang menangani perkara tersebut.

Tiap format sesuai tindakan yang sudah dilakukan penyidik. Materi SP2HP sesuai dengan tindakan yang sudah dilakukan penyidik

untuk disampaikan kepada pelapor. Pemberian *keuntungan* *keuntungan* Informasi yang dapat dijadikan bahan bagi Penyidik *untuk* *untuk* penyidik/ penyidikan lebih lanjut. Pengiriman melalui *Surat* *Surat* alamat pelapor yang tertera pada saat membuat laporan/ Berita Acara Pemeriksaan (BAP), atau bisa juga melalui telepon, fax, atau email.

Media atau sarana pemberian SP2HP melalui :

1. Surat Dinas : SP2HP yang telah dibuat oleh penyidik diberi nomor dinas dengan klasifikasi biasa sehingga isi dari SP2HP tidak mencantumkan isi BAP dan berita acara lainnya yang sifatnya projustitia, dengan tata cara pemberian sebagai berikut :
 - a) Diberikan langsung oleh penyidik/penyidik pembantu kepada pelapor dengan menandatangani buku ekspedisi surat keluar.
 - b) Dikirim melalui pos sesuai dengan alamat pelapor pada blanko laporan polisi, dengan menandatangani buku ekspedisi surat keluar oleh petugas pos.
2. Teknologi Informasi berupa : Telepon, Sort Message Servis, Web Site dan Email dengan tata cara pengiriman sebagai berikut :
 - a) Penyampaian melalui telepon dilakukan dengan cara menghubungi / komunikasi langsung penyidik / penyidik pembantu kepada pelapor sesuai dengan nomor telepon

b) Perkara sulit dan sangat sulit SP2HP dikirimkan kepada pelapor pada hari ke 10, 20 dan 30 sejak diterimanya laporan.

2. Tahap penyidikan (penindakan dan pemeriksaan) :

a) Perkara mudah dikirimkan kepada pelapor pada hari ke 10 dan 20 setelah diterbitkan surat perintah penyidikan.

b) Perkara sedang dikirimkan kepada pelapor pada hari 10, 20, 30, 40, 50, dan 60 setelah diterbitkan surat perintah penyidikan.

c) Perkara sulit dikirimkan kepada pelapor pada hari 10, 20, 30, 40, 50, 60, 70, 80, dan 90 setelah diterbitkan surat perintah penyidikan.

d) Perkara sangat sulit dikirim kepada pelapor pada hari ke 10, 20, 40, 60, 80, 100 dan 120 setelah diterbitkan surat perintah penyidikan.

3. Tahap penyelesaian / penyerahan berkas perkara SP2HP dikirim kepada pelapor :

a) Pada hari H pelimpahan berkas perkara tahap I

b) Sesaat setelah pengembalian berkas perkara (P.19) dari JPU

c) Pada saat penyerahan berkas perkara tahap II

Larangan dan kewajiban dalam proses penerbitan surat pemberitahuan perkembangan hasil penyidikan (SP2HP) :

1. Dalam menangani suatu perkara penyidik dilarang memungut biaya dari pelapor baik secara terang-terangan maupun melalui isyarat
2. Mengulur waktu dalam memberikan SP2HP sehingga pelapor maupun Penasehat Hukumnya tidak mengetahui perkembangan laporannya
3. Memberikan nomor telepon yang tidak benar/ fiktif sehingga sulit untuk dihubungi
4. Menangani perkara secara asal-asalan/ tidak professional maupun proposional dan tidak memperhatikan HAM, sehingga menyulitkan didalam memberikan perkembangan penyidikan yang ditangani
5. Penanganan perkara tidak jelas dan tidak terukur untuk penyelesaiannya yang dapat menyebabkan perkara menjadi tunggakan.
6. Penyidik diwajibkan memberitahukan perkembangan penyidikan melalui SP2HP kepada pelapor sesuai dengan waktu yang sudah ditentukan dalam klasifikasi perkara
7. Penyidik memberikan nomor telepon benar/ tidak fiktif agar pelapor dapat menghubungi penyidik jika diperlukan
8. Menangani perkara secara profesional dan proposional dan memperhatikan HAM, sehingga mempermudah didalam memberikan perkembangan penyidikan yang ditangani

9. Penanganan perkara secara jelas dan terukur untuk penyelesaiannya apakah dapat dilanjutkan ke Penuntut Umum ataukah Dihentikan Penyidikannya.

Penyidik / penyidik pembantu dalam melaksanakan proses penyidikan melaporkan / bertanggung jawab kepada atasan penyidik, dimana atasan penyidik melaksanakan monitoring dan penelitian, pemantauan, bimbingan dan supervisi serta koreksi terhadap proses penyidikan. Atasan penyidik dalam hal tersebut di atas memiliki kewajiban untuk :

1. Melakukan pencatatan dan pelaporan.
2. Menegur dan mengarahkan penyidik/ penyidik pembantu dalam pelaksanaan administrasi penyidikan, tindakan kepolisian, supervisi pelaksanaan penyidikan serta melaksanakan gelar perkara untuk evaluasi.

Dalam pelayanan pemberian Surat Perkembangan Penyidikan kepada pelapor maupun Penasehat Hukumnya tidak dipungut biaya. Biaya yang dikeluarkan akibat dibuatnya SP2HP dibebankan kepada anggaran lidik/ sidik Tindak Pidana yang ditangani.

2. Pelaksanaan Pengawasan Oleh Kompolnas Sebagai Pengawas Eksternal

Salah satu kewenangan Komisi Kepolisian Nasional adalah menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja Kepolisian dan menindaklanjuti saran dan keluhan masyarakat tersebut bersama-sama

Polri dengan melakukan klarifikasi dan monitoring terhadap proses tindaklanjut atas saran dan keluhan masyarakat yang dilakukan oleh Polri dan selanjutnya Kompolnas menyampaikannya kepada Presiden.

Kegiatan penanganan SKM di Kompolnas selama tahun 2015 yang telah dilaksanakan adalah sebagai berikut :

1. Pelaksanaan Klarifikasi SKM ke Polda / Mabes Polri dilakukan secara langsung mendatangi Polda / Mabes Polri melalui kegiatan kunjungan kerja Komisioner Kompolnas atau dengan mengirim surat permohonan klarifikasi kepada Polda / Mabes Polri juga kegiatan pertanggungjawaban Kompolnas kepada pelapor / pengadu yang mengirimkan SKM / mendatangi kantor Kompolnas dengan perincian sebagai berikut :
 - a) Mengirim surat permohonan klarifikasi SKM ke Polda sebanyak 1127 surat.
 - b) Kunjungan kerja ke Polda dalam rangka klarifikasi SKM 34 kali.
 - c) Menerima laporan hasil klarifikasi SKM dari Polri sebanyak 370 surat.
 - d) Mengirimkan surat jawaban hasil klarifikasi Kompolnas kepada pelapor / pengadu sebanyak 510 Surat.
 - e) Gelar Perkara ke Mabes Polri dan Polda – Polda sebanyak 6 kali.

2. Kegiatan penanganan SKM dilaksanakan dengan menggunakan metode mengirimkan surat permohonan klarifikasi SKM yang diterima Kompolnas ke Polda – Polda dan mengadakan kunjungan kerja ke Polda – Polda untuk melaksanakan klarifikasi langsung terhadap SKM yang telah dikirim ke Polda namun belum mendapat balasan / tanggapan dari Polda.
3. Adapun sistem pelaksanaan klarifikasi dan monitoring SKM di Polda dengan meminta klarifikasi langsung kepada para penyidik yang menangani SKM yang dilaporkan masyarakat kepada Kompolnas melalui pengawas internal Polri (Itwasum atau Itwasda Polda).
4. Setelah mendapat jawaban dari Polda ataupun hasil dari kegiatan klarifikasi langsung Kompolnas ke Polda – Polda, maka selanjutnya hasil klarifikasi tersebut di teruskan kepada pengadu agar diketahui hasil pengaduannya.
5. Apabila pengadu merasa belum puas terhadap hasil klarifikasi yang dilakukan Kompolnas maupun jawaban yang dikirim Polda, maka pengadu dapat mengirimkan ketidak puasannya kembali kepada Kompolnas dengan menyertakan dokumen pendukung untuk selanjutnya oleh Kompolnas akan di teruskan ke Polda kembali.
6. Apabila Kompolnas menilai bahwa penanganan Polda ditemukan ada suatu kejanggalan, maka Kompolnas akan meminta kepada Polda untuk dilaksanakan Gelar Perkara dengan dihadiri oleh

Kompolnas dan Kompolnas dapat meminta kepada Irwasum Polri dan Bareskrim Polri untuk mendampingi Kompolnas dalam pelaksanaan Gelar Perkara yang dilaksanakan oleh Polda.

Indikator yang dibuat oleh Kompolnas dalam hal menerima keluhan atau pengaduan dari masyarakat adalah :

1. Pelayanan buruk;
2. Penyalahgunaan wewenang;
3. Diskriminasi;
4. Diskresi yang keliru;
5. Korupsi;
6. Pelanggaran hak asasi manusia (HAM).

Dari ke enam indikator keluhan atau pengaduan masyarakat tersebut, keluhan masyarakat berdasarkan jenis keluhan: pelayanan buruk surat yang masuk berjumlah 1088 surat surat yang dikeluhkan di Polda sejumlah 816 surat, Polres sebanyak 202 surat dan Polsek sebanyak 70 surat itu pelayanan buruk, sedangkan penyalahgunaan wewenang diurutkan ke dua sejumlah 450 surat dijabarkan penyalahgunaan di Polda sejumlah 300 surat Polres 108 surat dan Polsek sejumlah 42 surat, diurutan ketiga Diskriminasi surat yang masuk sejumlah 56 surat dijabarkan polda 42 surat Polres sejumlah 13 surat dan Polsek sejumlah 1 surat , diurutan ke Empat **Korupsi** surat yang masuk sejumlah 18 di polda 14 surat, di polres berjumlah 3 Surat dan di polsek 1 surat. Selanjutnya **Diskresi yang keliru** dijabarkan mengenai Polda 3 surat selanjutnya mengenai **Hak Asasi**

Manusia yang sebanyak 8 keluhan yang diadukan masyarakat yaitu di polda 7 dan polres 1.

C. Model Pengawasan yang Ideal Terhadap Polri Untuk Mewujudkan Polri Profesional Dalam Penegakan Hukum

Reformasi Birokrasi Polri bukan lagi merupakan suatu tuntutan masyarakat yang mengharapkan agar Birokrasi dan terutama aparat Polri dapat berkualitas lebih baik tetapi benar-benar menjadi kebutuhan dalam mewujudkan *good governance* dan *clean government*.

Dengan bergulirnya Reformasi Birokrasi Nasional, Polri telah melaksanakan program Reformasi Birokrasi sejak tahun 2004 sampai dengan tahun 2014 yang terbagi dalam dua gelombang yaitu Reformasi Birokrasi Polri Gelombang I Tahun 2004-2009 dan Reformasi Birokrasi Polri Gelombang II Tahun 2011-2014. Pada Tahun 2017 ini, maka Reformasi Birokrasi Polri memasuki pada Gelombang III Tahun 2016-2019.

Reformasi Birokrasi Polri diarahkan agar dapat memenuhi tuntutan masyarakat sesuai dengan tugas pokok Polri selaku pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat, memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat serta menegakkan hukum dalam mewujudkan Birokrasi yang berbasis kinerja (*Performance Based Bureaucracy*) yang efektif, efisien dan ekonomis, difokuskan pada upaya untuk mewujudkan *outcomes* (hasil), menerapkan manajemen kinerja yang didukung dengan penerapan sistem berbasis elektronik dan setiap anggota Polri memiliki kontribusi yang jelas terhadap kinerja organisasi.

Untuk mengetahui bagaimana model/sistem yang akan datang dalam melaksanakan pengawasan terhadap Polri, berikut ini penulis sampaikan beberapa pendapat berdasarkan hasil penelitian penulis.

1. Menurut Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri), Jenderal Polisi Tito Karnavian, Ph.D

Model / sistem pengawasan yang akan diterapkan adalah dengan memanfaatkan sistem Informasi Teknologi (IT) yang saat ini sudah berjalan, dengan sasaran strategis yaitu :

- a) Terwujudnya aparatur Polri yang taat pada ketentuan perundang-undangan, proaktif, transparan dan akuntabel;
- b) Terwujudnya peningkatan kinerja Satker-Satker di lingkungan Polri;
- c) Terwujudnya pengelolaan program anggaran Satker-Satker di lingkungan Polri yang memenuhi unsur ketaatan, ketertiban, efektif, efisien dan ekonomis;
- d) Mencegah terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), dilakukan melalui kegiatan :
 - 1) Pembentukan tim internal, anti korupsi yang beranggotakan unsur Itwasum, Bareskrim dan DIV Propam Polri;
 - 2) Melaksanakan Satgas Polri Bersih melalui pencegahan korupsi di lingkungan Polri, berantas praktek KKN terhadap praktek calo perkara, pelayanan SSB dan pelayanan Polri lainnya;

- 3) Mengimplementasikan program IME (Internal Mendukung Eksternal) dan EMI (Eksternal Memanfaatkan Internal);
- 4) Melaksanakan pelaporan LHKPN dan gratifikasi kepada KPK;
- 5) Melaksanakan sidang penyelesaian tuntutan ganti kerugian negara;
- 6) Meningkatkan integritas APIP sebagai sosok tauladan dalam melaksanakan tugas pengawasan dan pemeriksaan serta lebih mengedepankan perannya sebagai konsultan dan penjamin kualitas.

Sedangkan strategi Polri untuk melaksanakan arah kebijakan tersebut, yaitu:

- a) Mengoptimalkan pengawasan pelaksanaan anggaran mulai dari proses perencanaan anggaran sampai dengan pengendalian anggaran, dilakukan melalui kegiatan:
 - 1) Melaksanakan review Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) Satker (Mabes dan Polda) untuk pagu anggaran dan alokasi anggaran;
 - 2) Melaksanakan review APBN-P khususnya belanja modal (pengadaan barang dan jasa);
 - 3) Melaksanakan review laporan keuangan Satker dan review laporan keuangan Polri;
 - 4) Melakukan penilaian dan konsultasi terhadap usulan revisi anggaran Satker.

- b) Melaksanakan review realisasi penyerapan anggaran untuk Satker Mabes;
 - c) Melaksanakan pre audit untuk kegiatan pengadaan barang/ jasa yang nilainya signifikan dan masuk dalam golongan A pengadaan barang / jasa pemerintah.
 - d) Mengimplementasikan sistem komplain masyarakat secara *online* pada seluruh Satker dan jajaran serta mensosialisasikannya kepada publik, sehingga secara internal Polri maupun masyarakat dapat mengetahui tahapan dan bagaimana saluran masyarakat ketika menyampaikan komplain ke Polri, termasuk perkembangan penanganannya.
 - e) Mengoptimalkan sistem penilaian Indeks Tata Kelola Kepolisian (ITK) dari tingkat Mabes Polri hingga Polda dan Polres jajaran.
 - f) Mengoptimalkan sistem pengawasan untuk menekan budaya korupsi internal, antara lain penyusunan dan penerapan piranti lunak terkait pengawasan seperti Perkap tentang sistem pelaporan harta kekayaan anggota Polri, Perkap tentang bisnis anggota Polri, Perkap tentang pembelian dan atau penggunaan barang mewah, serta Perkap tentang pola hidup sederhana di lingkungan internal Polri, termasuk dengan mengoptimalkan kinerja Unit Saber Pungli Polri.
2. Model pengawasan yang baik untuk masa yang akan datang terhadap Polri, menurut Wakapolri Komjen Pol. Drs. Syafruddin, M.Si adalah

diperlukan 5 (lima) hal dalam model system pengawasan yang tidak hanya di Polri saja, namun juga bisa diterapkan dalam berbagai bidang pelaksanaan tugas, yaitu :

- a) ***Knowledge of the work***, Pengetahuan tentang apa yang seharusnya dikerjakan yaitu pengawasan yang telah dikerjakan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang faktor yang mempengaruhinya.
- b) ***Knowledge of responsibilities***, Pengetahuan tentang tanggung jawab, yaitu pengawasan yang dilakukan dengan penuh tanggung jawab secara efisien, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan kerja.
- c) ***Skill in instructing methods***, Kemampuan dalam metode instruksi, yaitu pengawasan harus dapat melakukan metode instruksi dengan cara membimbing dan mendidik agar pelaksana dapat meningkatkan kemampuan untuk melakukan tugas-tugas yang ditetapkan.
- d) ***Skill in improving methods***, Keterampilan dalam metode peningkatan yaitu melakukan pengawasan bukan tujuan tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi,
- e) ***Skill leading***, Keterampilan memimpin, yaitu pengawasan harus bersifat mencegah jangan sampai terjadi kesalahan-kesalahan

yang berulang berdasarkan tolak ukur keputusan pimpinan yang tercermin dalam pengawasan :

1. Tujuan yang ditetapkan
 2. Rencana kerja yang telah ditentukan
 3. Kebijaksanaan dan pedoman kerja yang telah digariskan
 4. Perintah yang telah diberikan
 5. Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.
3. Model pengawasan yang baik untuk masa yang akan datang terhadap Polri, menurut Irwasum adalah dengan memanfaatkan sistem Informasi Teknologi yang saat ini sudah berjalan dengan sasaran strategis :
- a) terwujudnya aparatur Polri yang taat pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan, proaktif, transparan dan akuntabel;
 - b) terwujudnya peningkatan kinerja satker-satker di lingkungan Polri;
 - c) terwujudnya pengelolaan program anggaran satker-satker di lingkungan Polri yang memenuhi unsur ketaatan, ketertiban, efektif, efisien dan ekonomis.

Sedangkan strategi Itwasum Polri untuk melaksanakan arah kebijakan tersebut, yaitu :

- a) Mengoptimalkan pengawasan pelaksanaan anggaran mulai dari

- b) melaksanakan reviu rencana kerja dan anggaran (RKA) *Satker* (Mabes dan Polda) untuk pagu anggaran dan alokasi *anggaran*;
- c) melaksanakan reviu APBN-P khususnya *belanja modal* (pengadaan barang dan jasa);
- d) melaksanakan reviu Laporan Keuangan Satker dan reviu *laporan* keuangan Polri;
- e) melakukan penilaian dan konsultasi terhadap usulan *revisi* anggaran Satker;
- f) melaksanakan reviu realisasi penyerapan anggaran untuk Satker Mabes;
- g) melaksanakan pre audit untuk kegiatan pengadaan barang/jasa yang nilainya signifikan dan masuk dalam Golongan A Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah.

Mencegah terjadinya Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN), dilakukan melalui kegiatan antara lain :

- a) pembentukan tim internal anti korupsi yang beranggotakan unsur Itwasun, Barekrim dan Divpropam Polri;
- b) melaksanakan Satgas Polri bersih melalui pencegahan korupsi di lingkungan Polri, berantas praktek KKN terhadap praktek calo perkara, pelayanan SBB dan pelayanan Polri lainnya;
- c) mengimplementasikan IME (Internal Mendukung Eksternal) dan EMI (Eksternal Memanfaatkan Internal);
- d) melaksanakan pelaporan LHKPN dan gratifikasi kepada KPK;

- e) melaksanakan sidang penyelesaian tuntutan ganti kerugian negara;
 - f) meningkatkan integritas APIP sebagai sosok tauladan dalam melaksanakan tugas pengawasan dan pemeriksaan serta lebih mengedepankan perannya sebagai konsultan dan penjamin kualitas,
4. Model pengawasan yang baik untuk masa yang akan datang terhadap Polri, menurut Kepala Divisi Provesi dan Pengamanan Polri (Kadiv. Propam) adalah :
- a) Sesuai dengan hasil Loka Karya di Bogor pada bulan Agustus 2016 yaitu kerjasama antara Divpropam Polri dengan US DOJ ICITAP telah merumuskan *draft* proses penegakan Kode Etik Profesi Polri yang sederhana, efektif dan efisien sejalan dengan Kepolisian Sipil demokratis serta perumusan *draft* Matrik Sanksi yang akan diterapkan dalam pengambilan keputusan bagi personil Polri yang telah melakukan pelanggaran Kode Etik. Dari segi SDM, sarana dan prasarana serta anggaran disesuaikan dengan kebutuhan yang selalu meningkat dari waktu ke waktu seiring dengan berkembangnya dinamika yang terjadi di masyarakat. Jadi model/ sistem pengawasan ke depan diharapkan lebih efektif, bermanfaat, berhasil dan berdaya guna sehingga para pelaksana di lapangan tidak ragu dalam bertindak karena sudah ada bekal kompetensi, ketrampilan, pengetahuan, sarana yang memadai

serta dukungan anggaran yang cukup. Sehingga slogan Garda Terdepan Penjaga Citra Polri dan Benteng Terakhir Pencari Keadilan dapat terwujud;

- b) Pengawasan melekat semua lini instrumental, dalam organisasi Polri, antara lain, pada pembenahan manajemen keuangan, dengan sistem penganggaran berbasis kinerja, dimana di seluruh kesatuan selalu *on budget* sehingga pelayanan Polri pada masyarakat diharapkan semakin efektif;
 - c) Pengawasan kultural terhadap manajemen sumber daya manusia dengan berorientasi strategi untuk mewujudkan polisi berwibawa, bermoral dan berkinerja yang profesional; memperjelas manajemen SDM yang sehat, mulai dari sistem rekrutmen, sistem pendidikan dan seleksi, sistem penilaian kinerja, sistem jalur karier, sampai pada sistem remunerasi personel berseragam dan tidak berseragam. Sehingga tampilan Polri di lapangan benar-benar profesional, modern dan terpercaya.
5. Model pengawasan yang baik untuk masa yang akan datang terhadap Polri, menurut Kapolda Metro Jaya, adalah :
- a) Mengoptimalkan penanganan pengaduan masyarakat melalui penggelaran personel Subbag Dumasas Itwasda Polda Metro Jaya;
 - b) Mengoptimalkan pengawasan dan pemeriksaan kewilayahan jajaran Polda Metro Jaya, melalui penyelenggaraan Pemantauan

dan Pengamatan Kewilayahan (Pamatwil) oleh masing-masing Parik dan Auditor Itwasda Polda Metro Jaya sesuai wilayah pemantauannya;

- c) Mengoptimalkan penyelenggaraan pengawasan pelaksanaan Operasi Kepolisian terpusat dan kewilayahan Polda Metro Jaya dengan melakukan strategi;
 - d) Mengoptimalkan peran Kasiwas melalui peningkatan kemampuan terhadap para Kasiwas jajaran Kewilayahan agar dapat secara efektif menjalankan fungsinya sebagai kepanjangan tangan dari Inspektorat di tingkat Polres;
 - e) Meningkatkan profesionalitas dan akuntabilitas para Parik, Auditor dan Kasiwas dalam melaksanakan verifikasi mutasi Pejabat Utama dan Kapolres jajaran Polda Metro Jaya;
 - f) Mengoptimalkan penanganan pengaduan masyarakat melalui penggelaran personel Subbag Dumasas Itwasda Polda Metro Jaya;
 - g) Meningkatkan kompetensi dan kapasitas evaluator Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) Itwasda Polda Metro Jaya.
6. Model pengawasan yang baik untuk masa yang akan datang terhadap Polri, menurut Kapolda Jawa Timur, adalah :
- a) Memperkuat kerjasama dengan pengawasa Eksternal dengan EMI (Eksternal membantu Internal) dan IME (Internal memanfaatkan Eksternal);

- b) Memperbaiki sistem komplain masyarakat secara online dengan memanfaatkan Sistem Teknologi Informasi dan Komunikasi. Dengan dukungan teknologi informasi dan komunikasi, informasi dalam bentuk apapun dan untuk berbagai kepentingan, dapat disebarluaskan dengan mudah dan cepat;
- c) Meningkatkan sistem penilaian Indeks Tata Kelola Kepolisian (ITK), melakukan kerjasama dengan kemitraan dalam rangka finalisasi penyusunan hasil pengukuran kinerja di Polres/ Ta;
- d) Membuat sistem pengawasan untuk menekan budaya korupsi di Internal Polda Jatim : melalui pelaporan kekayaan kepada pengawas Internal, memberikan *reward & punishment* terhadap ketaatan anggota dalam pelaporan LHKPN, memantapkan sistem *Whistle blower online* untuk Internal Polri;
- e) Mempromosikan website resmi di Polri : www.tribatanews.com sebagai sarana kampanye anti radikalisme pro kekerasan dan intoleransi;
- f) Pembentukan tim Internal anti Korupsi yang beranggotakan unsur Irwasda, Direktorat Reserse Kriminal dan Bidpropam.

Sejak Tahun 2000 fungsi pengendalian antara TNI dan Polri dipisahkan hal itu didasarkan pada Ketetapan MPR No VII Tahun 2000. Dalam rangka membantu presiden untuk menentukan arah kebijakan Polri serta mengangkat dan memberhentikan Kapolri, dibentuk lembaga kepolisian nasional yang berada di bawah presiden dan bertanggung jawab kepada presiden yang kemudian diatur

dalam undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai salah satu lembaga penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya juga harus berdasarkan legitimasi hukum yang berlaku, dimana fungsi utama dari polisi adalah menegakkan hukum dan melayani kepentingan masyarakat umum. Sehingga dapat dikatakan bahwa tugas polisi adalah melakukan pencegahan terhadap kejahatan dan memberikan perlindungan kepada masyarakat.¹¹⁸

Pengawasan terhadap Polri sangat penting sebagai salah satu bagian dari upaya penegakan hukum dalam masyarakat. Komitmen penguatan pengawasan ini tergambar di dalam Renstra Polri 2015-2019 yang diarahkan untuk mencapai tujuan dalam rangka mewujudkan organisasi Polri menuju *National Class Organization* (NCO) hingga mencapai status *World Class Organization* (WCO) pada Tahun 2025.

Organisasi Polri dengan *Good and Clean Governance* perlu dilakukan perubahan *mind set* dan *culture set* menuju Pemolisian Demokratis (*Democratic Policing*) dengan penekanan pada rasa aman dan nyaman di masyarakat dalam melaksanakan aktivitas dan kegiatan kehidupan sehari-hari.

Polri yang profesional dan kompeten, bermoral, modern, unggul dan dipercaya masyarakat; dan penegakan hukum yang transparan, akuntabel dan anti KKN yang mampu memberikan perlindungan dan pengayoman masyarakat serta memenuhi rasa keadilan

¹¹⁸ Mahmud Mulyadi, *Kepolisian dalam sistem peradilan pidana*, Medan, USU press, 2009, hlm. 40

masyarakat, yang tidak lain sebagai aktualisasi arah kebijakan pemerintah dalam Nawa Cita menuju perubahan dengan menghadirkan negara yang bekerja, kemandirian yang mensejahterakan, dan revolusi mental sebagaimana tertuang dalam RPJMN Tahun 2015-2019.

Dalam rangka membangun sinergitas dengan program nasional, Polri membuat program penguatan sistem pengawasan dengan tujuan untuk meningkatkan kapasitas dan peran APIP dalam mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang berintegritas dan berkinerja tinggi. Sasaran yang akan dicapai melalui program ini ada 2 point yaitu (1) mempertahankan penilaian Laporan Keuangan oleh BPK dengan predikat WTP, dengan ukuran keberhasilan Opini WTP dan (2) meningkatkan kapasitas manajemen pengawasan dengan ukuran keberhasilan skor tingkat kapasitas APIP nilai 2 dan tingkat kematangan implementasi SPIP nilai 2.

Langkah-langkah konkrit dalam rangka pencapain sasaran strategis terbangunnya Postur Polri yang profesional, bermoral, modern dan unggul melalui perubahan mindset dan culture set, yaitu:

- a. rekrutment personel Polri dan PNS dengan mempertimbangkan kebijakan minimal *zero growth*,
- b. percepatan peningkatan kapasitas dan kapabilitas SDM serta modernisasi teknologi kepolisian sebagai bagian dari penerapan reformasi Polri;
- c. meningkatkan profesionalisme anggota Polri melalui pendidikan dan pelatihan;

- d. membangun SDM Polri yang profesional melalui metode sekolah sambil bekerja (off campus) di STIK-PTIK;
- e. melakukan sertifikasi terhadap kemampuan teknis profesi Kepolisian;
- f. mewujudkan tata kelola organisasi Polri yang bersih, transparan dan akuntabel untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap Polri;
- g. melanjutkan pembangunan standar pelayanan prima pada tingkat Polsek, Polres dan Polda dengan melengkapi Daftar Susunan Personel dan Peralatan (DSPP);
- h. membangun hukum kepolisian di pusat dan daerah sebagai elemen Prolegnas bidang Kepolisian serta memfungsikan sebagai pusat informasi hukum Kepolisian bagi pelaksana tugas Polri di lapangan serta pusat penelitian hukum Indonesia dan negara-negara lain di dunia;
- i. peningkatan kesejahteraan personel Polri dalam rangka meningkatkan profesionalisme;
- j. menyalurkan dan mengefektifkan secara optimal kegiatan pengawasan dan pemeriksaan oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) guna mewujudkan aparat Polri yang profesional dan akuntabel serta menerapkan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) secara maksimal guna mencegah terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

terhadap individu. Setiap orang adalah pelaku di dalam masyarakat dimana ia hidup yang harus memainkan beberapa peran dalam hubungan sosial.

Setiap peran mengandung sejumlah kewajiban dan menjelaskan kewajiban sesuai dengan peran yang dimiliki, berarti ikut membangun, memelihara dan menjaga eksistensi sistem sosial secara keseluruhan. Sistem sosial dilihat secara fungsional, mengandung sanksi-sanksi atas kewajiban yang merupakan konsekuensi peran yang dimiliki individu-individu serta memberikan berbagai imbalan yang merupakan pendorong bagi individu-individu yang menjadi pelaku dari suatu peran. Dengan demikian peranan merupakan aspek yang dinamis dari status (kedudukan). Apabila seseorang melaksanakan hak-hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan peranan. Peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya. Pentingnya peranan adalah mengatur perikelakuan seseorang dan juga bahwa peranan menyebabkan seseorang pada batas-batas tertentu dapat meramalkan perbuatan-perbuatan orang lain. Sehingga dengan demikian orang yang bersangkutan akan dapat menyesuaikan perikelakuan sendiri dengan perikelakuan orang-orang sekelompoknya.¹²⁷

Menurut Soerjono Soekanto, berbicara mengenai derajat efektivitas suatu hukum ditentukan antara lain oleh taraf kepatuhan warga masyarakat terhadap hukum, termasuk para penegak hukumnya. Oleh karena itu, Soerjono Soekanto membuat asumsi bahwa taraf kepatuhan hukum yang tinggi merupakan suatu

¹²⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali, 1983, hlm 238.

indikator berfungsinya suatu sistem hukum. Dan berfungsinya hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup.

Untuk perbandingan, berikut ini penulis sampaikan gambaran secara umum Komisi Kepolisian di negara Kanada, dan negara Jepang.

PERBANDINGAN KOMISI KEPOLISIAN

Kanada		Jepang		Indonesia
<i>Commission for Public Complaints (CPC)</i>		<i>Police Commission (daerah)</i>	<i>Public Safety Commission</i>	Komisi Kepolisian Nasional
Legislasi	Royal Canadian Mounted Police Act, RSC 1985	Mandat UU Kepolisian, diatur lebih lanjut kepada peraturan daerah masing-masing	UU Kepolisian di Jepang	Perpres Nomor : 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional
Fungsi	Menindaklanjuti seluruh pengaduan publik (investigasi/dengar pendapat)	Fungsi administratif, fungsi investigasi, dan kepanjangan dari CPC untuk menerima pengaduan publik.	Mengawasi kinerja kepolisian dan pengawasan terhadap pelayanan keluhan masyarakat	Pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri untuk menjamin profesionalisme dan kemandirian Polri, membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri, memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri
Keanggotaan	Terlepas dari kepolisian. Seluruh komisaris eksekutif dipilih legislatif.	Bermacam-macam sesuai dengan peraturan daerah masing-masing, biasanya yang memiliki fungsi pelayanan keluhan publik	Ketua NPSC merupakan jabatan <i>ex-officio</i> menteri sekretariat negara, anggota yang lain dipilih	Dari pemerintah tiga orang, pakar kepolisian tiga orang, tokoh masyarakat 3 orang

		(mendampingi masyarakat) dan investigasi, anggotanya terlepas dari kepolisian	oleh Perdana Menteri dengan persetujuan parlemen	
Kewenangan investigasi	Ya, apabila masyarakat tidak puas dengan hasil investigasi kepolisian	Terdapat beberapa komisi kepolisian yang memiliki, dan terdapat sebagian yang tidak.	Tidak hanya bersifat pengawasan	Tidak
Cabang di daerah	Tidak, tetapi CPC bekerja sama dengan komisi kepolisian daerah.	Komisi kepolisian sifatnya memang didirikan dalam ruang lingkup daerah	Ya, cabang di daerah bernama <i>Perfectual Public Safety Commission</i>	Tidak ada
Fungsi cabang didaerah			Menampung dan memproses seluruh keluhan public yang terkait dengan kepolisian daerah.	Tidak ada
Output	Rekomendasi kebijakan kepada kementerian keamanan dalam negeri.	Rekomendasi kebijakan kepada pemerintah daerah.	NPSC dan PPSC berkoordinasi untuk memberikan rekomendasi kebijakan kepada pemerintah untuk melancarkan reformasi Kepolisian di Jepang.	Hanya rekomendasi yang disampaikan kepada Kapolri

Berdasarkan pada tabel di atas, dapat diketahui bahwa Komisi Kepolisian di negara Kanada “payung” hukumnya di tentukan di dalam undang-undang tersendiri yaitu Royal Canadian Mounted Police Act, RSC 1985. Fungsinya adalah

menindaklanjuti seluruh pengaduan publik melalui kegiatan investigasi atau dengan cara dengar pendapat. Keanggotaan Komisi Kepolisian di Kanada yaitu terlepas dari kepolisian. Seluruh komisaris dipilih eksekutif disetujui legislatif.

Komisi Kepolisian Kanada mempunyai kewenangan untuk melakukan investigasi apabila masyarakat tidak puas dengan hasil investigasi kepolisian. Komisi Kepolisian Kanada tidak mempunyai cabang di daerah, tetapi CPC bekerja sama dengan komisi kepolisian daerah. Rekomendasi dan Kebijakan Komisi Kepolisian Kanada disampaikan kepada kementerian keamanan dalam negeri.

Berbeda halnya dengan Komisi Kepolisian di Jepang. Komisi Kepolisian di Jepang mempunyai struktur atau cabang di daerah. Komisi Kepolisian Jepang ditentukan di dalam UU Kepolisian di Jepang, untuk Komisi Kepolisian di daerah terdapat di dalam Mandat UU Kepolisian, diatur lebih lanjut kepada peraturan daerah masing-masing.

Komisi Kepolisian Nasional Jepang (SPSC) *National Public Safety Commission (NPSC)* merupakan suatu badan pemerintah yang bertanggung jawab di bidang supervisi administratif terhadap *NPA*. Meskipun *NPSC* ini berada di bawah Perdana Menteri namun Perdana Menteri tidak berwenang untuk memerintah atau mengendalikan langsung komisi keselamatan publik nasional ini. Komisi bersifat otonom dan menjamin netralitas Polisi. Komisi ini bertanggung jawab terhadap semua operasional dan kegiatan kepolisian berkenaan dengan keselamatan publik, latihan komunikasi, identifikasi penjahat, statistik kriminal dan peralatan serta berbagai hal yang berkaitan dengan administrasi kepolisian.

Komisi hanya dapat melakukan supervisi terhadap *NPA*, tetapi tidak berwenang melaksanakan supervisi terhadap Polisi Prefektur karena kepolisian prefektur memiliki aturan sendiri yang diawasi oleh komisi keselamatan publik prefektur. Anggota *NPSC* terdiri atas 1 orang ketua yang merangkap sebagai menteri negara ditambah 5 orang anggota yang ditunjuk oleh Perdana Menteri dengan persetujuan Dewan. *NPSC* dalam melaksanakan tugasnya memelihara hubungan yang erat dengan *PPSC* (*Prefectural Public Safety Commission*) sebagai komisi keselamatan publik di tingkat prefektur.

Komisi Kepolisian Nasional (*Kompolnas*) negara Indonesia tidak ditentukan di dalam undang-undang tersendiri, melainkan “payung” hukum *Kompolnas* terdapat di dalam Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 tentang *Kompolnas*.

Melihat bahwa pada realitas sistem pengawasan khususnya menyangkut aspek pelayanan penagduan masyarakat (*dumas*) pelaksanaannya tumpang tindih dan *double* kegiatan klarifikasi, maka untuk sistem pengawasan terhadap anggota *Polri* dimasa yang akan datang perlu dilakukan secara terintegrasi yaitu :

1. Untuk pengawas internal *Polri*

Sebagaimana dalam hasil penelitian, bahwa satuan fungsi (*satfung*) yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan adalah *Irwasum Polri* dan *Divpropam*. Sehingga untuk kegiatan klarifikasi atas adanya *dumas* dilakukan dengan sistem gabungan personil yaitu antara personil *Irwasum* dan *Divpropam* sehingga satuan kerja

(satker) atau satuan fungsi (satfung) yang dimintai klarifikasi cukup sekali dalam memberikan klarifikasi/penjelasan.

2. Untuk pengawas eksternal Polri

Perlu dipahami bahwa masyarakat dalam hal menyampaikan aduan, biasanya, pengaduan tersebut disampaikan keberbagai instansi yang mempunyai fungsi pengawasan, seperti kepada Ombudsman, Komnas HAM, Kompolnas, Komisi III DPR-RI, Komisi Perlindungan Anak, serta disampaikan juga kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM/NGO).

Untuk efisiensi dalam hal pengawasan khususnya dalam menanggapi/merespons pengaduan masyarakat, sistem klarifikasi dilaksanakan secara terkoordinasi oleh Kompolnas. Hal ini sejalan dengan fungsi dari Kompolnas yaitu melakukan pengawasan fungsional terhadap kinerja Polri untuk mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, penulis menyimpulkan sebagai berikut :

1. Urgensi pengawasan terhadap Polri :
 - a) Polri dalam melaksanakan tugasnya ambiguitas dimana, pada satu sisi tugas Polri adalah menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat serta menegakan hukum, tetapi pada sisi yang lain Polri mempunyai tugas untuk melindungi, mengayomi serta melayani masyarakat;
 - b) Masih banyaknya pelanggaran yang dilakukan oleh oknum anggota Polri. Tahun 2017 terdapat 6662 kasus anggota Polri yang melakukan pelanggaran disiplin, 1671 kasus pelanggaran kode etik, dan 359 kasus anggota Polri yang melakukan tindak pidana.
2. Sistem pengawasan terhadap Polri untuk mewujudkan Polri yang profesional dalam penegakan hukum yaitu :
 - a) Polri diawasi oleh pengawas internal dan eksternal. Pengawas internal adalah Irwasum yang mengawasi bidang manajemen, pemeriksaan umum dan administrasi. Sedangkan Propam mengawasi bidang profesi, serta disiplin anggota Polri;
 - b) Secara fungsional Polri diawasi oleh Kompolnas sebagai pengawas eksternal sebagaimana ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 2

Tahun 2002 tentang Polri dan Peraturan Presiden RI Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional.

3. Sistem pengawasan yang ideal terhadap Polri untuk mewujudkan Polri profesional dalam penegakan hukum yaitu dengan :
 - a) Membangun mekanisme pengawasan secara sinergis antara pengawas internal Polri dan pengawas eksternal. Kerjasama dengan pengawas eksternal seperti dengan Ombudsman, Komnasham, Kopolnas, Komisi III DPR RI, Lembaga Sosial Masyarakat (LSM), serta dengan Media.
 - b) Membangun pengawasan secara terintegratif yaitu pengawas internal Polri membentuk tim gabungan antara Irwasum Polri dengan Divpropam dalam melakukan klarifikasi. Untuk pengawas eksternal ada dalam koordinasi Lembaga Kopolnas.

B. Saran-saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis menyarankan :

1. Pengawas internal Polri perlu didukung dengan dukungan anggaran yang memadai, sehingga kecil kemungkinan terjadinya praktek kolusi dalam melakukan pengawasan;
2. Perlu penempatan SDM yang berintegritas dan berkapasitas untuk penguatan lembaga pengawas internal khususnya pengawas dalam bidang kinerja dan disiplin anggota Polri;

3. Perlu penguatan Lembaga Kopolnas sebagai lembaga pengawas fungsional Polri dengan membentuk lembaga perwakilan Kopolnas di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Daftar Buku Referensi

- Bambang Sunggono dan Aries Harianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2001
- Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, 1998
- , *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010
- Budi Gunawan, *Kolobi Keadilan, (Kumpulan Analisis di majalah FORUM)*. Forum Media Utama, Jakarta, 2006
- David Beetham, *Birokrasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, , PT. Suryandaru Utama, Semarang 2005
- Farouk Muhammad, *Menuju Reformasi Polri*, cet. Pertama April ,PTIK Press bekerjasama dengan, CV Restu Agung, Jakarta, 2003
- Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Terjemahan Raisul Muttaqien, Nusamedia & Nuansa, Bandung, 2006
- Harun M Husein, *Penyidikan dan Penuntutan Dalam Proses Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001
- I.S. Susanto, *Kriminologi*, Fakultas Hukum Undip, Semarang, 1990
- James A.F.Stoner and Charles Wankel, *Manajemen*, Edisi Ketiga, Jilid 2, Intermedia, 1986
- Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung, Alumni, 1981
- Kunarto, *Pilisi dan HAM*, Cipta Manunggal, Jakarta, 2000
- Kunarto & Anton Tabah, *Polisi Harapan dan Kenyataan*, CV. Sahabat, Klaten, 2005

- Lawrence M. Friedman, *The Legal System : A Social Science Perspective*, New York : Russel Sage Foundation, 1986
- Ludwing von Bertalanffy, *General System theory, Foundation Development Application*, Penguin Books, Midlesex, 1971
- Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Edisi Revisi, New Haven & London, Yale University Press, 1971
- M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Penyidikan dan Penuntutan* Sinar Grafika, Jakarta, 2000
- Maurice Duverger, *Sosiologi Politik*, Penerjemah Daniel Dakhidae, Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1998
- Maria Farida Indrata Soeprapto, *Ilmu Perundang –Undangan Dasar –Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kansius, Yogyakarta, 1998
- Mahmud Mulyadi, *Kepolisian dalam Sistem Peradilan Pidana*, USU press, Medan, 2009
- Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai Permasalahan Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, Buku II
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1983
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, (Semarang : Badan Penerbit UNDIP, 1995
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2011
- Padmo Wahjono, *Indonesia Ialah Negara yang Berdasarkan Atas Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 17 November 1979
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987

- Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana*, Bina Cipta, Bandung, 1996
- , *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis (Business Crime)*, Prenada Media, Jakarta, 2003
- Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun
- , *Hukum dan Masyarakat*, Aksara Bandung, 1980
- , *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, BPHN, Jakarta, 1983
- , *Polisi Sipil dalam Perubahan Sosial di Indonesia*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002
- , *Penegakan Hukum suatu tinjauan sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009
- Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasas-dasar Aplikasi*. Yayasan Asih Asah Asuh (YA3), Malang, 1990
- Sidik Sunaryo, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, UMM, Malang, 2004
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali, 1983
- Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Penerbit : Alumni Bandung, 1981
- Subekti, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2008
- Susilo Yuwono, *Penyelesaian Perkaran Pidana Berdasarkan KUHAP Sistem dan Prosedur*, Alumni, Bandung, 1982
- Suwarni, *REFORMASI KE-POLISI-AN, Studi atas Budaya Organisasi dan Pola Komunikasi*, UII Press Yogyakarta, 2010
- Tatang M. Arifin, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Rajawali Press, Jakarta, 1992
- Teguh Sudarsono, *BIANGLALA, Seganteng Wacana dan Aktualisasi Kelangsungan Reformasi POLRI yang Berkelanjutan*, Mullia Angkasa, Jakarta, Cetakan Kedua 2015

Warsito Hadi Utomo, *Hukum Kepolisian di Indonesia*, Presdtasi Pustaka, Jakarta, 2005

Y.W. Harris, *Law and Legal Science*, Oxford : Clarendom Press, 1982

Yazid Efendi, *Kisi- Kisi Kriminologi*, UNSOED, Purwokerto, 2005

Zaenuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012

B. Daftar Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP)*

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia*

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2011 tentang Komisi Kepolisian Nasional;

Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Perkap) Nomor 21 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Satuan Organisasi Pada Tingkat Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia;

Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Perkap) Nomor 14 Tahun 2012 tentang Manajemen Penyidikan

D. Daftar Kamus

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta : Balai Pustaka, 1994

E. Daftar Jurnal Hukum, Majalah dan Website

Sidharta, B. Arief, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, Majalah Jentera Edisi 3-Tahun II, November 2004

Mohd. Din, *Profesionalisme Penyidik Menuju Sistem Peradilan Pidana Yang rasional*, Kanun No. 16, Edisi April, 2007


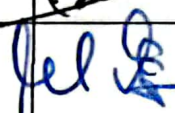

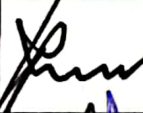


Iqrak Sulhin, *Mengapa Polisi Diawasi ?*, Majalah KOMPOLNAS Tahun 2014

<https://m.detik.com/news/berita-jawa-tengah/d-3484846/kapolri--anggaran-minim-bisa-jadi-penyebab-korupsi>, dikases ulang pada tanggal 30 Agustus 2017

F. Daftar Narasumber

1. Kapolri, Jenderal Polisi Tito Karnavian, Ph.D,
2. Wakapolri Komjen Pol. Drs. Syafruddin, M.Si
3. Kepala Devisi Profesi dan Pengamanan Polri, Irjen Pol. Drs. Idham Azis, M.Si
4. Kapolda Jawa Timur, Irjen Pol. Drs. Anton Setiadji, S.H., M.H
5. Kapolda Metro Jaya, Irjen Pol. Drs. Mochamad Iriawan, S.H., M.H., M.M,
6. Karorenmin Itwasum Polri, Brigjen Pol, Drs. Kadir Prayitno

PERSETUJUAN PERBAIKAN HASIL UJIAN TERTUTUP

No.	Penguji	Jabatan	Tanda Tangan	Tanggal
1	Prof. Dr. H. Basir Bathos	Rektor/Ketua Sidang/Penguji		18/9/17
2	Dr. H. Muhammad Faisal Amir	Direktur/Sekretaris Sidang/Penguji		18/09/2017
3	Prof. Dr. Kuntoro, S.H., M.H	Promotor/Penguji		8/9
4	Dr. Petrus Irwan Panjaitan, S.H., M.H	Ko Promotor/Penguji		6/9/2017
5	Prof. Dr. Faisal Santiago, S.H., M.M	Penguji		7/9 2017
6	Prof. Dr. Irjen Pol (P) Teguh Sudarsono, S.H., M.H	Penguji		07/09/17